



COMITE DU DEVELOPPEMENT  
(Comité ministériel conjoint  
des  
Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds  
sur le  
transfert de ressources réelles aux pays en développement)



DC2002-0016  
Le 13 septembre 2002

**DOCUMENTS DE STRATÉGIE POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ**

-  
**ÉTAT D'AVANCEMENT**

Veillez trouver ci-joint un rapport intitulé « Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté – État d'avancement » préparé par les services de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international en vue de la 66<sup>e</sup> réunion du Comité du développement prévue pour le 28 septembre 2002. L'examen de ce rapport est prévu au point II.A de l'Ordre du jour provisoire. Les Ministres souhaiteront peut-être s'exprimer sur ce thème dans leurs déclarations écrites préalables.

\* \* \*

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT  
ET FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

**Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté – État d’avancement**

11 septembre 2002

I. Introduction.....	4
II. Situation actuelle et expérience récente.....	6
A. Documents intérimaires de stratégie pour la réduction de la pauvreté .....	7
B. Rapports sur l’avancement de la préparation des DSRP .....	9
C. DSRP complets .....	10
D. Rapports d’étape annuels sur les DSRP.....	13
III. Solution des problèmes d’exécution.....	14
A. Institutionnalisation de la participation des parties prenantes et rôle des parlements.....	15
B. Choix économiques et croissance axée sur les pauvres .....	18
C. Analyse de la pauvreté et de l’impact social des réformes .....	24
D. Gestion des dépenses publiques (GDP) .....	25
E. Suivi et évaluation .....	29
F. Harmonisation de l’action des donateurs et collaboration dans le cadre du DSRP.....	32
G. Harmonisation et coordination entre les donateurs.....	37
IV. Apprentissage, Renforcement des capacités et information .....	39
A. Apprentissage et renforcement des capacités.....	39
B. Activités d’information .....	42
V. Conclusion .....	42

Tableaux

1. Documents concernant les DSRP intérimaires examinés par les Conseils de la Banque et du Fonds entre la mi-février et la mi-août 2002 .....	7
2. Dates d’achèvement des DSRP complets et de leur examen par le Conseil.....	34

## Encadrés

1.	Principales conclusions de l'examen par les deux institutions de l'approche fondée sur les DSRP .....	5
2.	Bonne gouvernance et mise en œuvre des DSRP .....	15
3.	Viet Nam : Intégration au plan local de la stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté (SGCRP) .....	16
4.	Activités sélectionnées de renforcement des capacités des parlements dans le contexte des DSRP.....	18
5.	Les différents scénarios économiques dans la pratique : le DSRP du Niger .....	22
6.	Les examens des dépenses publiques, moyens d'appuyer le processus des DSRP et l'implication nationale : le cas de la Zambie .....	26
7.	Système de diffusion générale des données (SDGD) .....	30
8.	Suivi de la pauvreté en Tanzanie : un exemple de bonne pratique.....	31
9.	L'harmonisation des activités et les vues des clients.....	33
10.	Alignement du programme d'appui de l'IDA à la mise en œuvre de la SGCRP au Viet Nam.....	36
11.	Implication locale et suivi des performances des donateurs en Tanzanie .....	39
12.	Fonds fiduciaire pour les stratégies de réduction de la pauvreté .....	41
13.	Centres régionaux d'assistance technique en Afrique (CRATA).....	41

## Annexes

1.	Directives concernant les évaluations conjointes des rapports d'étape annuels sur la mise en œuvre des DSRP .....	44
2.	Efforts d'information du FMI et de la Banque mondiale .....	47

## Annexe, Tableau 1

1.	Dates pouvant être envisagées pour les différents pays pour la présentation des DSRP intérimaires, des DSRP et des CAS, l'accès aux MRPC et pour les points de décision et d'achèvement des PPTE .....	50
----	--	----

## Sigles et abréviations

BAfD	Banque africaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement
PRSC	Crédit d'appui pour la réduction de la pauvreté
CE	Commission européenne
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CISL	Confédération internationale des syndicats libres
CMT	Conférence mondiale du travail
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
CRATA	Centres régionaux d'assistance technique en Afrique
DANIDA	Agence danoise pour le développement international
DfID	Department for International Development (Royaume-Uni)
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EDP	Examen des dépenses publiques
EPP	Évaluation participative de pauvreté
GDP	Gestion des dépenses publiques
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IDA	Association internationale de développement
MRPC	Mécanisme pour la réduction de la pauvreté et la croissance
NORAD	Agence norvégienne de coopération pour le développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODM	Objectifs de développement du Millénaire
OIT	Organisation internationale du Travail
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PSA	Partenariat stratégique avec l'Afrique
CAS	Stratégie d'aide pays
SCRIP	Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (Albanie)
SGCRP	Stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté (Viet Nam)
SECO	Secrétariat d'État à la coopération (Suisse)
SIGIF	Système intégré de gestion de l'information financière
SRP	Stratégie pour la réduction de la pauvreté
SDGD	Système de diffusion générale des données
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

## I. INTRODUCTION

1. En mars 2002, les Conseils de la Banque mondiale et du FMI ont souscrit aux conclusions de l'examen conjoint auquel avaient procédé les deux institutions de l'approche des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) (voir l'encadré 1). Le consensus de Monterrey a par la suite mis en relief l'importance capitale que revêtait l'élaboration de stratégies de réduction de la pauvreté dans lesquelles les gouvernements intéressés soient pleinement impliqués si l'on voulait progresser sur la voie de la réalisation des objectifs de développement fixés dans la Déclaration du Millénaire (ODM). La mesure dans laquelle les ODM pourront être atteints au niveau des pays dépendra évidemment des mesures que chacun adoptera (notamment pour réformer ses politiques et ses institutions et dégager des ressources qui soient utilisées efficacement) et de l'appui de la communauté internationale. Dans les pays à faible revenu, les DSRP constituent le lien crucial entre l'intervention des pouvoirs publics, l'appui des donateurs et les résultats à atteindre pour réaliser les ODM.

2. Depuis que les deux institutions ont procédé à leur examen, le nombre de DSRP complets a doublé pour atteindre 18 et bien d'autres pays ont beaucoup progressé sur la voie de la préparation et de la mise en œuvre de leur stratégie pour la réduction de la pauvreté. Des faits récents confirment que l'approche des DSRP demeure sur la bonne voie. La qualité de plusieurs des DSRP les plus récents et l'engagement qu'ils reflètent ainsi que l'élan décrit dans les derniers rapports annuels sur l'avancement de la mise en œuvre des DSRP au niveau des pays sont un témoignage du dynamisme et de l'utilité de l'approche des SRP au niveau des pays.

3. Cependant, certains faits récents montrent aussi qu'il reste pour les pays et autres partenaires du développement de sérieux problèmes qui devront être résolus peu à peu, et notamment les suivants :

- Renforcement des capacités. L'approche des DSRP exige des capacités nationales accrues pour la formulation des politiques, pour mieux comprendre les sources de la croissance et les causes de la pauvreté ainsi que l'impact social des grandes réformes politiques, améliorer la gestion budgétaire et suivre et signaler plus systématiquement les tendances de la pauvreté, autant d'éléments qui exigeront des efforts soutenus et des ressources.
- Ouverture du dialogue politique. Le dialogue politique doit être élargi à différents niveaux, notamment pour la conception des cadres macro-économiques qui sous-tendent les DSRP, la formulation de différents scénarios et la nature des réformes éventuelles, l'élargissement des processus participatifs aux représentants du secteur privé et l'établissement de liens avec les organes représentatifs, et spécialement les parlements.
- Mobilisation de l'assistance extérieure pour la mise en œuvre des stratégies nationales. Les engagements pris au plan international doivent être traduits dans la pratique en établissant un lien plus étroit entre l'assistance des donateurs et les priorités définies dans les DSRP, en dérivant une conditionnalité politique des programmes entrepris dans le cadre des DSRP et en faisant correspondre l'allocation de l'aide et la mise en œuvre des DSRP. Cela vaut tout autant pour l'assistance de l'IDA que les arrangements pris dans le contexte du MRPC du

Fonds. Le rythme de l'harmonisation et de la simplification des politiques et des pratiques applicables à la fourniture de l'assistance devra également s'accélérer.

- Intégration des stratégies nationales pour la réduction de la pauvreté aux priorités budgétaires et à l'exécution des activités. Resserrer les liens entre les DSRP et les processus essentiels de prise de décisions, en particulier ce qui concerne les budgets nationaux, facilitera la conception et en particulier le calcul des coûts de la mise en œuvre de la stratégie et contribuera à faire en sorte que les programmes et objectifs proposés soient réalistes. En outre, ces liens amélioreront les perspectives de mise en œuvre des stratégies et l'alignement de celles-ci sur les activités des donateurs. Une amélioration de la gestion des dépenses publiques a à cet égard un rôle critique à jouer.

### **Encadré 1. Principales conclusions de l'examen par les deux institutions de l'approche fondée sur les DSRP**

L'examen conjoint a été réalisé par des services de la Banque et du Fonds sur une période de plusieurs mois, et ils se sont fondés à cette fin sur une large gamme d'informations provenant des pays à faible revenu, des partenaires de développement et d'organisations de la société civile (OSC). Ses conclusions ont été examinées par les Conseils de ces institutions en mars 2002 et leur résumé a été distribué aux participants à la Conférence sur le financement du développement qui a eu lieu à Monterrey et a ensuite fait l'objet d'une large diffusion en plusieurs langues.

L'examen conjoint a débouché sur un accord général concernant quatre des principaux résultats donnés jusqu'à présent par l'approche des DSRP :

- La plupart des gouvernements se sont davantage impliqués dans leurs stratégies pour la réduction de la pauvreté;
- Il s'est établi, à l'intérieur des gouvernements, ainsi qu'avec au moins certains éléments de la société civile, un dialogue plus ouvert que celui qui existait précédemment;
- Le discours politique fait une place plus large à la réduction de la pauvreté, conçue comme un objectif exigeant non seulement des interventions dans le secteur social mais aussi des efforts d'atténuation de la pauvreté au moyen d'une expansion plus soutenue et plus large; et
- Une collecte et une analyse plus systématiques des données et un suivi plus étroit des résultats.

Les principaux problèmes identifiés lors de l'examen conjoint sont notamment les suivants :

- La nécessité d'harmoniser l'action des partenaires, y compris de la Banque et du Fonds, pour appuyer les mises en œuvre des DSRP;
- La nécessité de mettre l'accent, au-delà des procédés, sur le contenu et l'exécution et de mieux comprendre les liens qui existent entre les politiques et leur impact

sur la pauvreté; et

- La nécessité de faire preuve de réalisme dans les buts et objectifs fixés et dans les attentes suscitées, aussi bien à l'intérieur des pays que parmi leurs partenaires de développement.

4. Le présent rapport commence par un bref examen des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, dans leur forme intérimaire ou définitive, ainsi que des rapports d'étape que les Conseils ont passé en revue depuis leur réunion de printemps, avant d'aborder les principaux problèmes auxquels les pays sont confrontés à mesure qu'ils commencent à mettre en œuvre leurs DSRP : participation, choix de politiques macro-économiques, promotion d'une expansion dont puissent bénéficier les pauvres, analyse de la pauvreté et de l'impact social, gestion des dépenses publiques, suivi et évaluation et coordination et harmonisation des activités des donateurs. Le rapport indique également comment la Banque et le Fonds s'emploient à aider les pays à résoudre ces problèmes. La dernière section porte sur l'apprentissage, le renforcement des capacités et la diffusion de l'information.

5. Dans les rapports annuels suivants de la Banque et du Fonds sur l'avancement de la mise en œuvre de DSRP, l'on indiquera des progrès réalisés en ce qui concerne chacun des problèmes évoqués ci-dessus. Dans le rapport de l'an prochain, il se peut fort bien que le nombre de DSRP complets plus que double à nouveau pour dépasser 40 et que des rapports sur leur mise en œuvre soient disponibles pour 14 pays. Les services de la Banque et le Fonds continueront de collaborer avec les pays et les différents partenaires de développement pour s'attacher à mieux comprendre les problèmes que pose et les possibilités qu'offre l'approche des DSRP à mesure que celle-ci continue d'évoluer. L'on pourra ainsi rassembler une base de connaissances beaucoup plus larges pour le rapport qui doit être présenté en septembre 2003.

## II. SITUATION ACTUELLE ET EXPÉRIENCE RÉCENTE

6. Les six mois qui viennent de s'écouler ont été pour les pays qui préparent des stratégies nationales pour la réduction de la pauvreté une période particulièrement active. Ainsi, neuf DSRP complets et deux rapports annuels sur l'avancement des DSRP ont été élaborés et examinés par les Conseils d'administration de la Banque et du Fonds (voir le tableau 1 ci-dessous). Six pays ont profité des rapports sur la préparation des DSRP pour gagner du temps et produire des documents de meilleure qualité tout en continuant d'avoir accès aux ressources concessionnelles (les circonstances des différents pays sont exposées dans la section II.B) et à un allègement intérimaire de leur dette. En outre, quatre autres ont élaboré des documents intérimaires de stratégie pour la réduction de la pauvreté, ce qui porte le nombre total à 18 DSRP complets, 45 DSRP intérimaires et cinq rapports annuels sur la mise en œuvre des DSRP. Bien que la majorité des documents à ce sujet aient été élaborés par des pays d'Afrique, des progrès ont aussi été accomplis dans toutes les régions.

## A. Documents intérimaires de stratégie pour la réduction de la pauvreté

7. Les Conseils d'administration de la Banque et du Fonds ont examiné entre février et début août 2002 trois DSRP intérimaires<sup>1</sup>. Chacun de ces documents a montré clairement le solide engagement et l'implication sans réserve des pouvoirs publics et a été élaboré, à des degrés divers, sur la base d'une approche participative<sup>2</sup>. Le Cap-Vert a utilisé comme tremplin, pour lancer le processus d'élaboration de son DSRP intérimaire, plusieurs plans nationaux antérieurs élaborés sur une base participative pour lutter contre la pauvreté. En Côte d'Ivoire, les consultations concernant le DSRP intérimaire sont allées au-delà des milieux officiels et ont associé des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes. Comme nombre des premiers DSRP intérimaires, il s'est agi dans les trois cas de documents relativement longs dont la portée a été plus ample que prévu. Si les pays ont certes toute latitude d'élaborer des DSRP intérimaires plus longs, l'expérience récente a confirmé les craintes déjà exprimées par les services de ces deux institutions quant aux capacités institutionnelles limitées que les pays peuvent affecter à l'élaboration des DSRP intérimaires, aux dépens de la poursuite des travaux concernant l'élaboration des DSRP complets<sup>3</sup>. Les deux institutions ont continué d'encourager les gouvernements à rédiger des DSRP intérimaires relativement brefs et bien ciblés, tout en reconnaissant que la longueur et le contenu de ces documents varieront selon les circonstances de chaque pays.

Tableau 1. Documents concernant les DSRP intérimaires examinés par les Conseils de la Banque et du Fonds entre la mi-février et la mi-août 2002 1/

Région/pays	Document	Date de l'examen par les Conseils de la Banque et du Fonds <u>2/</u>
-------------	----------	--

<sup>1</sup> Cap-Vert, Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo. Un autre DSRP intérimaire de la République fédérale de Yougoslavie a été examiné par les Conseils à la mi-août.

<sup>2</sup> Bien que l'on ne puisse pas s'attendre à une large participation au stade de l'élaboration du DSRP intérimaire, la majorité des pays ont, jusqu'à présent, organisé une concertation à des degrés divers pour leur préparation.

<sup>3</sup> La République démocratique du Congo a, par exemple, élaboré un DSRP intérimaire d'une centaine de pages.

<i>Afrique</i>		
Cap-Vert	DSRP intérimaire	Avril 02
Côte d'Ivoire	DSRP intérimaire	Mars 02
Gambie	DSRP complet	Juillet 02
Ghana	Rapport sur l'avancement de la préparation du DSRP	Février 02
Guinée	DSRP complet	Juillet 02
Lesotho	Rapport sur l'avancement de la préparation du DSRP	Mars 02
Malawi	DSRP complet	Août 02
Mauritanie	Rapport sur l'avancement du DSRP	Juin 02
Ouganda	Rapport sur l'avancement du DSRP	Juillet/septembre 02
Rwanda	DSRP complet	Juillet/août 02
Sénégal	Rapport sur l'avancement de la préparation du DSRP	Avril 02
République démocratique du Congo	DSRP intérimaire	Juin 02
Zambie	DSRP complet	Mai 02
<i>Europe et Asie centrale 3/</i>		
Albanie	DSRP complet	Juin 02
Géorgie	Rapport sur l'avancement de la préparation du DSRP	Juillet 02
Moldova	Rapport sur l'avancement de la préparation du DSRP	Juin/juillet 02
République fédérale de Yougoslavie	DSRP intérimaire	Août 02
<i>Amérique latine et Caraïbes</i>		
Guyana	DSRP complet	A déterminer
<i>Moyen-Orient et Afrique du Nord</i>		
Yémen	DSRP complet	Août/juillet 02
<i>Asie de l'Est et Pacifique</i>		
RDP lao	Rapport sur l'avancement de la préparation du DSRP	Juillet 02
Viet Nam	DSRP complet	Juin 02

1/ Documents examinés par les Conseils d'administration du Fonds et de la Banque depuis l'examen d'ensemble de l'approche des DSRP ou non pris en considération lors de ce dernier.

2/ Lorsque deux mois sont indiqués, le premier correspond à la date de la réunion du Conseil de la Banque.

3/ La Bosnie-Herzégovine a également élaboré un DSRP intérimaire, mais celui-ci n'a pas été formellement examiné par les Conseils du Fonds et de la Banque.

8. Bien que les DSRP intérimaires examinés soient assez complets, chaque pays a de sérieux problèmes pour élaborer des DSRP complets, en particulier :

- Chaque pays a rassemblé les données disponibles pour présenter un tableau plus systématique de la situation de la pauvreté, mais les DSRP intérimaires ont reconnu que les données étaient défectueuses à certains égards. Les pays auraient pu mieux spécifier **comment ils avaient l'intention de régler les problèmes de limitation des données**, particulièrement du point de vue du renforcement requis des capacités et du rôle des donateurs.
- Il eût été utile que les plans élaborés pour préparer **les processus participatifs** comportent plus de détails sur les calendriers et les arrangements institutionnels.
- Bien que **les descriptions des cadres politiques existants** aient été généralement complètes – le DSRP intérimaire de la Côte d'Ivoire comportant une analyse sectorielle particulièrement détaillée — les principaux plans sectoriels ou problèmes intersectoriels auraient pu

recevoir une place accrue dans les DSRP intérimaires. Ainsi, par exemple, il aurait pu être accordé une attention plus grande à la parité entre les sexes (Côte d'Ivoire et République démocratique du Congo), à l'efficacité de la prestation des services et de l'allocation des ressources (Côte d'Ivoire et République démocratique du Congo) et aux liens avec la pauvreté en milieu rural (Cap-Vert).

- L'évaluation conjointe des trois DSRP intérimaires a mis en relief la nécessité de redoubler d'efforts pour **établir un ordre de priorité parmi les interventions des pouvoirs publics et calculer les coûts** dans les DSRP complets, notamment en renforçant la gestion des dépenses publiques (Cap-Vert et Côte d'Ivoire) et en reliant plus étroitement les stratégies, les budgets et les projections de la croissance (Cap-Vert et République démocratique du Congo).

9. Il apparaît, dans chacun des trois cas, qu'un arbitrage doit être opéré, pour la préparation des DSRP, entre qualité et rapidité. Le calendrier assez long prévu pour la préparation du DSRP complet de la République démocratique du Congo est approprié étant donné les problèmes et contraintes auxquels se heurte ce pays à peine sorti d'un conflit. Les calendriers proposés pour le Cap-Vert et la Côte d'Ivoire, cependant, s'avéreront sans doute excessivement optimistes étant donné le temps qu'il a fallu aux autres pays pour élaborer une stratégie de qualité. Lorsque les Conseils de la Banque et du Fonds évalueront les prochains DSRP intérimaire, ils devront faire porter l'attention sur le réalisme des calendriers dans le cadre desquels les pays doivent élaborer leurs DSRP complets.

## B. Rapports sur l'avancement de la préparation des DSRP

10. Au cours des six derniers mois, six pays (Géorgie, Ghana, Lesotho, Moldova, RDP lao et Sénégal) ont présenté aux Conseils des rapports sur l'avancement de la préparation de leurs DSRP. Ces rapports ont mis en relief les progrès réalisés, notamment pour ce qui est de la situation des arrangements institutionnels (Moldova), l'identification d'objectifs et d'indicateurs (Lesotho), la collecte de données sur la pauvreté (Géorgie), l'analyse de la pauvreté (RDP Lao et Sénégal) et le suivi des dépenses consacrées à la lutte contre la pauvreté (Ghana).

11. Les rapports sur l'avancement de la préparation des DSRP ont pour objet d'expliquer les raisons pour lesquelles la préparation de ces documents a pris plus d'un an ainsi que d'identifier l'assistance technique requise, le cas échéant. Dans le cas des rapports examinés jusqu'à présent, les retards ont habituellement été dus aux programmes prévus pour l'élaboration des DSRP complets. Ils ont été imputables à différents facteurs, dont la nécessité de poursuivre les consultations et la concertation (Géorgie, Lesotho et RDP Lao), des difficultés techniques et des problèmes d'organisation (Sénégal), des changements politiques et des difficultés financières (Moldova), la complexité du processus d'établissement d'un ordre de priorités appropriées, des mesures à prendre et du calcul de leur coût ainsi que l'assistance technique requise à cette fin (Géorgie) et l'élaboration de plans d'action sectoriels (RDP lao). Ces constatations correspondent aux problèmes évoqués dans les précédents rapports et illustrent certains des principaux problèmes auxquels se heurtent les pays dans la préparation de leurs DSRP complets.

L'un des fils conducteurs de tous les rapports est la difficulté qu'il y a à établir un ordre de priorité parmi les interventions des pouvoirs publics et à en calculer le coût (Géorgie, Lesotho et RDP lao) ainsi qu'à renforcer la gestion et le suivi des dépenses publiques (Ghana et Sénégal). D'autres domaines dans lesquels la nécessité d'une assistance technique supplémentaire est souvent mentionnée sont la participation et la concertation (Géorgie et Moldova) ainsi que le suivi et l'évaluation (Ghana, Lesotho et Moldova).

12. Le nombre de fois qu'il a fallu repousser les dates butoirs fixées pour la préparation des DSRP reflète l'optimisme excessif des calendriers fixés lors des premiers DSRP intérimaire et met en relief la nécessité pour les pays de fixer leurs calendriers d'exécution de façon réaliste. Cela montre également qu'il faut que les donateurs donnent des indications plus claires quant à la fourniture et à la coordination de l'assistance technique. Les évaluations conjointes desdits rapports ont généralement considéré que les calendriers révisés pour la préparation des DSRP est demeuré ambitieux, sauf pour la Moldova, pays pour lequel la date initialement fixée pour l'achèvement du DSRP complet a été reportée de plus d'un an.

### C. DSRP complets

13. Neuf DSRP complets ont été achevés depuis l'examen conjoint : Albanie, Gambie, Guinée, Guyana, Malawi, Rwanda, Viet Nam, Yémen et Zambie. Ces pays sont très diversifiés et comprennent des pays d'Europe et d'Asie centrale, d'Asie de l'Est et du Moyen-Orient ainsi que certains pays qui viennent de sortir d'un conflit. Il ressort des analyses de la Banque et du Fonds que les éléments positifs ainsi que les principaux problèmes reflétés dans les dix premiers DSRP complets, tels que résumés dans les conclusions de l'examen conjoint (voir l'encadré 1), sont demeurés inchangés.

#### Participation

14. Les neuf DSRP complets ont été élaborés à la suite de processus participatifs tendant à intégrer les vues d'une large gamme de parties prenantes à la conception de la stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté, et il apparaît que l'information a été diffusée plus rapidement et dans un plus grand nombre de langues locales et que la participation a été renforcée (voir la section III.A ci-dessous). Au Malawi et en Zambie, par exemple, le secteur privé et les groupes religieux – ainsi que les organismes généralement consultés, comme les organisations non gouvernementales (ONG) et les donateurs – ont été associés au processus. Au Malawi, les observations formulées par les parties prenantes ont été incorporées au document final à la suite d'une série de processus itératifs. Le Rwanda et le Viet Nam ont produit et diffusé les DSRP dans les langues locales.

15. **Dans plusieurs pays, les processus participatifs sont le prolongement d'une tradition de concertation ou de précédentes opérations participatives.** Au Rwanda, par exemple, le DSRP intérimaire a été fondé sur la *Vision 2010* (préparée en 1998). Il semble également que les processus d'élaboration des DSRP suscitent peu à peu, au-delà de ces documents eux-mêmes, un débat plus large sur les décisions des pouvoirs publics. En Gambie, par exemple, le processus participatif est considéré comme un instrument qui favorise la transparence, l'autonomisation et la prise de décision conjointe. De ce fait, des discussions ont été entamées avec la société civile pour la préparation du budget et les résultats de ces réunions ont été utilisés pour fixer les plafonds budgétaires pour 2002.

16. **Les parlements semblent également être progressivement associés de plus près à la préparation des DSRP, bien que nombre de ces documents continuent d’être approuvés par l’exécutif avant d’être communiqués au législateur.** Au Viet Nam, par exemple, la stratégie globale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (SGCRP) a été communiquée à la Commission des affaires économiques et du budget de l’Assemblée nationale pour discussion et observations avant d’être approuvée par le Premier Ministre. Cela dit, en Albanie les membres du Parlement ont été tenus au courant de l’élaboration de la stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté (SCRP) et les commissions compétentes du Parlement sont appelées à jouer un rôle dans sa mise en œuvre. La nécessité d’institutionnaliser une plus grande ouverture des processus gouvernementaux de prise de décision et d’élargir la participation de manière à englober les grandes options touchant les politiques macroéconomiques et structurelles et les principaux arbitrages à opérer continuent de constituer un défi majeur (voir les sections III.A et III.B ci-dessous).

### **Diagnostics de la pauvreté**

17. **La mesure dans laquelle les DSRP complets élaborés récemment sont fondés sur un diagnostic rigoureux de la pauvreté varie beaucoup d’un pays à un autre. Les limitations des données continuent de poser un problème.** Par exemple, si le Malawi, le Rwanda, le Viet Nam et la Zambie ont pu se fonder sur des données récentes pour élaborer leurs DSRP, l’Albanie n’a pas pu suivre les tendances de la pauvreté, faute d’informations suffisantes. En outre, au Guyana, les données disponibles comportaient des lacunes pour les régions reculées où vivent une large part des populations autochtones, et elles n’étaient pas non plus ventilées par sexe.

18. Même lorsque les données disponibles étaient déficientes, **la plupart des pays ont réussi à présenter un diagnostic utile de la pauvreté.** Le DSRP de Guinée, par exemple, en dépit d’informations quantitatives limitées, contient une analyse assez approfondie de la pauvreté reposant sur une utilisation judicieuse des informations qualitatives disponibles. L’Albanie et la Guinée ont l’une et l’autre reconnu expressément les multiples dimensions de la pauvreté dans leurs DSRP, tandis qu’au Guyana, des efforts ont été déployés pour comprendre l’impact sur la pauvreté des politiques antérieures. Le Viet Nam, quant à lui, a entrepris de présenter une analyse robuste et détaillée de la pauvreté. Comme on le verra plus loin (section III.C), toutefois, les progrès en ce qui concerne l’analyse de l’impact des principales réformes sur la pauvreté et le secteur social ont été plus mitigés.

### **Interventions prioritaires des pouvoirs publics**

19. **Les neuf DSRP complets élaborés récemment ont été fondés sur une stratégie orientée vers une expansion économique soutenue.** L’Albanie, le Guyana et le Rwanda considèrent la croissance comme un processus devant être exclusivement dirigé par le secteur privé, de sorte que leurs DSRP ont mis l’accent sur la réforme des cadres réglementaires et sur le développement de l’infrastructure. Dans leurs stratégies, les pays ont identifié les mesures à adopter pour promouvoir le développement du secteur privé grâce à une amélioration de la gouvernance, à la mise en place des éléments d’infrastructure nécessaires d’urgence, à la réforme du secteur financier et à la poursuite des programmes de privatisation. Au Viet Nam, l’objectif de croissance de la SGCRP est

fondé sur un développement rapide du secteur privé et sur la libéralisation des échanges. On constate aussi souvent qu'un accent marqué est mis – en Gambie, au Malawi, au Rwanda, au Yémen et en Zambie, par exemple – sur le rôle majeur qui incombe à l'agriculture et sur la nécessité de continuer à stimuler le développement rural. Dans de nombreux pays, la pauvreté tend à être concentrée en milieu rural, de sorte que la priorité la plus élevée est accordée à l'agriculture afin de diversifier la production et les exportations, de créer des emplois et d'élever les revenus des ménages. Les politiques concernant le secteur rural contiennent également des propositions tendant à diversifier l'activité économique, notamment au moyen du tourisme, des agro-industries et des autres formes d'emplois non agricoles.

**20. L'amélioration de la gouvernance a été identifiée dans sept des neuf DSRP complets élaborés récemment comme l'un des piliers centraux de la stratégie, tandis que l'élargissement de l'accès aux services de santé de base et d'éducation a été considéré comme prioritaire dans tous ces documents.** Des problèmes intersectoriels comme le VIH/SIDA, l'égalité entre les sexes et l'environnement sont également reflétés dans plusieurs des DSRP, de même que la création de filets de sécurité sociale et la réforme des institutions. La SGCRP de l'Albanie, par exemple, met un accent louable sur l'environnement en identifiant les principaux problèmes qui se posent et leur corrélation avec la pauvreté, et contient un plan d'action et un délai raisonnables pour s'y attaquer. Au Viet Nam, la SGCRP est axée notamment sur la problématique hommes femmes et différentes mesures spécifiques sont prévues pour promouvoir l'égalité entre les sexes.

**21. Le calcul des coûts, l'établissement d'un ordre de priorité et le resserrement des liens entre le diagnostic et les politiques demeurent des problèmes majeurs.** Certains des DSRP, comme celui de la Guinée, sont louables pour les efforts qui ont été faits pour établir un ordre de priorité parmi les interventions du secteur public et en identifier les coûts, tandis que d'autres (par exemple celui de la Gambie) prévoient la fourniture d'une assistance technique judicieuse pour appuyer les réformes du contrôle et de la gestion des dépenses publiques. Cependant, la plupart des neufs DSRP ont eu des difficultés à présenter un train de mesures réalistes et échelonnées comme il convient pour s'attaquer à la pauvreté. Le calcul des coûts des interventions à entreprendre a constitué un problème dans le cas du Viet Nam, par exemple. Une autre difficulté qui n'a pas été pleinement résolue est celle de veiller à ce que les politiques proposées correspondent aux diagnostics sous-jacents. Les politiques de promotion de l'égalité entre les sexes proposées au Yémen, par exemple, n'ont pas été reliées comme il convient au diagnostic de la pauvreté, ce qui a également été le cas du programme du secteur de l'énergie en Albanie. L'évaluation conjointe du DSRP de la Guinée est parvenue à la conclusion que nombre des politiques proposées auraient pu être reliées plus étroitement à la réduction de la pauvreté.

### **Suivi et évaluation**

**22. Les services de la Banque et du Fonds ont considéré que les principaux indicateurs de résultats sélectionnés dans les DSRP complets étaient appropriés,** mais certains pays – par exemple le Rwanda et la Zambie – ont eu peine à identifier une série gérable d'indicateurs intermédiaires qui permettent de suivre l'évolution de la situation. En outre, les services de la Banque et du Fonds ont exprimé la crainte que les objectifs fixés ne soient souvent trop ambitieux (voir la section III.E). En Guinée, par

exemple, les objectifs sélectionnés étaient conformes aux objectifs de développement du Millénaire, mais ont été considérés comme dépourvus de réalisme s'il n'était pas possible d'éliminer les contraintes majeures sur les plans des institutions et des ressources. Les capacités institutionnelles de mise en œuvre des plans de suivi et d'évaluation constituent un problème pour les neuf DSRP bien que, dans la plupart des cas, les gouvernements aient déjà mobilisé un appui des donateurs à cette fin (par exemple Gambie, Guinée, Guyana, Rwanda et Yémen).

#### D. Rapports d'étape annuels sur les DSRP

23. L'approche des DSRP étant censée être un processus continu d'amélioration des interventions des pouvoirs publics en vue de réduire la pauvreté et de promouvoir la croissance, les services de la Banque et du Fonds ont proposé que les pays mettent à jour leurs stratégies pour la réduction de la pauvreté tous les deux à cinq ans. Dans l'intervalle, les autorités sont censées préparer et discuter chaque année des rapports d'étape annuels sur la mise en œuvre desdites stratégies<sup>4</sup>. Afin de minimiser le travail administratif que cela représente pour les pays, les rapports d'étape devraient idéalement être intégrés au processus ordinaire de prise de décisions (par exemple élaboration des budgets annuels et/ou des rapports sur l'exécution des programmes nationaux de lutte contre la pauvreté et de promotion du développement) et être présentés sous forme de brefs documents récapitulatifs. La date précise à laquelle doit être élaboré le rapport d'étape annuel est souple et peut changer avec le temps s'il faut l'harmoniser avec les processus nationaux de rapport et de prise de décisions. La Banque et le Fonds ont élaboré des directives internes sur la préparation des évaluations conjointes qui doivent accompagner les rapports d'étape annuels sur la mise en œuvre des DSRP. Ces directives, qui figurent à l'annexe I, seront révisées périodiquement à la lumière de l'expérience acquise et de l'information reçue des pays et des partenaires de développement.

24. Les deux rapports d'étape qu'ont examinés les Conseils de la Banque et du Fonds depuis leurs réunions de printemps (Mauritanie et Ouganda) confirment que des efforts substantiels sont consacrés à la mise en œuvre des DSRP et au suivi de la pauvreté et que ce type de rapport aide à renforcer le dynamisme du processus au niveau des pays. Les traits saillants desdits rapports étaient les suivants :

- **Portée.** Chaque pays a rendu compte sans détours des progrès réalisés dans la mise en œuvre de chacune des quatre grandes composantes de leurs DSRP respectifs. Dans le cas de la Mauritanie, par exemple, le rapport traite de questions comme la croissance et le cadre macroéconomique, les secteurs prioritaires comme le développement ou l'éducation ainsi que des aspects de méthode comme la participation. En outre, il identifie les mesures qui commencent à apparaître comme prioritaires et les besoins en matière de renforcement des capacités.

---

<sup>4</sup> Les rapports intérimaires et les évaluations jointes qui les accompagnent doivent être discutés par le Conseil de l'une ou l'autre des deux institutions ou des deux indépendamment dans le contexte des décisions opérationnelles du FMI ou de l'IDA. La plupart des PPTTE ne peuvent parvenir au point d'achèvement que s'ils ont présenté un rapport intérimaire sur la première année de mise en œuvre de leur DSRP. Pour le FMI, il doit avoir été présenté un rapport intérimaire au cours des 12 mois écoulés pour pouvoir envisager un arrangement ou un examen au titre du MRPC. Dans le cas de l'IDA, le rapport intérimaire doit parfois avoir été présenté dans les 12 mois précédents lorsqu'un pays décide de mettre à jour son DSRP moins fréquemment que le cycle triennal dans lequel sont préparés les CAS de l'IDA.

Toutefois, la complétude a un prix : le rapport de la Mauritanie, avec ses annexes, représente une soixantaine de pages.

- **Apprentissage de l'expérience.** Aussi bien la Mauritanie que l'Ouganda reconnaissent franchement que certains des objectifs visés dans le DSRP n'ont pas été atteints. En Ouganda, l'analyse plus détaillée des données concernant les ménages a permis au gouvernement d'identifier les facteurs qui entravent le développement humain. Le rapport évoque les différentes mesures correctives qui pourraient être adoptées pour remédier aux défaillances constatées. De même, en Mauritanie, dans les cas où les objectifs fixés n'ont pas été atteints, le rapport propose la marche à suivre pour veiller à ce que les résultats escomptés soient obtenus ainsi que la révision de certains objectifs qui apparaissent maintenant comme dépourvus de réalisme.
- **Intégration du DSRP aux processus de prise de décisions et de budgétisation du gouvernement.** C'est l'Ouganda qui est allé le plus loin dans cette direction. Le rapport constitue l'une des principales bases de préparation du budget pour l'exercice 2002/03 et a été communiqué au Parlement. En Mauritanie, le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) pour le secteur de la santé a servi de base aux ouvertures de crédits à ce secteur dans le budget de 2002.
- **Le manque de capacités continue de poser un problème énorme.** La Mauritanie considère que ce problème est le principal obstacle à une mise en œuvre efficace de sa stratégie et, pour y faire face, a élaboré un programme national de renforcement des capacités qui prévoit une large gamme de mesures, dont la fourniture d'une assistance technique dans les domaines de la planification macroéconomique, du diagnostic de la pauvreté, du suivi et de l'évaluation et de la gestion des dépenses publiques.

### III. SOLUTION DES PROBLÈMES D'EXÉCUTION

25. A mesure que les pays progressent et passent de la préparation à la mise en œuvre de leurs stratégies nationales pour la réduction de la pauvreté, il se pose une série de problèmes qui revêtent une importance critique pour le succès de l'approche des DSRP en général. Ces problèmes ont été mis en relief lors de l'examen conjoint et sont reflétés dans neuf DSRP complets les plus récents. Cette section passe en revue l'évolution de la situation à cet égard et les plans de travail proposés par la Banque et le Fonds dans certains domaines, dont la participation, les choix de politique macroéconomique et les expansions axées sur les pauvres, l'analyse de la pauvreté et de l'impact social des principales réformes, la gestion des dépenses publiques, le suivi et l'évaluation et la coordination avec les donateurs. Il faudra, si l'on veut que l'entreprise soit couronnée de succès, améliorer les résultats dans ces domaines ainsi que renforcer les capacités et éliminer les principales contraintes qui existent sur le plan de la gouvernance (voir l'encadré 2).

### **Encadré 2. Bonne gouvernance et mise en œuvre des DSRP**

Une bonne gouvernance et un fonctionnement efficace du secteur public revêtent une importance capitale pour la mise en œuvre des stratégies pour la réduction de la pauvreté. Du point de vue de la réduction de la pauvreté, une bonne gouvernance signifie transparence et obligation de rendre compte, prestation efficace des services et existence d'un climat propice aux investissements et à la croissance. La façon dont les questions de gouvernance sont abordées dans les DSRP, notamment s'agissant de la corruption et de l'obligation de rendre compte, de la réforme de la fonction publique, de la décentralisation et des systèmes juridiques et judiciaires, a été analysée en détail lors de l'examen conjoint et est constamment suivie par les services de la Banque et du Fonds. Les questions de gouvernance ne sont pas seulement techniques : elles ont trait également aux incitations et au contexte politique dans lequel fonctionnent les institutions à l'échelon national et local.

#### **A. Institutionnalisation de la participation des parties prenantes et rôle des parlements**

26. Les derniers DSRP confirment que le processus a contribué à améliorer la transparence et la concertation entre les pouvoirs publics et une large gamme de parties prenantes touchant les questions liées à la pauvreté. En Albanie, par exemple, des organisations de la société civile (OSC) ont été invitées à participer à des groupes de travail mixtes pour exprimer leurs vues sur le contenu du DSRP, tandis qu'au Guyana, les résultats des consultations avec les OSC et l'information en retour qu'en a tirée le gouvernement ont été documentés, analysés et communiqués au public. Au Malawi, le processus de préparation du DSRP a aidé à renforcer les structures de la société civile. D'autres parties prenantes nationales, comme le secteur privé et les administrations locales, ont également été associées à la formulation des stratégies nationales, bien qu'à un moindre degré.

27. La consolidation des processus participatifs est particulièrement visible en matière de gestion des dépenses publiques. Ces dernières années, les OSC ont trouvé de nouveaux moyens d'influencer les processus budgétaires, les décisions touchant l'allocation des ressources et le suivi des dépenses pour que le budget fasse l'objet d'un débat public. Nombre de ces méthodes sont maintenant utilisées efficacement dans le processus des DSRP. Au Malawi, par exemple, le Réseau pour la justice économique analyse chaque année le budget national; de même, au Ghana, une OSC a commencé à analyser et à suivre les décisions budgétaires et doit, dans le contexte du suivi de la mise en œuvre du DSRP, surveiller la qualité de la prestation des services publics au moyen d'évaluations des usagers. Les enquêtes de suivi des dépenses publiques offrent de nouvelles possibilités de contrôler le montant effectif des dépenses au plan local : en Ouganda, par exemple, les OSC ont commencé à adopter cette méthode pour suivre constamment l'utilisation des crédits et les décisions du budget. De même, en Albanie, le gouvernement doit prochainement réaliser une enquête sur la qualité des services et la satisfaction des usagers dans le contexte de la réforme du secteur public en utilisant la méthode des évaluations des usagers avec un appui fourni par l'IDA sous forme d'un crédit d'appui à la réduction de la pauvreté (PRSC).

28. Il apparaît que les communautés locales s'impliquent davantage dans le processus des DSRP dans certains pays, ce qui contribue à élargir le sentiment d'appartenance. Le Ghana, par exemple, envisage d'élaborer une version pour profanes du DSRP dans différentes langues locales et il a entrepris d'élaborer des plans d'actions prioritaires au plan régional sur la base du DSRP. De même, au Viet Nam, le gouvernement envisage d'intégrer la stratégie finale aux processus de planification aux niveaux régional et local (voir l'encadré 3). Ces événements sont encourageants, mais ils devront encore faire leurs preuves à plus grande échelle.

**Encadré 3. Viet Nam : Intégration au plan local de la stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté (SGCRP)**

Le dernier chapitre de la SGCRP, approuvée en mai 2002, esquisse les mesures que le gouvernement a l'intention d'adopter pour faire en sorte que « les ministères, secteurs et provinces intègrent la SGCRP à leurs plans annuels et quinquennaux de développement socio-économique ». Les buts et objectifs visés dans la stratégie sont tous spécifiés au plan national, mais nombre des décisions et choix critiques concernant les interventions et les dépenses du secteur public doivent être prises au niveau des provinces ou des districts. Le gouvernement envisage par conséquent de mener une large campagne d'information pour s'assurer que les agents locaux sont familiarisés avec la stratégie et savent ce qu'elle implique pour les processus de planification au niveau local. Il sera également entrepris un programme ciblé de renforcement des capacités du personnel local, l'accent étant mis sur les communes pauvres et reculées.

29. **Cependant, il reste difficile d'institutionnaliser les nombreux processus participatifs que les DSRP ont stimulés.** Conscients du caractère continu du processus des DSRP, quelques pays ont continué à sensibiliser le public, à renforcer l'implication des parties prenantes et à mobiliser un appui accru du public pour que la stratégie, une fois élaborée, soit mise en œuvre efficacement. Ces efforts ont été les plus visibles dans cinq principaux domaines : gestion des dépenses publiques, création d'un cadre juridique propice à la participation, diffusion et mise en œuvre du DSRP au plan local, participation accrue des ministères sectoriels à l'élaboration du DSRP et rôle des parlements. Dans d'autres pays, les OSC, indépendamment des concertations formelles au sujet des DSRP, ont exprimé des avis indépendants à ce sujet, mais ont émis des doutes quant à la mesure dans laquelle il en sera tenu compte.

30. **Il importe manifestement, si l'on veut que les processus participatifs soient durables, de créer un cadre juridique propice à l'engagement civique,** et les indications récentes dont on dispose permettent de penser que les DSRP offrent des possibilités de progresser dans ce domaine. A la suite des concertations au sujet des DSRP, la Mauritanie et le Yémen ont rédigé des lois concernant la participation des OSC. De même, en Bolivie, le gouvernement a promulgué une nouvelle loi sur la concertation nationale qui institutionnalise les processus de concertation nationale, le principe du décaissement par le biais des municipalités des fonds dégagés grâce aux mesures d'allégement de la dette accordé dans le cadre de l'initiative en faveur des PPTTE et l'établissement de comités locaux de surveillance chargés de suivre l'exécution des programmes de réduction de la pauvreté. La Banque et le Fonds appuient les initiatives

prises par divers pays pour institutionnaliser la concertation de la société civile dans le contexte des DSRP et envisagent de diffuser les pratiques optimales qui apparaîtront dans ce domaine. Par exemple, on s'emploie à mettre au point un système d'information en ligne qui puisse être utilisé aussi bien par les services de la Banque que par les clients pour évaluer les cadres juridiques qui affectent l'engagement civique.

31. **L'association des organismes sectoriels est essentielle à la mise en œuvre des DSRP.** L'examen conjoint est parvenu à la conclusion qu'une association limitée des ministères sectoriels à la formulation de la stratégie risque de compromettre les possibilités de succès. Certains des pays qui ont élaboré des DSRP ont commencé à se préoccuper de cette question depuis l'examen conjoint en introduisant des réformes sectorielles tendant à améliorer l'efficacité des méthodes de planification et d'exécution. En Mauritanie, par exemple, avoir aligné le DSRP et la stratégie de réforme du secteur de la santé a permis d'atteindre un double objectif : améliorer l'efficacité de la planification et de l'exécution des activités et élaborer des plans sectoriels assortis de prévisions de coûts. Beaucoup de pays, cependant, continuent d'éprouver des difficultés à affiner les arrangements participatifs d'exécution et de suivi des stratégies sectorielles. La réforme du secteur de la santé en Albanie, par exemple, suppose la participation d'une multitude de parties prenantes, du ministère central aux patients, de sorte que la coordination s'est avérée être une tâche redoutable.

32. **Les parlements semblent jouer un rôle croissant dans le processus des DSRP.** Les DSRP du Niger et de la Zambie mettent en relief le rôle qu'avaient joué leurs parlements respectifs dans le processus de consultation dès les premiers stades de leur élaboration. Le rapport d'étape de la Mauritanie fait observer que des membres du Parlement ont participé aux assemblées générales qui ont été constituées dans le cadre du large processus participatif d'élaboration du DSRP et que l'on s'emploiera, à l'avenir, à renforcer le rôle de surveillance du Parlement. Le DSRP du Guyana décrit comment des commissions sectorielles de l'Assemblée nationale ont été créées pour renforcer l'obligation faite à l'administration de rendre compte de ses actes en matière de réduction de la pauvreté et pour rehausser le rôle joué par le Parlement dans la gouvernance. En ce qui concerne l'exécution du budget, les DSRP de l'Albanie, du Niger et de la Zambie soulignent le rôle que jouent les parlements en examinant en détail le projet de budget pour s'assurer qu'il va dans le sens des objectifs de réduction de la pauvreté et en assurant une surveillance efficace pendant l'exécution.

33. **Simultanément, de nombreuses contraintes, allant du manque de connaissances à des déficiences d'infrastructure, empêchent d'œuvrer en faveur d'une réduction de la pauvreté.** Un sérieux problème, par exemple, tient à la mauvaise communication de l'information entre l'exécutif et le législatif, qui empêche les parlements de vraiment pouvoir contribuer au moment opportun à la prise de décisions touchant la réduction de la pauvreté conformément aux dispositions des constitutions nationales. Si ce problème systémique pouvait être résolu plus efficacement, les parlements seraient sans doute mieux à même de suivre l'exécution des engagements pris pour atténuer la pauvreté, par exemple en améliorant la prestation des services au plan local. Les parlements et leurs commissions doivent lorsque les objectifs fixés ne sont pas atteints, demander des explications, soit à la tribune, soit dans les médias. En outre, les parlements peuvent préparer des programmes de renforcement des capacités pour

lesquels un appui international devient peu à peu disponible. La Banque, avec d'autres partenaires, a entrepris d'élargir ses initiatives à cet égard pour fournir un appui approprié (Encadré 4).

**Encadré 4. Activités sélectionnées de renforcement des capacités des parlements dans le contexte des DSRP**

A la fin de 2001, la Banque mondiale et le PNUD ont lancé en collaboration un programme tendant à sensibiliser les parlementaires à l'approche des DSRP et à aider les parlements à jouer un rôle accru dans ce processus, conformément aux dispositions pertinentes des constitutions nationales. Un programme pilote de formation au moyen d'ateliers, de voyages d'études et d'apprentissage à distance, intitulé « Le Parlement, la gouvernance et le DSRP » est actuellement en cours en Éthiopie, au Ghana, au Kenya, au Malawi, au Mali et au Nigéria. Grâce à un appui financier des gouvernements belge et néerlandais, ce programme pilote a déjà commencé à avoir un impact. Au Ghana, par exemple, où le premier atelier a été organisé à la fin de l'an dernier, les parlementaires entretiennent des contacts plus étroits avec les groupes qui militent en faveur des pauvres dans le nord du pays et envisagent d'examiner le prochain projet de budget à la lumière des efforts d'atténuation de la pauvreté. Un autre programme de formation pour les pays des Balkans, lancé en collaboration avec le Gouvernement finlandais, doit être élargi aux pays de l'ancienne Union soviétique. Un atelier Banque mondiale/Joint Africa Institute doit également se tenir à Abidjan pour région de l'Afrique au début de 2003. Dans le reste de l'Asie, un séminaire national qui doit se tenir au Cambodge en septembre 2002 aura pour thème le rôle du Parlement dans le processus des DSRP.

La Banque mondiale a également l'intention de resserrer sa collaboration avec le PNUD, le Centre parlementaire canadien, le National Democratic Institute et d'autres organismes pour aider les parlementaires à se préparer à jouer un rôle plus direct dans la mise en œuvre des DSRP. Les domaines d'activité envisagés sont notamment des activités d'apprentissage à distance et des débats (pour promouvoir l'apprentissage Sud-Sud et tirer les leçons appropriées des pratiques optimales identifiées), ainsi que des activités d'information des parlementaires par Internet et bulletins.

**B. Choix économiques et croissance axée sur les pauvres**

34. L'une des principales conclusions de l'examen conjoint a été que **les premiers DSRP reposaient souvent sur des hypothèses macroéconomiques excessivement optimistes** qui n'étaient pas étayées par une analyse des sources probables de croissance ou des politiques envisagées pour garantir une telle expansion. En outre, **elles ne contenaient généralement qu'une analyse limitée du cadre macroéconomique, des différentes politiques pouvant être envisagées ou des plans d'intervention en cas de chocs imprévus, de la corrélation entre les choix politiques et les objectifs de réduction de la pauvreté et de l'arbitrage que supposaient ces choix**. Ces conclusions sont corroborées par l'expérience que reflètent les derniers DSRP complets. Les pays sont certes désireux de résoudre ces problèmes, mais l'insuffisance des capacités institutionnelles existantes et la nécessité d'un appui technique et d'un renforcement des

capacités d'analyse ne manqueront pas de freiner le rythme auquel ces problèmes pourront être résolus. De plus, il reste encore beaucoup à faire pour faire mieux comprendre les politiques de nature à promouvoir une expansion devant avoir un impact sur les pauvres.

35. Souvent, le cadre macroéconomique pris comme base pour le DSRP d'un pays n'a pas correspondu à celui sur lequel était fondé son budget annuel. Les DSRP ont généralement péché par excès d'optimisme dans leurs hypothèses de croissance et dans les objectifs de recettes, de dépenses et de financement connexes<sup>5</sup>. De plus, l'analyse des sources probables de croissance à la base de ces hypothèses et de la contribution à l'expansion des politiques envisagées a souvent été limitée. En ce qui concerne les objectifs de croissance, par exemple, le rapport d'étape annuel sur le DSRP de l'Ouganda a mis en relief le fait que les taux annuels de croissance récents, d'environ 4,5 %, sont nettement inférieurs (par suite, en particulier, de la baisse des prix du café) à l'objectif de 7 %. Le DSRP de la Zambie note que des taux de croissance de 5 à 8 % auraient été souhaitables pour pouvoir réduire la pauvreté, mais les projections de l'expansion dans une perspective à court terme étaient d'environ 4 % par suite de l'impact du VIH/SIDA et de l'assombrissement des perspectives dans le secteur minier. Même ce taux de croissance est plus élevé que celui atteint récemment. En revanche, les budgets des pays ont généralement été fondés sur des hypothèses plus réalistes pour ce qui est des taux de croissance prévisibles, des courants d'assistance, des efforts de mobilisation des ressources internes et des cours des principaux produits sur les marchés mondiaux. Les pays ont également du mal à évaluer le coût des mesures à prendre dans le cadre du DSRP et à fixer les priorités correspondantes. Pour remédier à cette situation, il faudrait commencer par encourager les pays à faire en sorte que le cadre macroéconomique de référence sur lequel repose leurs DSRP soit lié à des situations plus réalistes de l'expansion et des possibilités de financement qui puissent, le moment venu, être incorporées à leur budget national.

36. **Pour appuyer cet effort, les services du Fonds et de la Banque devront baser leurs propres projections sur une analyse plus approfondie des sources probables de croissance et présenter leurs analyses explicitement dans leurs discussions avec les autorités, ainsi que dans leurs propres documents<sup>6</sup>.** Ce travail devra être fondé sur les analyses sectorielles réalisées par la Banque et d'autres organisations dans le contexte de l'élaboration et de la mise en œuvre des DSRP. Les services de la Banque et du Fonds, à leur tour, encourageront les pays à faire des projections réalistes reposant sur des analyses appropriées. Ils s'y emploieront lors de leurs visites dans les pays, et au moyen des possibilités offertes par les ateliers régionaux sur les DSRP et les cours de l'Institut du FMI sur la programmation et les politiques financières, ainsi qu'au moyen de l'assistance

---

<sup>5</sup> Le problème de l'optimisme des projections de la croissance n'est pas propre aux DSRP. Par le passé, les objectifs des projections de croissance des pays à faible revenu élaborés par le Fonds, la Banque et beaucoup d'organismes de développement ont également tendu à être trop élevés, l'idée étant que les principales réformes politiques seraient pleinement mises en œuvre.

<sup>6</sup> Par exemple, l'approche élaborée récemment par les services du Fonds pour évaluer la viabilité des comptes extérieurs et de la situation budgétaire, bien que censée s'appliquer principalement aux pays à revenu intermédiaire, est un bon exemple de projections à moyen terme plus disciplinées et plus transparentes, les hypothèses sous-jacentes et leurs incidences étant présentées en détail. Voir *Assessing Sustainability*, SM/02/166, 28 mai 2002.

technique fournie pour appuyer le système de diffusion générale des données (voir la section III.E)<sup>7</sup>.

37. **Les services de la Banque et du Fonds devront également s'employer plus activement à aider les pays à identifier les politiques à mettre en œuvre pour porter les taux de croissance aux niveaux souhaités**, notamment grâce à des mesures comme les suivantes : appui au développement rural; amélioration de l'environnement pour le secteur privé et les investissements; mise en place de systèmes juridiques fonctionnant comme il convient; expansion de l'infrastructure; promotion de la solidité du secteur financier, programmes de micro-financement et fourniture de services bancaires en milieu rural; et promotion de la diversification et de l'expansion des exportations<sup>8</sup>. Le Fonds a entrepris un ambitieux programme de recherche sur les questions macroéconomiques et les aspects de développement connexes, comme l'impact sur l'expansion de chocs exogènes<sup>9</sup>, des courants d'assistance et de l'accès aux marchés. La Banque travaille à des recherches complémentaires pour mieux comprendre quels sont les éléments qui font que la croissance est « favorable aux pauvres ». Il faudra pour cela, notamment, mieux comprendre le rôle joué par la situation initiale et les éléments qui déterminent un changement de la répartition des revenus<sup>10</sup>. En outre, les services de la Banque ont entrepris des études de caractère opérationnel pour mieux comprendre les politiques sectorielles et structurelles qui pourraient être mises en œuvre pour promouvoir la croissance et la réduction de la pauvreté ainsi que les conditions qui doivent être remplies pour que ces politiques aient un impact plus marqué sur les pauvres<sup>11</sup>.

38. Un autre défaut des cadres macroéconomiques sur lesquels reposaient les premiers DSRP est que **rare étaient ceux qui contenaient une analyse adéquate des incidences des chocs exogènes sur leurs stratégies de réduction de la pauvreté et leurs cadres macroéconomiques**, alors même que la forte dépendance des pays à faible revenu à l'égard d'une gamme étroite de produits d'exportation les rend particulièrement vulnérables à de tels chocs. Ces cadres n'avaient pas la flexibilité nécessaire pour pouvoir répondre à de tels chocs et, dans certains cas, étaient déjà dépassés lorsque le DSRP final

<sup>7</sup> Il est tout aussi important que les pays améliorent la couverture et la qualité de leur comptabilité nationale pour faire en sorte que les données reflètent avec exactitude le rythme de l'expansion économique.

<sup>8</sup> L'expansion des exportations devra être encouragée grâce à la libéralisation des échanges et à l'intégration économique des pays à faible revenu, mais il faudra aussi pousser les pays industrialisés à ouvrir leurs marchés aux exportations des pays en développement et à éliminer les subventions internes qui faussent le commerce.

<sup>9</sup> Les conclusions de l'analyse que les services du Fonds ont faite de l'impact des chocs exogènes sur les pays à faible revenu seront reflétées dans un document concernant le rôle du Fonds dans les pays à faible revenu qui sera examiné par le Conseil vers la fin de 2002.

<sup>10</sup> Les recherches prévues pour les deux prochaines années tendront à analyser l'impact de la croissance sur les pauvres et l'inégalité au niveau des pays; les éléments déterminants, au plan infranational d'une croissance favorable aux pauvres; la dynamique des revenus, les risques et la vulnérabilité; et l'exclusion sociale. Voir Martin Ravallion, 2001, *Growth, Inequality and Poverty : Looking Beyond Averages*, World Development.

<sup>11</sup> Les principales activités que la Banque prévoit de parrainer au cours de l'année à venir sont notamment un atelier qui servira à faire le bilan de l'analyse et des connaissances opérationnelles existantes sur les principaux aspects liés à l'impact de la croissance sur les pauvres, une série d'études de cas qui seront axées sur certaines des questions opérationnelles identifiées pendant l'atelier et une série de séminaires qui donneront aux services de la Banque l'occasion de discuter et de débattre les approches à mettre en œuvre pour que l'expansion ait un impact sur la pauvreté.

était élaboré. En particulier, très peu de DSRP comportaient, en cas d'imprévus, de plan garantissant que les programmes prioritaires de dépenses seraient sauvegardés en cas de difficultés ou qu'un surcroît éventuel de ressources serait dépensé conformément aux priorités établies<sup>12</sup>. Dans quatre cas<sup>13</sup> dans lesquels l'examen par le Conseil d'un arrangement au titre du MRPC et du DSRP sous-jacent est intervenu plusieurs mois après l'achèvement de celui-ci, les autorités ont communiqué des cadres macroéconomiques révisés élaborés en dehors des processus participatifs requis. Cela conduit à douter de l'intention d'un cadre macroéconomique uniquement fondé sur des hypothèses optimistes et contredit le principe d'une implication du pays sur la base d'une large participation des parties prenantes.

**39. Il conviendrait par conséquent que les pays incorporent d'emblée à leurs DSRP des scénarios de remplacement et des plans d'intervention en cas de situation imprévue**, de sorte que les cadres macroéconomiques et stratégies puissent être adaptés de façon souple et viable à tout changement de l'environnement extérieur, sans devoir avoir recours à des modifications ponctuelles en dehors du processus participatif à la base des DSRP. Idéalement, les DSRP devraient présenter deux scénarios. Le premier serait un scénario optimiste fondé sur les politiques et les besoins de financement (national et extérieur) nécessaires pour atteindre les objectifs les plus souhaitables en matière de réduction de la pauvreté. Les hypothèses à la base de ce scénario – taux de croissance, recettes publiques, courants d'assistance et exécution du budget – risquent cependant de ne pas correspondre aux résultats les plus probables. Il serait donc bon pour les pays d'élaborer également dans leurs DSRP un scénario plus prudent qui fournirait un cadre ambitieux mais réaliste sur lequel puisse être fondé le budget annuel. De plus, le scénario de base devrait présenter les mesures à introduire en cas d'imprévus en esquissant les mesures de politique budgétaire à adopter si les hypothèses sous-jacentes s'avèrent pécher par excès de pessimisme ou d'optimisme. Par exemple, si des ressources plus élevées que celles qui avaient été initialement prévues deviennent disponibles, le DSRP devrait indiquer expressément les domaines auxquels ces ressources devraient être consacrées en priorité (par exemple mesures prioritaires de lutte contre la pauvreté et constitution de réserves pour se prémunir contre les chocs extérieurs) sans compromettre pour autant les objectifs fixés en matière de croissance et de stabilité macroéconomique. De même, le DSRP devrait indiquer quelles sont les mesures correctives qui devraient être adoptées en matière de dépenses ou de recettes si les courants de ressources escomptés ne se matérialisent pas. Un DSRP récent, celui du Niger, a effectivement comporté différents scénarios (voir l'encadré 5).

<sup>12</sup> Si les DSRP de la Zambie et du Yémen reconnaissaient que leur situation économique dépendait directement de la conjoncture sur les marchés de certains produits – cuivre et pétrole respectivement – il aurait été bon qu'ils comportent des documents ou des scénarios de rechange pour parer à ces risques s'ils se matérialisaient. Le DSRP du Rwanda, sans envisager de scénario de remplacement, n'en abordait pas moins ces questions.

<sup>13</sup> Albanie, Gambie, Guinée et Malawi. Par exemple, les projections des recettes et du financement extérieur ont été nettement révisées à la baisse en Guinée, et le manque de scénario de remplacement par le DSRP a obligé les autorités à présenter un cadre macroéconomique révisé dans leur supplément de juillet 2002. De même, les retards intervenus dans les privatisations clés en Albanie ont limité le financement disponible en 2002 et a exigé une révision du cadre macroéconomique, qui a été présenté dans un supplément de mai 2002 au DSRP.

40. **L'examen de l'impact social et de l'ordre de priorité des dépenses à la base de ces scénarios devrait idéalement être réalisé** aussi d'une manière transparente et participative<sup>14</sup>. Force est néanmoins de reconnaître que **l'élaboration de plusieurs scénarios solliciterait encore plus les capacités institutionnelles déjà réduites des pays**. Comme il faudra inévitablement du temps pour renforcer ces capacités, on ne peut pas trop exiger pendant que les services de la Banque et du Fonds et d'autres organismes aident les pays à les développer (dans le contexte de visites, d'assistance technique et de séminaires).

41. A mesure que la communauté des donateurs s'oriente de plus en plus vers un système d'allocation de l'assistance fondé sur les performances, les pays qui mettent en œuvre leurs DSRP le plus efficacement auront à faire face à la difficulté consistant à gérer des ressources supplémentaires. **Il faudra par conséquent, dans le cas des pays à faible revenu, garantir un équilibre approprié entre des courants accrus d'assistance et des politiques budgétaires et autres viables de nature à appuyer la stabilité macroéconomique**. Des apports de ressources plus élevés risquent, dans certains cas, de compromettre la qualité et la viabilité des dépenses proposées, d'accroître la dépendance à l'égard de l'aide extérieure et d'affecter les incitations à la mobilisation de ressources nationales. Cela peut également remettre en question la soutenabilité de la dette et/ou la stabilité macroéconomique, notamment par le biais d'une appréciation du taux de change réel (ce qui affecterait la compétitivité), d'une pression à la hausse des taux d'intérêt intérieurs réels ou de l'inflation. L'appréciation quant à l'adéquation des différentes politiques budgétaires pouvant être envisagées variera selon la situation initiale des pays, la qualité des dépenses supplémentaires et leur incidence du point de vue des coûts récurrents et la fiabilité, la prévisibilité et le degré de concessionnalité de l'assistance extérieure. Il importera aussi d'estimer l'ampleur et les incidences des dépenses proposées et de déterminer la mesure dans laquelle le pays peut éviter des effets néfastes potentiels ou les minimiser au moyen de politiques macroéconomiques appropriées.

#### **Encadré 5 : Les différents scénarios économiques dans la pratique : le DSRP du Niger**

Le scénario macroéconomique de base pour le DSRP du Niger est présenté à l'intérieur « d'une fourchette de scénarios de croissance reflétant à la fois l'évolution passée et l'engagement du gouvernement d'atténuer la pauvreté au moyen de politiques économiques adéquates ».

- Le *scénario de base* vise un taux moyen de croissance réelle du PIB de 4 % par an pendant la période 2001-05. Bien qu'ambitieux, les services de la Banque et du Fonds ont considéré que ce scénario pourrait être atteint en l'absence de chocs extérieurs, sur la base de la mise en œuvre de la stratégie définie dans le DSRP.
- Reconnaissant que le scénario de base n'est pas exempt de risques (vulnérabilité aux « contraintes naturelles » (conditions météorologiques) et évolution des prix de ses produits d'exportation), le DSRP présente également *un scénario pessimiste de faible*

<sup>14</sup> D'une manière plus générale, les évaluations de l'impact sur les pauvres des chocs exogènes eux-mêmes contribueraient utilement à élaborer des plans à mettre en œuvre en cas d'imprévus concernant le type de dépenses publiques qui doivent être particulièrement protégées.

*croissance*. Selon ce scénario, le taux annuel de croissance réelle du PIB, de 2,5 %, correspond au taux annuel moyen enregistré pendant la période 1994-2000. Le DSRP relève que, selon ces hypothèses, la pauvreté continuerait de s'aggraver.

- Enfin, le *scénario de croissance rapide* suppose un taux annuel moyen de croissance de 6 % grâce à des progrès plus rapides sur la voie d'une amélioration de la gouvernance, de l'infrastructure et du climat des investissements et de l'activité du secteur privé. Il faudrait atteindre un tel taux pour réduire la pauvreté dans des proportions significatives.

Si l'analyse des sources de croissance à la base du scénario est quelque peu limitée, l'examen, en termes généraux, des différents scénarios de croissance possible constitue l'un des principaux atouts du DSRP du Niger. Il y a lieu de noter en outre que le DSRP présente des plans touchant les mesures à prendre en cas d'écart par rapport aux scénarios établis qui identifient exclusivement les incidences budgétaires de chacun des scénarios, y compris leur impact général sur les recettes et les ajustements à apporter aux allocations sectorielles de dépenses jusqu'en 2005. Cette analyse a servi de base à la préparation du budget du pays.

42. Pour appuyer ces efforts, le Fonds et la Banque ont entrepris des recherches pour contribuer à renforcer les analyses qui doivent inspirer ces choix, y compris les arbitrages potentiels à opérer entre les objectifs macroéconomiques et les objectifs du développement. Le Fonds et la Banque travaillent à l'élaboration, à l'intention de leurs services respectifs, des directives opérationnelles applicables à l'examen de l'impact probable, du point de vue macroéconomique et de celui de la réduction de la pauvreté, d'une augmentation des courants d'assistance. L'on présume généralement que les pays à faible revenu où sont réalisés des programmes d'aide au développement appuyés par le Fonds et par la Banque et qui ont élaboré d'énergiques stratégies de réduction de la pauvreté devraient pouvoir utiliser un financement supplémentaire sous forme de *dons* pour des dépenses judicieusement ciblées de lutte contre la pauvreté et que ces ressources pourraient être absorbées par l'infrastructure institutionnelle nationale. Les conclusions auxquelles sont parvenus les services de la Banque et du Fonds seront largement diffusées aux autorités nationales, aux partenaires de développement et aux autres parties prenantes.

43. Pour aider les pays à préparer des projections réalistes de la croissance, élaborer différents scénarios macroéconomiques et concilier des courants d'assistance plus élevés et la nécessité de préserver la stabilité macroéconomique, **les partenaires du développement – y compris le Fonds – devraient être associés à un stade aussi précoce que possible au processus participatif dans la mesure où il peut influencer sur les incidences macroéconomiques des priorités et des choix politiques reflétés dans les DSRP des pays**. Il y a trois niveaux d'association dans le processus des DSRP : avec les pouvoirs publics, avec les groupes de travail chargés d'élaborer les DSRP et avec la société civile. Cette association, particulièrement pour le Fonds, continuera d'intéresser surtout les pouvoirs publics, qui sont en définitive responsables de la mise en œuvre des DSRP. Néanmoins, des efforts seront déployés pour faire en sorte que les ministères sectoriels et les autres organismes participant à l'exécution de la stratégie nationale pour

la réduction de la pauvreté participent à ce dialogue (et pas seulement les ministères des finances et de l'économie et les banques centrales). L'association des services du Fonds et de la Banque au processus participatif d'élaboration des DSRP devrait tendre à améliorer la qualité et la portée de la concertation sur les politiques macroéconomiques et financières, sur les sources de la croissance et sur ses taux projetés ainsi que sur les différents scénarios. Une telle concertation interviendra généralement par le biais des missions résidentes et bureaux de pays mais exigera également des visites de représentants des services du siège. Enfin, les services de la Banque et du Fonds continueront de dialoguer avec la société civile dans son ensemble dans le contexte de visites, de campagnes d'information et des contacts de routine entretenus par les missions résidentes et les bureaux de pays. La Banque et le Fonds aideront également à renforcer les capacités nationales des États (y compris les parlements) mais aussi des OSC au moyen d'une assistance technique et d'activités didactiques (voir la section IV). Ils encourageront également les autres partenaires du développement à aider les parties prenantes nationales à participer plus efficacement à l'élaboration de l'ensemble des politiques économiques du pays.

### C. Analyse de la pauvreté et de l'impact social des réformes

44. **Une analyse de la pauvreté et de l'impact social des principales mesures adoptées constitue un moyen puissant de maximiser les avantages nets que les pauvres peuvent tirer des réformes macroéconomiques, structurelles et sectorielles. Il est également utile d'analyser et d'identifier l'impact attendu de ces mesures pour promouvoir un débat mieux informé sur les options politiques les mieux appropriées.** L'examen conjoint est parvenu à la conclusion que rares étaient les pays qui avaient entrepris systématiquement une analyse de la pauvreté et de l'impact social des principales mesures envisagées lorsqu'ils avaient établi leurs DSRP. Cela avait été dû à un sérieux manque de données et de capacités dans beaucoup de pays ainsi qu'à l'inadéquation des méthodes disponibles pour de telles analyses et au manque de coordination de l'assistance des donateurs.
45. **Depuis qu'a été réalisé l'examen conjoint, certains progrès ont été accomplis sur la voie de l'incorporation de l'analyse de la pauvreté et de l'impact social des mesures envisagées à l'élaboration des stratégies nationales pour la réduction de la pauvreté.** Le DSRP de la Gambie contient une analyse partielle de l'impact sur la pauvreté des politiques passées et a constaté des défaillances dans la réforme du secteur de l'arachide et des systèmes de prestation de services. Le DSRP de l'Albanie comprend une évaluation de l'impact sur la croissance et la répartition du revenu des politiques et des programmes passés et identifie les principales contraintes qui entravent l'atténuation de la pauvreté. Pour ce qui est de l'avenir, quelques pays, par exemple la Zambie, ont expressément prévu d'incorporer une analyse de la pauvreté et de l'impact social des politiques adoptées dans les mises à jour futures de son DSRP.
46. Pour la Banque, aider les pays à entreprendre plus systématiquement des analyses de la pauvreté et de l'impact social, notamment en mettant à leur disposition des méthodes d'analyse des réformes, est une priorité. Le Fonds fournira un appui dans ses domaines de compétence et intégrera les analyses disponibles à la conception des programmes bénéficiant d'un appui du MRPC. Plusieurs donateurs, dont le Department of International Development (DfID) du Royaume-Uni et la Gesellschaft für Technische

Zusammenarbeit (GTZ) de l'Allemagne fournissent déjà une assistance financière et technique pour faciliter la réalisation de ces analyses. **Les services de la Banque ont rédigé un projet de guide intitulé « Les analyses de la pauvreté et de l'impact social: Guide à l'intention de l'utilisateur », qui expose les méthodes et approches que devraient suivre dans ce domaine la Banque elle-même et les organismes nationaux intéressés.** Ce projet a été affiché sur le web en avril 2002 afin de susciter des commentaires du public<sup>15</sup>. Ce guide indique les différents principes à suivre pour mener à bien de telles analyses et souligne notamment l'importance qu'il y a à commencer l'analyse bien avant le moment auquel une décision doit être prise, ainsi que la nécessité d'utiliser les systèmes nationaux de suivi et d'évaluation pour surveiller l'impact effectif des mesures adoptées sur la pauvreté de sorte que les réformes, si besoin est, puissent être modifiées en conséquence. Un deuxième volume de ce guide doit être publié à la fin de 2002 pour exposer les méthodes et approches qui doivent inspirer les réformes dans des domaines spécifiques, dont le commerce, l'agriculture, le secteur financier et la protection sociale. Pour compléter ce guide, la **Banque travaille également à la préparation d'une « trousse à outils » qui donnera des indications plus détaillées sur différentes méthodes d'analyse de la pauvreté et de l'impact social ainsi que des exemples d'applications au plan national.**

47. Les activités didactiques existantes sont actuellement élargies pour dispenser, sur la base du guide et de la « trousse à outils » une formation approfondie sur des méthodes spécifiques d'analyse et pour toucher un public plus large comprenant non seulement les services de la Banque et du Fonds mais aussi le personnel des organismes nationaux de contrepartie. Les travaux sur ce type d'analyse avancent dans plusieurs pays où la Banque (avec une assistance financière de la Norvège) et le DfID ont entrepris des projets pilotes. Les études menées par la Banque dans différents pays portent notamment sur la réforme du secteur agricole au Malawi et au Tchad et la réforme du secteur des services d'utilité publique au Guyana, en Mongolie et au Pakistan, tandis que les projets pilotes du DfID visent l'Arménie, le Honduras, le Mozambique, l'Ouganda et le Rwanda. Les premières études pilotes seront discutées lors d'un atelier technique restreint auquel participeront des représentants des pays, de la Banque, du DfID et du Fonds; cet atelier, qui doit avoir lieu en octobre, portera plus particulièrement sur l'application dans d'autres pays des enseignements tirés de l'expérience. A l'avenir, la Banque et les autres partenaires de développement auront un rôle critique à jouer en aidant les pays à utiliser plus systématiquement les analyses de la pauvreté et de l'impact social pour faire reposer sur des bases solides la conception de leurs programmes de réforme.

#### **D. Gestion des dépenses publiques (GDP)**

48. **Il faudra, pour mettre en œuvre les DSRP, renforcer les systèmes nationaux de gestion des dépenses publiques.** Les travaux dans ce domaine continuent d'être l'un des piliers des programmes réalisés avec l'appui de la Banque et du Fonds dans les pays à faible revenu<sup>16</sup>. Les conseils de la Banque et du Fonds ont discuté en mars 2002 des

<sup>15</sup> Le projet peut être consulté à l'adresse [www.worldbank.org/poverty/psia/index.htm](http://www.worldbank.org/poverty/psia/index.htm).

<sup>16</sup> La Banque fournit une assistance pour le renforcement des capacités et un appui financier, ainsi que des conseils de politique générale au moyen de ses études économiques et sectorielles, comme des examens des dépenses publiques (voir l'encadré 6), des évaluations de la transparence financière des pays et des rapports d'évaluation sur les systèmes nationaux de passation des marchés. Le Fonds fournit une assistance

évaluations conjointes de la capacité de 24 PPTE de suivre les dépenses de lutte contre la pauvreté et de présenter des rapports à ce sujet (20 pays d’Afrique et quatre pays d’Amérique latine et des Caraïbes)<sup>17</sup>. Les gouvernements des PPTE ont été associés à l’élaboration finale de ces évaluations et à la mise au point de plans d’action visant à renforcer les systèmes de GDP. Les mesures immédiates dans ce domaine ont notamment consisté à élargir la couverture des dépenses publiques, à perfectionner les systèmes de classification, à introduire des rapports annuels fonctionnels et à mettre en place la phase pilote des systèmes intégrés de gestion de l’information financière (SIGIF). La plupart des PPTE ont entrepris d’introduire des « mécanismes relais » pour faciliter un contrôle immédiat. Par exemple, dans le cas fonds « virtuels » pour la lutte contre la pauvreté, le système de classification budgétaire existant est utilisé pour identifier et suivre les dépenses visant à atténuer la pauvreté. Dans une perspective à moyen terme, il s’agira de renforcer l’ensemble des cadres juridiques et réglementaires ainsi que les processus de formulation, d’exécution, de d’établissement de rapports, d’audit et de suivi des budgets; de mettre en œuvre intégralement les SIGIF et de former le personnel, autant d’efforts qui contribueront à une transparence accrue, à une obligation plus rigoureuse de rendre compte et à une utilisation plus efficace des deniers publics.

**Encadré 6. Les examens des dépenses publiques, moyens d’appuyer le processus des DSRP et l’implication nationale : le cas de la Zambie**

L’examen des dépenses publiques (EDP) conduit récemment en Zambie présentait plusieurs éléments novateurs qui ont renforcé la maîtrise du processus par le pays et son utilité dans le contexte du DSRP. Un certain nombre d’éléments ont contribué à renforcer les capacités locales d’analyse : groupes de travail conjoints, assistance technique, conseils et formation, études et projets initialement présentés par le gouvernement, exercice de budgétisation à blanc organisé avec les principales parties prenantes pour passer en revue d’un œil critique les priorités sectorielles, stages et ateliers. Le fait de maintenir un processus conjoint et de viser des résultats communs, la Banque servant de secrétariat pour élaborer le projet final, devrait permettre de tirer les leçons de l’expérience et de renforcer la transparence et la gestion des dépenses publiques. Les différences entre l’EDP de la Zambie et les approches traditionnelles, qui s’appliquent également à d’autres types d’études de diagnostic, sont mises en relief dans le tableau ci-dessous.

Aspect	EDP traditionnels	EDP de la Zambie – traits saillants
Couverture	Niveau et composition des dépenses	Accent mis sur la pauvreté; schémas de dépenses dans les secteurs clés; corrélation entre les dépenses, la croissance et la pauvreté
Implication	Banque et donateurs	Mesures de gestion budgétaire à court et moyen terme

technique pour appuyer les réformes de la gestion des dépenses publiques au moyen de missions et de l’affectation d’experts résidents ou de consultants pour des périodes de courte durée. Les rapports sur l’observation des normes et codes ont également été utilisés pour renforcer la gestion des finances publiques. Pour permettre une participation plus efficace des parties prenantes au niveau des pays, la Banque diffuse des informations sur les processus participatifs de budgétisation et fournit aussi bien aux organisations de la société civile qu’aux agents publics des services de formation et une assistance technique concernant les responsabilités sociales et l’implication civique.

<sup>17</sup> *Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)s*. Banque mondiale et FMI, 22 mars 2002. Voir

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/newhipc.pdf> et <http://www.imf.org/external/np/hipc/2002/track/032202.htm>.

Participation Rôle de la Banque	Néant Rédaction du document	Processus conjoint – pour répondre aux exigences aussi bien du DSRP que des opérations de la banque Groupes de travail intersectoriels Assistance technique Objectif – document conjoint Banque en tant que secrétariat/conseiller
------------------------------------	--------------------------------	--

49. **Des évaluations des systèmes de gestion des dépenses publiques sont également menées pour d'autres pays à faible revenu.** La Banque doit évaluer en 2002-2003 les systèmes de GDP de 14 autres pays d'Afrique. Le Dfid applique également cette méthode dans plusieurs pays du continent. **Les évaluations des systèmes de GDP des PPTE ont également commencé à influencer les études économiques et sectorielles de la Banque et les programmes appuyés par le MRPC du Fonds.** Une telle évaluation a été incorporée à l'examen des dépenses publiques (EDP) du Nicaragua en 2001. La suite donnée à ces évaluations est reflétée dans les nouveaux prêts-programmes de la Banque, par exemple à Madagascar, au Mali, au Mozambique, au Niger et en Zambie. Le plan de suivi des dépenses du Tchad est devenu la principale conditionnalité en matière de dépenses publiques du crédit d'ajustement structurel IV (2001) ainsi que de l'EDP et du projet de la CAS V (2002). De plus en plus, les programmes appuyés par le MRPC s'inspirent également des plans d'action des pays (par exemple Cameroun, Lesotho, Mali, Mauritanie, Nicaragua et Rwanda). La conditionnalité prévue par le programme appuyé par le MRPC au Cameroun concerne principalement la mise en œuvre des plans d'introduction d'une nouvelle classification budgétaire et de systèmes de gestion des dépenses publiques, tandis qu'au Mali, le programme appuyé par le MRPC prévoit des mesures tendant à introduire et à rationaliser les classifications budgétaires pour pouvoir suivre les dépenses orientées vers la réduction de la pauvreté.

50. **Lorsqu'il y a peu de lacunes apparentes dans l'assistance prévue (y compris par la Banque et le Fonds) en matière de gestion des dépenses publiques, l'essentiel est de faire en sorte que l'assistance soit fournie ponctuellement et de manière coordonnée et soit mise en œuvre efficacement à court et à moyen terme**<sup>18</sup>. Pour que l'assistance ait un impact durable, aussi bien les pays appuyés que les donateurs doivent faire en sorte que les réformes aient pour effet de renforcer non seulement les techniques mais aussi la transparence et l'obligation de rendre compte. En outre, il peut s'avérer nécessaire de **réorienter l'assistance pour aider les institutions locales à renforcer efficacement et de façon durable les systèmes de gestion des dépenses publiques.** L'assistance bilatérale tend habituellement à appuyer la mise au point de systèmes intégrés de gestion de l'information financière (comme au Ghana, au Malawi, au Mali, en Mauritanie et en Tanzanie), notamment au moyen d'une formation et de l'informatisation des systèmes, et à renforcer les systèmes de contrôle des engagements de dépenses (comme au Malawi et en Tanzanie). D'autres types d'assistance tendent à renforcer les compétences en matière de vérification externe des comptes (par exemple NORAD en Zambie, USAID au Malawi et CE au Mali), de vérification interne des comptes (Dfid en Ouganda), de systèmes de gestion de la trésorerie et de comptabilité (par exemple Coopération française au Mali et en Mauritanie) et décentralisation des dépenses au profit des échelons inférieurs de l'administration (DANIDA au Nicaragua et SECO au Burkina Faso).

<sup>18</sup> Pour une liste des donateurs qui fournissent une assistance à la gestion des dépenses publiques dans 24 PPTE, voir *Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*, Document de référence, 30 janvier 2002, IDA/SecM2002-0031 et SM/02/30, Supplément 1.

## E. Suivi et évaluation

51. **Le suivi et l'évaluation (S&E) revêtent une importance capitale si l'on veut que les DSRP soient mis en œuvre efficacement.** Pour mesurer les résultats donnés par l'approche des DSRP, il conviendrait de poursuivre les efforts dans deux domaines : premièrement, l'orientation vers les résultats des DSRP pourrait être plus explicite s'il était identifié des indicateurs immédiats et intermédiaires fondés sur les politiques et les programmes et si ces indicateurs étaient reliés aux objectifs de développement à plus longue échéance. Deuxièmement, une attention accrue pourrait, lors de la préparation des DSRP, être accordée au cadre de suivi et d'évaluation, à la définition des indicateurs intermédiaires, à la collecte de données de référence et à l'évaluation de la capacité institutionnelle de suivi et d'évaluation. Il importe de progresser sur ces deux fronts non seulement pour faciliter la tâche des décideurs nationaux mais aussi pour éclairer les partenaires de développement qui souhaitent s'assurer que leur assistance contribue à faire une différence.

52. **Il est encore trop tôt pour dire dans quelle mesure les pays prennent au sérieux les conclusions des activités de suivi et les intègrent à l'élaboration de leurs politiques.** En outre, l'efficacité des systèmes de S&E dépend des possibilités d'accès à l'information statistique. Dans de nombreux pays, les restrictions imposées par la loi dans ce domaine et les pressions politiques empêchent souvent de diffuser comme il convient les informations et d'y donner accès aux analystes et usagers intéressés. **Certaines indications récentes permettent néanmoins de penser que des informations supplémentaires sont rassemblées, diffusées et utilisées à bon escient dans certains pays.** Dans les cas – Mauritanie et Ouganda – dans lesquels une analyse plus détaillée des rapports d'étape annuels a été entreprise, ces études ont éclairé d'un jour nouveau la dynamique de la pauvreté et ont conduit à réviser certains des objectifs initialement reflétés dans les DSRP. En fait, en ce qui concerne le recul de la mortalité infantile, le récent rapport d'étape de l'Ouganda est un excellent exemple de la progression du processus des DSRP : d'abord un suivi ponctuel des principaux résultats, ensuite une analyse de diagnostic des éléments de causalité en jeu et enfin une révision des politiques et des programmes.

53. **L'insuffisance des capacités demeure néanmoins un problème.** Au Burkina Faso, par exemple, les capacités de collecte et d'analyse des données demeurent faibles et les services de la Banque et du Fonds ont instamment recommandé le regroupement et la mise à jour des informations existantes. Au Rwanda, une assistance substantielle sera nécessaire pour mettre en œuvre intégralement les systèmes de suivi et d'évaluation proposés dans le DSRP. Dans son récent rapport d'étape, la Mauritanie met en relief la faiblesse des capacités de suivi et d'évaluation comme étant l'une des principales contraintes rencontrées. En Ouganda, les systèmes sectoriels de suivi n'ont pas toujours permis d'obtenir des informations cohérentes, et le gouvernement a révisé son approche pour mettre un accent plus sélectif sur les indicateurs pour lesquels les données sont plus fiables. Le manque de capacités est évident non seulement au plan technique, cependant, mais aussi au niveau de la gestion. Les services nationaux de statistiques sont aujourd'hui confrontés à toute une série de nouvelles exigences et doivent fournir des informations plus récentes et plus décomposées, mais l'insuffisance des systèmes d'information et de gestion empêche d'établir un ordre de priorité adéquat entre ces différentes exigences.

54. **Cela dit, l'appui que fournissent la Banque, le Fonds et d'autres donateurs pour intensifier les efforts de renforcement des capacités de suivi et d'évaluation au niveau des pays continue de donner des résultats.** Ainsi, le SDGD a été lancé récemment pour améliorer les moyens statistiques en Afrique (encadré 7). La Banque a également entrepris, avec l'appui de plusieurs donateurs, de mettre au point un programme pilote d'amélioration des capacités statistiques de S&E qui a été utilisé pour évaluer la mesure dans laquelle différents pays qui préparaient des DSRP étaient mieux disposés à mettre en œuvre des systèmes de S&E axés sur les résultats. Dans certains cas, des progrès substantiels ont été accomplis s'agissant d'intégrer le suivi et l'évaluation à un cadre institutionnel. En Tanzanie, par exemple, quatre groupes de travail ont été constitués sous l'égide du Cabinet du Vice-Président (encadré 8). En Zambie, le Ministère des finances et de la planification nationale a créé un nouveau département chargé de coordonner l'action des organismes sectoriels et régionaux et d'appuyer la participation de la société civile.

#### **Encadré 7. Système de diffusion générale des données (SDGD)**

A la fin 2001, le FMI, conjointement avec la Banque mondiale et avec un appui financier du DfId, a lancé un projet tendant à améliorer les moyens statistiques de 14 pays anglophones d'Afrique en prenant comme base le SDGD. Le SDGD, qui met l'accent sur la qualité et l'intégrité des données et l'accès à l'information, a pour but de définir le cadre d'ensemble pour l'élaboration de données macroéconomiques, financières et socio-démographiques. Ce système tient compte de la diversité des économies nationales et des besoins de développement des systèmes statistiques des pays et peut servir de base au suivi de la mise en œuvre des DSRP. Le projet tend à identifier les points forts et les points faibles des systèmes statistiques existants, à élaborer des plans d'amélioration et à fournir une assistance technique. Cette assistance sera fournie par l'entremise d'un conseiller spécial établi dans la région et par un groupe spécial de consultants recrutés pour des périodes de courte durée, ainsi qu'au moyen d'un appui coordonné des organismes internationaux, régionaux et bilatéraux.

### **Encadré 8. Suivi de la pauvreté en Tanzanie : un exemple de bonne pratique**

Différents processus ont mis en relief la nécessité de suivre de plus près la situation de la pauvreté en Tanzanie, notamment la préparation du DSRP, qui a suscité un intérêt considérable, une politique de décentralisation rapide et des programmes spécifiques de développement sectoriel, ainsi que l'appui fourni par les donateurs dans le contexte d'une réorientation de leur assistance d'un appui aux projets vers un appui budgétaire qui a simultanément rendu nécessaire un suivi axé sur les résultats. Sous l'effet de ces différents éléments, et avec la participation active de tous les principaux acteurs et de la communauté de donateurs, il a été élaboré un plan directeur pour le suivi de la pauvreté, qui repose sur une approche à trois niveaux : un système de suivi de la pauvreté centré sur l'évaluation d'un nombre limité d'*impacts* et de *résultats*, y compris d'un certain nombre de variables indirectes qui se prêtent davantage à une mesure régulière; des programmes sectoriels, spécialement dans les secteurs sociaux, assortis d'un contrôle des *produits*; et le suivi des *intrants*, spécialement du point de vue des allocations et des dépenses budgétaires. Cette approche est inhabituelle en ce sens qu'elle est globale, met l'accent sur l'importance des méthodes aussi quantitatives que qualitatives, prévoit des mesures de diffusion de l'information et du renforcement des capacités et comporte un plan de financement. Le principal problème qui reste à résoudre sera d'améliorer la qualité des données et de mettre en place des mécanismes garantissant que le système soit à la fois responsable et transparent et ainsi de nature à préserver la confiance de tous les usagers.

55. Au plan mondial, les ODM constituent le cadre à appliquer pour suivre les progrès réalisés sur la voie de la réduction de la pauvreté. **Bien que la plupart des ODM soient reflétés dans les DSRP, différents indicateurs clés sont souvent utilisés pour évaluer leur mise en œuvre au plan national**<sup>19</sup>. En fait, dans les DSRP établis jusqu'à présent, il a été proposé une large gamme d'indicateurs dont les éléments communs sont relativement limités. Cela reflète la diversité des situations nationales ainsi que des politiques et des programmes considérés comme prioritaires par les pays. Néanmoins, la plupart des DSRP comprennent des indicateurs du nombre de pauvres, de la mortalité infantile et juvénile, de la mortalité maternelle, de l'accès à l'eau salubre et de la scolarisation au niveau primaire. Simultanément, certains des domaines visés par les ODM n'ont guère retenu l'attention dans les indicateurs proposés dans les DSRP. Par exemple, les DSRP ne comportent habituellement en matière d'environnement que peu d'indicateurs autres que l'accès à l'eau salubre et l'assainissement. Comme l'a confirmé l'examen mis à jour par les services de la Banque du traitement réservé à la promotion de l'égalité entre les sexes dans les DSRP<sup>20</sup>, le suivi dans ce domaine tend à être insuffisant : jusqu'à présent, par exemple, les indicateurs de réalisation des ODM concernant la participation des femmes au travail n'ont pas été mentionnés.

<sup>19</sup> Dans une note récente (mai 2002), le Département de statistique du DfID a étudié la correspondance entre les indicateurs de réalisation des ODM et les principaux indicateurs reflétés dans sept DSRP complets. Il a constaté que si plusieurs des ODM clés sont reflétés dans la plupart des DSRP, peu des 48 indicateurs de réalisation de ces objectifs sont mentionnés.

<sup>20</sup> *Gender in the PRSPs: a Stocktaking*, Banque mondiale, PREM, Gender and Development Group, mise à jour d'avril 2002.

56. Si des différences entre les indicateurs de suivi figurant dans les DSRP, qui sont individualisés à la lumière de la situation des divers pays, et les indicateurs de réalisation des ODM n'ont manifestement rien de contestable, il peut y avoir un risque de conflit entre les données qui doivent être rassemblées au niveau des pays et celles dont ont besoin les organismes internationaux pour suivre la réalisation des ODM. Néanmoins, les ODM peuvent aider les pays et les partenaires de développement à se tenir mutuellement informés des résultats obtenus et fournir des indications quant aux politiques que les pouvoirs publics devraient suivre en priorité, selon les circonstances de chaque pays.

57. **Enfin, l'on constate une tendance louable à une utilisation plus généralisée des approches participatives pour le suivi des DSRP.** La Gambie, par exemple, envisage de conjuguer les approches quantitatives classiques du suivi et des méthodes participatives associant les groupes de la société civile. Les procédures participatives de suivi revêtent des formes différentes : en Éthiopie, les OSC ont décidé de suivre de façon indépendante le processus de DSRP; en Albanie, le gouvernement a l'intention d'inviter les OSC à s'associer à l'examen annuel du processus de DSRP et de joindre leur rapport indépendant au rapport d'étape annuel sur le DSRP. Les systèmes de suivi utilisés par les pouvoirs publics sont notamment les évaluations participatives de la pauvreté en Albanie, en Ouganda, au Rwanda et au Viet Nam et l'évaluation qualitative de l'impact au Malawi. Ce type de travail commence à faire son apparition à un stade très précoce dans plusieurs pays. Le Nigéria, par exemple, en est encore aux premiers stades de l'élaboration de son DSRP, mais a déjà commencé à élaborer le canevas d'un système communautaire de suivi et d'évaluation qui, dans un premier temps, sera mis en place sur une base pilote dans six États afin de fournir pour l'ensemble du processus de DSRP un outil de suivi et d'évaluation qui soit complet et transparent et de nature à promouvoir l'obligation de rendre compte.

#### **F. Harmonisation de l'action des donateurs et collaboration dans le cadre du DSRP**

58. **De plus en plus, les pays associent les donateurs à la préparation des DSRP, par exemple en faisant place aux représentants des donateurs au sein des groupes de travail chargés de leur élaboration et/ou dans les consultations ordinaires.** Entre autres exemples récents ou actuels, l'on peut citer ceux du Ghana, du Niger et du Viet Nam. L'importance de la coordination, en outre, est constamment mise en relief lors des discussions touchant les modalités de l'assistance et les accords de partenariat (voir l'encadré 9). Dans plusieurs pays, les pouvoirs publics jouent un rôle de premier plan dans la coordination et l'harmonisation de l'activité des donateurs. C'est ainsi qu'au Ghana, le gouvernement a conclu un mémorandum d'accord avec plusieurs de ses partenaires de développement (BAfD, Banque mondiale, Canada, CE, Danemark, États-Unis, Pays-Bas et Royaume-Uni) pour mieux coordonner l'appui apporté à la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Voir *Strategic Partnership with Africa (SPA)*, Note de synthèse, mai 2002.

### **Encadré 9. L'harmonisation des activités et les vues des clients**

Le Groupe africain d'apprentissage sur le DSRP, convoqué par la Commission économique pour l'Afrique (CEA), rassemble chaque année de hauts fonctionnaires africains et des experts pour de franches discussions sur l'évolution du processus des DSRP sur le continent. En ce qui concerne l'harmonisation des politiques des donateurs et des DSRP, les participants ont examiné les aspects novateurs des modalités de l'assistance et des arrangements de partenariat (par exemple au Mozambique, au Rwanda et en Tanzanie). Le Groupe a néanmoins considéré que, pour créer un partenariat qui reflète véritablement les principes qui sous-tendent les DSRP, les donateurs doivent aller beaucoup plus loin pour reproduire ou généraliser les innovations positives qui sont déjà mises à l'essai, pour harmoniser les procédures d'assistance et pour améliorer la cohérence de leurs politiques d'assistance et de leurs politiques commerciales. Les participants ont considéré que les donateurs continuaient de mettre un accent excessif sur les procédures et sur les procédés et devaient faire plutôt porter leur attention sur l'impact et les résultats. Simultanément, ils ont souligné que les gouvernements des pays d'Afrique, pour leur part, devaient assumer la responsabilité primordiale de veiller à ce que l'aide soit utilisée efficacement et de réduire leur dépendance à l'égard de l'assistance extérieure. Un programme de travail conjoint sur les questions liées aux DSRP a été créé par le Groupe d'apprentissage et le Groupe technique du Partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA).

*Source* : Commission économique pour l'Afrique.

59. **Si l'approche des DSRP est prometteuse, c'est surtout en raison du principe selon lequel les partenaires de développement, y compris la Banque et le Fonds, devront aligner leur appui sur les priorités énoncées dans les DSRP nationaux et s'emploieront à fournir cet appui plus efficacement.** Ce principe a été accepté par presque tous les principaux partenaires de développement, et le problème consiste maintenant à l'appliquer. Il ressort de l'examen des DSRP que les partenaires de développement (y compris la Banque et le Fonds) pourraient mener cet effort d'harmonisation sur plusieurs fronts, notamment en établissant une corrélation plus étroite entre leur appui financier et technique et les domaines identifiés comme prioritaires dans les DSRP; en fondant les conditionnalités politiques sur les programmes reflétés dans les DSRP; en reliant leurs allocations d'assistance à la qualité de la mise en œuvre des DSRP; et en harmonisant et en simplifiant les politiques, procédures et pratiques applicables à la fourniture de l'aide au développement. Dans chacun de ces domaines, l'examen conjoint a également débouché sur des suggestions quant aux mesures que la Banque et le Fonds pourraient adopter et qui pourraient consister notamment à fonder la stratégie d'aide-pays (CAS) de la Banque sur le DSRP du pays, en utilisant des PRSC le cas échéant, ainsi qu'à aligner l'aide fournie au titre du MRPC du Fonds sur le DSRP. Les éléments nouveaux à signaler dans chacun de ces domaines sont indiqués ci-dessous.

60. L'alignement du MRPC sur les DSRP est une question qui a été longuement débattue lors de l'examen conjoint et de l'examen du Mécanisme. Dans l'un et l'autre

cas, la conclusion a été que les objectifs macroéconomiques généraux et les objectifs connexes reflétés dans la plupart des programmes appuyés par le MRPC ainsi que les hypothèses et projections macroéconomiques spécifiques avaient correspondu à ceux qui étaient reflétés dans les DSRP intérimaires ou complets des pays. Cependant, les cadres et politiques macroéconomiques n'étaient souvent décrits dans les DSRP qu'en termes généraux et n'étaient pas suffisamment étayés par une analyse de la corrélation entre les choix politiques et les résultats projetés (voir la section III.B), de sorte qu'il restait beaucoup de détails à examiner lors des discussions touchant les programmes appuyés par le MRPC.

61. **Les programmes appuyés par le MRPC récemment examinés par le Conseil du Fonds ont continué de correspondre aux DSRP des pays.** L'on a également progressé à certains égards pour ce qui est de fonder la conditionnalité du MRPC sur les priorités et politiques reflétées dans les DSRP — particulièrement lorsque de nouveaux arrangements triennaux conclus avec le MRPC ont coïncidé avec l'achèvement de DSRP complets (comme en Albanie et en Gambie) – ainsi que de mieux définir l'alignement du MRPC dans les documents relatifs aux programmes. Le rapport interne établi par la Gambie, par exemple, définit bien les liens entre le MRPC et le DSRP pour ce qui est des priorités de développement et les objectifs primordiaux ainsi que des mesures spécifiques et de la conditionnalité (y compris GDP et recouvrement des impôts) et de la fourniture d'une assistance technique. En dépit d'un niveau élevé de cohérence, il est difficile de déterminer le sens des éléments de causalité, et le degré d'alignement du MRPC continue de varier d'un pays à un autre. Les autres écarts peuvent pour l'essentiel être rangés sous deux rubriques. Premièrement, la période de transition, pendant laquelle les arrangements préexistants au titre du MRPC sont modifiés pour refléter les politiques et priorités des DSRP, se poursuit. Peu à peu, il est à prévoir que de *nouveaux* arrangements triennaux avec le MRPC seront examinés en même temps que les nouveaux DSRP complets. Deuxièmement, il y a eu quatre cas (voir la note 12) dans lesquels l'écart entre le budget national et le DSRP sous-jacent et/ou les retards intervenus entre l'achèvement du DSRP et l'examen par le Conseil des programmes appuyés par le MRPC ont posé des problèmes de cohérence (voir le tableau 2 et la section III.B).

**Tableau 2. Dates d'achèvement des DSRP complets et de leur examen par le Conseil**

Pays	Date d'achèvement du DSRP <sup>1</sup>	Date de la réunion du Conseil du FMI
Albanie	Novembre 2001; supplément mai 2002	19 juin 2002
Gambie	Avril 2002	10 juillet 2002
Guinée	Janvier 2002; supplément juillet 2002	Juillet 2002
Guyana	Novembre 2001; additif (août 2002)	A déterminer
Malawi	Avril 2002; supplément juillet 2002	5 août 2002 <sup>2</sup>
Rwanda	Juin 2002	24 juillet 2002
Viet Nam	Mai 2002	21 juin 2002
Yémen	Mai 2002	29 juillet 2002 <sup>2</sup>
Zambie	Marc 2002	30 mai 2002

1/ Un supplément au DSRP a été publié en cas de besoin par suite du changement des circonstances macroéconomiques depuis l'achèvement du DSRP complet.

- 2/ Le DSRP doit être examiné lors de la réunion du Conseil consacrée aux consultations menées dans le contexte de l'article IV.

62. **L'expérience récente confirme la nécessité de continuer d'améliorer l'alignement du MRPC.** Les consultations concernant le cadre macroéconomique devraient en premier lieu être fondées sur le processus de préparation des DSRP (comme indiqué dans la section III.B) et ne pas être limitées aux questions concernant le MRPC. De plus, il est indispensable d'aligner les cadres macroéconomiques reflétés dans les DSRP et les budgets nationaux si l'on veut pouvoir mieux aligner les programmes appuyés par le MRPC. Intégrer aux DSRP différents scénarios et des plans en cas d'imprévu devrait améliorer la cohérence des cadres macroéconomiques lorsque les circonstances changent entre l'achèvement des DSRP et l'examen des programmes connexes appuyés par le MRPC. Cela risque de prendre un certain temps étant donné que les capacités actuelles des pays sont limitées. Les services du Fonds ont donc entrepris d'élaborer des indications pour déterminer comment, en l'absence de scénarios de remplacement, les pays pourraient mettre à jour et présenter des cadres macroéconomiques révisés reflétant leur pleine implication.

63. Le Fonds a également entrepris au plan interne des efforts d'alignement. Des séminaires internes sont organisés à l'intention des services du siège et des représentants résidents. Les processus d'examen interne ont été renforcés aussi pour veiller à ce que les arrangements au titre du MRPC prévoient et reflètent des liens plus explicites avec les DSRP intérimaires et DSRP sous-jacents. Les services du Fonds travaillent également à la mise à jour des directives applicables aux principaux aspects opérationnels et à la conception des programmes du MRPC, qui doivent être publiés d'ici à la fin de 2002.

64. **Comme suite à la décision d'aligner les CAS de la Banque sur les DSRP complets, il a été préparé – ou on prépare actuellement – plusieurs CAS sur cette nouvelle base.** Tel est notamment le cas pour l'Albanie, la Mauritanie, le Viet Nam et le Yémen. Dans chaque cas, la CAS explique comment elle est reliée au DSRP ainsi que les raisons pour lesquelles la Banque a décidé d'appuyer certaines priorités de la stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté. Chaque CAS a fait l'objet d'un examen interne afin de vérifier l'alignement entre les programmes d'assistance et les instruments choisis d'une part, et le DSRP pertinent, de l'autre (comme recommandé dans l'examen conjoint). L'encadré 10 décrit les liens qui existent entre la SGCRP (c'est-à-dire le DSRP) et la CAS.

65. En dépit des progrès accomplis, **certains problèmes restent à résoudre pour aligner les CAS sur les DSRP.** Pour améliorer peu à peu les pratiques suivies dans ce domaine, les équipes de la Banque ont reçu pour instruction de centrer leur attention sur les aspects suivants :

- Les services de la Banque, lorsqu'ils considèrent que certains aspects du programme de DSRP sont trop généraux ou mal définis ou qu'ils éprouvent des doutes quant à l'enchaînement des activités envisagé dans le DSRP, devraient expliquer dans la CAS pourquoi l'approche de la Banque est plus spécifique ou envisage un échelonnement différent. Sur la base de l'examen conjoint, la CAS devrait également indiquer clairement, le cas échéant, quels sont les domaines prioritaires reflétés dans le DSRP dans lesquels la Banque n'envisage pas de

fournir un appui pendant la période couverte par la CAS. Celle-ci devrait également expliquer comment l'appui provenant d'autres partenaires de développement complète l'assistance de la Banque.

- Les seuils applicables aux différents niveaux de l'assistance de l'IDA devraient être reliés au programme de réformes du pays. Spécifiquement, le scénario de base devrait être lié à une mise en œuvre adéquate du DSRP (comme au Viet Nam). En outre, les principaux indicateurs de suivi figurant dans le DSRP devraient être incorporés à la CAS.
- La CAS devrait indiquer comment les études économiques et sectorielles de la Banque remédieront aux insuffisances de l'analyse à la base du DSRP et comment cet appui s'intégrera à l'assistance fournie par d'autres partenaires de développement.

**Encadré 10. Alignement du programme d'appui de l'IDA à la mise en œuvre de la SGCRP au Viet Nam**

La Banque avait prévu de préparer une CAS pour le Viet Nam en septembre 2001, mais a remis l'opération d'un an pour attendre l'achèvement de la SGCRP (discutée par les Conseils de la Banque et du Fonds en juin et juillet 2002 respectivement).

Les traits saillants de la SGCRP du Viet Nam sont le processus hautement participatif sur lequel elle repose et l'accent très marqué qu'elle met sur la croissance et les réformes des politiques et des institutions en vue d'atténuer la pauvreté.

La CAS reflète la SGCRP à plusieurs égards importants :

- **Contenu de la CAS** – De larges consultations avec les pauvres ont contribué à infléchir les priorités du *gouvernement*. La SGCRP – et par conséquent la CAS – font une large place aux besoins des groupes vulnérables, comme les minorités ethniques, les femmes et les migrants urbains non enregistrés. Elle insiste davantage sur la nécessité de faire en sorte que les services sociaux de base soient à la portée des pauvres et reflètent une plus grande prise de conscience de la vulnérabilité des pauvres aux chocs.
- **Nature du dialogue sur les politiques générales** – Le gouvernement a élaboré un programme détaillé de réformes des politiques et des institutions à moyen terme. La Banque appuiera sa mise en œuvre grâce à une série de PRSC, lesquels, dans toute la mesure possible, seront fondés sur les programmes antérieurs et harmonisés avec le cycle budgétaire national.

**Modalités de fourniture de l'assistance** – La CAS envisage la fourniture de 25 à 40 % des prêts prévus dans le scénario optimiste sous forme d'interventions infrasectorielles. Des efforts majeurs ont également été entrepris pour harmoniser la passation des marchés, la gestion financière, les mesures de sauvegarde et les autres mesures avec le gouvernement et les autres donateurs.

- **Indicateurs de résultats** – La SGCRP reflète des ODM « localisés » que les pouvoirs publics se sont engagés à atteindre et qui serviront d'étalon pour mesurer

les résultats obtenus. La Banque – et les autres donateurs – se sont également engagés à harmoniser leur assistance pour réaliser les mêmes objectifs.

66. **Les PRSC offrent la possibilité d’harmoniser le programme appuyé par la Banque et les DSRP.** Premièrement, en mettant l’accent sur l’implication des pays, les PRSC aident à faire en sorte que l’appui prévu soit orienté vers les priorités définies dans le DSRP. Deuxièmement, en reliant les décaissements aux résultats, les PRSC appuient la mise en œuvre des DSRP. Troisièmement, les PRSC permettent de mieux harmoniser les apports de ressources, d’une part, et les cycles de formulation des politiques et les cycles budgétaires des pays, de l’autre. Les PRSC approuvés jusqu’à présent (pour l’Albanie, le Burkina Faso, l’Ouganda et le Viet Nam) sont autant d’illustrations de leurs avantages. De même, ces crédits ont été caractérisés par des mesures et des seuils stratégiquement sélectionnés et ciblés et — conformément à la tendance continue à une conditionnalité de plus en plus sélective dans les prêts de la Banque à l’appui de réformes — ils ont été expressément liés aux mesures et indicateurs définis dans les DSRP.

#### **G. Harmonisation et coordination entre les donateurs**

67. **Manifestement, il importe de réduire le travail administratif que traiter avec les donateurs présente pour les pays bénéficiaires.** Ces dernières années, l’on s’est employé à harmoniser les politiques, procédures et pratiques opérationnelles applicables à la fourniture et à la gestion de l’aide, et l’examen conjoint a mis en relief le fait que les pays ayant élaboré des DSRP devaient réduire les coûts de transaction et alléger les pressions auxquelles étaient soumises leurs capacités administratives, déjà très sollicitées. De plus, pour mettre en œuvre le consensus de Monterrey, il faudra que l’aide soit fournie plus efficacement au niveau des pays grâce à une harmonisation accrue et que les donateurs améliorent la cohérence interne de leurs propres politiques, par exemple en ce qui concerne l’assistance et le commerce extérieur.

68. **Plusieurs efforts ont été entrepris au plan international pour promouvoir l’harmonisation.** Par exemple, les groupes de travail du CAD de l’OCDE et les groupes de travail des banques multilatérales de développement ont bien avancé dans l’exécution du programme de travail approuvé par le CAD consistant à élaborer de huit à dix principes d’ici à la fin de l’année afin d’encourager les donateurs à mieux harmoniser leurs politiques dans des domaines comme les normes fiduciaires, les analyses par pays et les règles et directives en matière de passation des marchés. Ces bonnes pratiques sont axées sur les modalités existantes de fourniture de l’assistance. Un forum de haut niveau sur l’harmonisation, dont la création a été approuvée dans le communiqué publié par le Comité du développement à l’issue de sa session de printemps de 2002, s’emploiera à refléter les efforts d’harmonisation dans la pratique en engageant les donateurs à adopter volontairement les bonnes pratiques élaborées. Ce forum doit se tenir en Italie au début de 2003, en même temps que la réunion des Chefs de secrétariat des Banques multilatérales de développement. De même, la Banque travaille à la recherche de moyens de faciliter l’harmonisation et de renforcer les partenariats. Par exemple, elle peut participer à des arrangements de financement groupé pour appuyer des programmes sectoriels sans pour autant compromettre les normes fiduciaires.

69. **Cependant, si l'on veut qu'une proportion croissante du financement extérieur prenne la forme d'un appui aux programmes pour renforcer le processus des DSRP, il faudra améliorer la coordination entre les donateurs pour identifier les principales réformes à appuyer et pour suivre les progrès accomplis par les pays afin de réduire les coûts de transaction.** Pour cela, tous les donateurs qui fournissent un appui aux programmes devront utiliser un cadre commun d'évaluation des résultats pour suivre la mise en œuvre des réformes convenues et appliquer les méthodes existantes de dialogue sur la politique générale. Le FMI et la Banque mondiale travaillent avec l'Union européenne et des donateurs bilatéraux pour trouver le moyen de coordonner les règles applicables en matière de rapport et les cadres d'évaluation des performances afin de réduire ainsi le travail administratif que la fourniture d'un appui aux programmes suppose pour les pays qui mettent en œuvre des DSRP. En outre, le Partenariat stratégique avec l'Afrique, après avoir identifié les pratiques optimales à suivre en ce qui concerne l'appui des donateurs à la mise en œuvre des DSRP, aborde une phase nouvelle qui consiste à formuler et à réaliser un programme d'action pour harmoniser les pratiques des donateurs à cet égard.

70. **Il importe de mieux coordonner non seulement les règles en matière de rapports et les évaluations des performances en matière d'assistance financière, mais aussi la fourniture de l'assistance technique.** Dans le domaine de la gestion des dépenses publiques, par exemple, un chevauchement de l'assistance technique bilatérale a été signalé dans des pays comme le Lesotho et le Mozambique. Un exemple prometteur dans ce domaine qui combine l'assistance aussi bien financière que technique est le Programme élargi de responsabilité en matière de dépenses publiques et de gestion financière, fonds fiduciaire coparrainé par la Banque et l'Union européenne. L'objectif de ce programme est de rassembler les différents donateurs intéressés – dans un premier temps la Banque, l'UE, le FMI et plusieurs autres donateurs bilatéraux – pour mettre au point des méthodes d'analyse, appuyer les évaluations conjointes des capacités de gestion des dépenses publiques et de gestion financière dans les pays bénéficiant d'un appui et de faciliter un échange de connaissances, d'informations et de bonnes pratiques pour renforcer les capacités dans ce domaine. Ce Programme est également appuyé par le Mécanisme de subventions au développement de la Banque et le DfID, et plusieurs donateurs bilatéraux ont manifesté le désir de s'y associer. Au niveau de la Banque, ce programme permet à ses services de collaborer plus étroitement pour analyser les dépenses publiques, les mécanismes de contrôle financier et les procédures de passation des marchés.

71. **Les pays eux-mêmes ont entrepris des efforts pour mieux harmoniser l'assistance extérieure.** La Banque a entrepris un certain nombre d'activités pilotes, dans un premier temps en Éthiopie et au Viet Nam, pour aider les pouvoirs publics à gérer des programmes d'harmonisation de caractère général assortis d'objectifs concrets et limités dans le temps. Un autre exemple est l'initiative novatrice qui a été prise en Tanzanie pour suivre l'évolution des relations entre le gouvernement et les donateurs et améliorer l'efficacité de l'aide qui a été lancée vers le milieu des années 90 et a acquis un élan nouveau avec la mise en œuvre du DSRP et la réorientation des activités au profit de l'appui aux programmes (voir l'encadré 11).

### **Encadré 11. Implication locale et suivi des performances des donateurs en Tanzanie**

Au milieu des années 90, comme il apparaissait de plus en plus clairement que l'efficacité de l'aide était compromise par le manque d'implication du pays et un sentiment de méfiance, il a été lancé en Tanzanie une initiative pour trouver le moyen d'améliorer les relations entre le pays et les fournisseurs d'assistance. Cette décision est conforme aux principes devant régir les relations dans le contexte de l'assistance énoncés dans la Stratégie d'aide à la Tanzanie. Ainsi, lors d'un atelier qui a réuni le gouvernement et les donateurs en 1997, il a été élaboré une série de principes concrets dont devraient s'inspirer toutes les parties, essentiellement dans le but de faire en sorte que la Tanzanie dirige son programme de coopération pour le développement et s'implique pleinement dans la planification, la conception, l'exécution, le suivi et l'évaluation du programme. Les mesures spécifiques à prendre pour améliorer les relations ont été définies et, en 1999, un observateur indépendant à qui il avait été demandé de suivre les progrès accomplis a constaté que les résultats avaient été mitigés. Le gouvernement avait certes pris fermement en main les questions macroéconomiques et les donateurs s'étaient montrés plus ouverts au dialogue et avaient accru leur appui sectoriel, mais l'assistance technique demeurait un problème épineux, d'aucuns se plaignant qu'elle n'était ni efficace eu égard à ses coûts ni alignée sur les priorités du gouvernement en matière de renforcement des capacités.

En 2000, avec l'arrivée du processus de DSRP, le Groupe consultatif pour la Tanzanie a décidé d'institutionnaliser un suivi indépendant des relations entre le gouvernement et les donateurs. L'indépendance de l'évaluateur et son excellente connaissance de la situation du pays ont contribué à la fois à la franchise des examens ainsi qu'à l'acceptation générale des conclusions par les parties intéressées. La portée de cette évaluation a suscité un vif débat – les donateurs, par exemple, ayant exprimé la conviction que seules les performances collectives des donateurs devraient être évaluées et aucun d'entre eux ne devrait être singularisé – mais il s'est dégagé un large consensus sur cinq objectifs généraux dont la réalisation continue d'être suivie par un groupe indépendant : promotion de l'implication nationale ; réduction des coûts de transaction ; amélioration de la prévisibilité des courants d'assistance ; regroupement des règles concernant l'obligation de rendre compte et le souci de résultats ; et amélioration de l'assistance technique à la lumière des capacités locales requises.

## **IV. APPRENTISSAGE, RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ET INFORMATION**

### **A. Apprentissage et renforcement des capacités**

72. **Pour l'essentiel, le présent rapport corrobore la conclusion de l'examen conjoint selon laquelle la faiblesse des capacités nationales est l'une des principales contraintes à une préparation et à une mise en œuvre efficaces des stratégies pour la réduction de la pauvreté.** L'on a évoqué, au début du rapport, certaines des initiatives adoptées pour remédier à l'insuffisance des capacités dans des domaines spécifiques, comme la gestion des dépenses publiques et l'implication des parlements. Toutefois, il ne suffit pas que les donateurs accroissent leur appui. Comme l'a souligné un examen récent du FMI, il faut établir un ordre de priorités plus clair et resserrer la coordination avec les

pays et avec les donateurs si l'on veut que les efforts de renforcement des capacités soient pleinement couronnés de succès<sup>22</sup>. De plus, le renforcement des capacités n'est pas seulement une opération technique dans la mesure où celui-ci dépend directement aussi de l'économie politique du pays. Ainsi, il est indispensable de comprendre les sources des défaillances actuelles et la façon dont les incitations peuvent infléchir les comportements pour pouvoir résoudre pleinement les problèmes que pose la mise en œuvre d'un DSRP. Cela étant, l'on s'est employé récemment à mieux adapter les efforts aux exigences et aux circonstances locales afin d'améliorer la durabilité des résultats.

73. **A mesure que les DSRP abordent la phase de mise en œuvre, les pays et les autres parties prenantes doivent approfondir leur base de connaissances et de compétences.** La Banque et le Fonds, avec un appui de partenaires bilatéraux, offrent des possibilités d'apprendre aux équipes nationales chargées de l'élaboration des DSRP. Par exemple, le programme de lutte contre la pauvreté de la Banque est conçu de façon modulaire pour pouvoir être adapté aux besoins d'un pays spécifique. Le programme collabore également avec les institutions locales associées pour faire en sorte que les compétences et l'apprentissage restent dans le pays.

74. Depuis les réunions de printemps, plusieurs programmes de formation ont été organisés à l'intention des équipes de pays et de leurs partenaires. Il y a notamment lieu de citer les suivants :

- Le cours sur la lutte contre la pauvreté, qui a pour but d'amener les participants à mieux comprendre certains problèmes clés comme l'autonomisation, le commerce international et les filets de sécurité sociale, auquel ont participé les équipes de pays en poste au Burkina Faso, au Mali, en Mauritanie et en Ouganda ainsi que des OSC d'Amérique latine.
- Des ateliers nationaux tendant à aider les équipes chargées de l'élaboration des DSRP et les autres parties prenantes au moyen de discussions ciblées et de diffusion de données d'expérience sur ce qui est fait dans d'autres pays, ont été organisés au Bangladesh, au Cambodge, en Guinée et au Kirghizistan.
- Des ateliers sectoriels ont été organisés pour étudier la corrélation entre les DSRP et les principaux secteurs. Par exemple, une réunion sur l'infrastructure rurale s'est tenue récemment à Harare en collaboration avec la Communauté de développement de l'Afrique australe, et un atelier régional sur l'approvisionnement en eau et l'assainissement a eu lieu à Nairobi en mai 2002.

75. **Le renforcement des capacités est néanmoins un concept beaucoup plus étendu que l'apprentissage,** et la Banque et le Fonds fournissent également un appui aux pays sur un front plus large. Les efforts de la Banque sont orientés vers la création avec plusieurs donateurs d'un nouveau fonds fiduciaire pour le renforcement des capacités qui serait administré conjointement avec le PNUD (voir l'encadré 12). Ce fonds s'emploie à mettre au point un nouveau réseau de Centres régionaux d'assistance technique en Afrique (CRATA), dont on trouvera une description dans l'encadré 13.

---

<sup>22</sup> *Review of Technical Assistance Policy and Experience*, SM/02/180, 13 juin 2002.

### **Encadré 12. Fonds fiduciaire pour les stratégies de réduction de la pauvreté**

Ce fonds fiduciaire, constitué avec l'appui de multiples donateurs pour renforcer les capacités conformément aux évaluations des besoins prévus au plan national, financera pour 20 millions de dollars d'activités sur une période de trois ans. Les propositions sont préparées et approuvées au niveau des pays par un comité directeur composé de représentants du gouvernement, des donateurs contributeurs, des Nations Unies, de la Banque et d'autres parties prenantes. Les propositions de trois pays — Arménie, Comores et Géorgie — ont été approuvées en vue d'un financement par le fonds. Les activités appuyées vont du renforcement du processus participatif à une amélioration des diagnostics de la pauvreté et à l'établissement de liens plus étroits entre les interventions sectorielles et leur impact sur la pauvreté. Plusieurs pays devraient prochainement recevoir une assistance, en particulier l'Albanie, la Bosnie, le Kirghizistan, le Nicaragua, le Togo et le Viet Nam.

### **Encadré 13. Centres régionaux d'assistance technique en Afrique (CRATA)**

Le nouveau réseau de CRATA fournira, en coordination avec les autres activités de renforcement des capacités, une assistance technique dans les principaux domaines de compétence du Fonds, à savoir les questions concernant les politiques macroéconomiques et budgétaires et le secteur financier. Dans un premier temps, il doit être créé deux centres à l'automne 2002, un à Dar-es-Salaam et l'autre à Abidjan. Si leurs activités sont couronnées de succès, il en sera créé trois autres pour desservir l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. Chaque centre sera chargé : a) d'aider les gouvernements à mettre au point, à la lumière de leurs besoins, leurs programmes de renforcement des capacités; b) de suivre l'exécution des projets d'assistance technique et d'améliorer la coordination des fournisseurs d'assistance technique; et c) de répondre rapidement à toute demande d'assistance afin de faire face à de nouveaux besoins d'assistance technique. Les centres sont organisés de manière à encourager l'implication et la responsabilisation aussi bien des bénéficiaires que des fournisseurs d'assistance technique et leurs programmes de travail sont assortis d'indicateurs mesurables. En outre, un comité directeur composé de représentants des gouvernements africains intéressés et des donateurs passera en revue les résultats obtenus tous les six mois, et ses évaluations seront reflétées dans les allocations de ressources futures.

76. **Enfin, le processus des DSRP est exigeant en ce sens que ce ne sont pas seulement les équipes nationales chargées de les élaborer mais aussi les services de la Banque et du Fonds qui doivent acquérir de nouvelles compétences pour faciliter une conception et une mise en œuvre efficaces des DSRP.** A cette fin, il a été organisé ces derniers mois plusieurs programmes de formation du personnel et, souvent, le personnel du siège a participé aux activités entreprises au plan national. En outre, les services de la Banque et du Fonds ont organisé des programmes conjoints de formation, comme le nouveau cours sur « l'élaboration et le soutien des DSRP » qui a eu lieu en juin sur une base pilote.

## B. Activités d'information

77. Dernièrement, **les efforts d'information de la Banque et du Fonds ont tendu principalement à diffuser les conclusions de l'évaluation conjointe** et à mettre en relief des thèmes spécifiques comme l'impact de la croissance sur les pauvres, la coordination des activités des donateurs et l'implication des parlements dans les DSRP (voir l'annexe 2 pour plus de détails) :

- Interactions avec des **OSC**, y compris des ONG du nord et des organisations confessionnelles. Par exemple, la Banque et World Vision coparrainent une conférence intitulée « La démocratisation du développement et le renforcement de la responsabilité sociale au moyen des DSRP » qui doit se tenir en septembre. Il est de plus en plus fréquent que les services de la Banque et du Fonds se réunissent avec des ONG, des syndicats et d'autres participants au processus des DSRP.
- Les contacts avec le **mouvement syndical international** ont principalement revêtu la forme d'un dialogue avec la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) et la Confédération mondiale du travail (CMT). Fin février, par exemple, des représentants de la Banque et du Fonds se sont réunis avec des représentants de la CISL et de la CMT ainsi que de l'Organisation internationale du Travail (OIT) pour discuter des conclusions de l'évaluation conjointe.
- L'on s'efforce d'accroître l'implication des **parlements** par le biais du **Réseau des parlementaires de la Banque**, qui a pour but de resserrer les liens entre les membres des parlements nationaux et les institutions multilatérales.
- Poursuite du dialogue avec les autres **organismes donateurs**. En juin, par exemple, la Banque a appuyé un programme conjoint de formation aux partenariats et à la réduction de la pauvreté organisé par les Pays-Bas et sept autres donateurs bilatéraux, à l'occasion duquel a été discutée la question de l'alignement.

78. En outre, des efforts ont été déployés pour diffuser auprès d'un large public les bonnes pratiques en matière de DSRP. Les deux documents issus de l'examen conjoint qui ont été soumis aux Conseils ainsi que les observations de l'extérieur ont été affichés en anglais sur les sites web de la Banque et du Fonds<sup>23</sup>, et le document contenant les principales conclusions peut également être consulté en espagnol, en français et en russe. Pour mettre en relief les bonnes pratiques identifiées lors de l'examen, la Banque et le Fonds ont récemment publié une brochure intitulée « DSRP : bonnes pratiques » qui a été largement diffusée en anglais, en espagnol, en français, en portugais et en russe parmi les gouvernements, les OSC et les donateurs. Enfin, la Banque et le Fonds continuent de publier différents bulletins d'information consacrés à des aspects spécifiques de l'approche des DSRP.

## V. CONCLUSION

79. A la lumière des progrès accomplis récemment par les pays qui ont entrepris de préparer des DSRP, le présent rapport confirme nombre des atouts et des difficultés

<sup>23</sup> Voir <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/index.htm>.

précédemment identifiés. Bien que l'on n'ait encore qu'une expérience limitée de la mise en œuvre des DSRP, les nouveaux DSRP complets et les rapports sur l'état d'avancement de leur préparation mettent clairement en lumière les difficultés auxquelles sont confrontés les pays qui abordent la mise en œuvre de leurs stratégies. Des progrès ont certes été accomplis, mais il reste beaucoup à faire, particulièrement pour ouvrir le dialogue sur les questions macroéconomiques et les politiques générales, pour améliorer la gestion des dépenses publiques et pour coordonner et harmoniser les activités des donateurs. Il importe que toutes les parties prenantes prennent conscience du fait que les capacités institutionnelles existantes, dans l'immédiat, ralentiront le rythme des progrès dans la plupart des pays. Les partenaires de développement (y compris la Banque et le Fonds) ont un rôle substantiel à jouer en fournissant un appui pour les analyses et un appui technique en mieux coordonnant leurs propres pratiques de prêts et en s'employant à réduire les coûts de transaction pour les pays à faible revenu. De plus, les deux institutions devront continuer de s'efforcer de mieux comprendre les politiques et les approches à mettre en œuvre pour promouvoir une croissance favorable aux pauvres et atténuer la pauvreté. La communauté internationale doit donc continuer d'accroître son assistance financière et technique si l'on veut que les stratégies pour la réduction de la pauvreté mises en œuvre par les pays à faible revenu soient couronnées de succès et progresser ainsi au plan mondial sur la voie de la réalisation des ODM.

80. Des progrès substantiels ont été accomplis en ce qui concerne la conception et le commencement de mise en œuvre des stratégies nationales pour la réduction de la pauvreté, mais des défis redoutables attendent les pays qui commenceront à les mettre en œuvre. Pour y remédier, des efforts soutenus seront indispensables, et les progrès seront inévitablement beaucoup plus lents que jusqu'à présent. Les espoirs nourris en ce qui concerne le rythme des progrès futurs devront donc être tempérés par de la patience. Les services de la Banque et du Fonds continueront de rendre compte chaque année de l'état d'avancement de l'approche des DSRP et de mettre en relief les enseignements retirés et les problèmes émergents. Lorsque sera présenté le prochain rapport, il est fort probable que beaucoup de pays auront présenté leurs premiers rapports d'étape annuels, lesquels fourniront sans doute les éléments nécessaires à un examen plus systématique des progrès accomplis dans la mise en œuvre des DSRP et des résultats obtenus. Les rapports annuels conjoints présentés par la Banque et le Fonds au sujet de l'état d'avancement des DSRP, à leur tour, serviront de base au prochain examen conjoint de l'approche des DSRP, prévu pour le printemps 2005. A ce moment là, l'on devrait pouvoir analyser la mesure dans laquelle l'approche des DSRP a influencé le contenu des stratégies de réduction de la pauvreté et les tendances des résultats qu'elles ont eues sur la pauvreté.

### **Directives concernant les évaluations conjointes des rapports d'étape annuels sur la mise en œuvre des DSRP**

1. L'approche des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) est conçue comme un effort continu des pays à faible revenu pour améliorer l'impact de l'intervention des pouvoirs publics sur la pauvreté et l'efficacité avec laquelle sont utilisées aussi bien les ressources nationales que l'aide au développement. Il est prévu que les pays mettront à jour périodiquement, à intervalles de deux à cinq ans, leurs stratégies de réduction de la pauvreté. Dans l'intervalle, des rapports d'étape annuels sur la mise en œuvre des DSRP devraient être élaborés et discutés au plan national et soumis, en même temps qu'une évaluation conjointe des services de la Banque et du Fonds, à l'examen des Conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI<sup>24</sup>. En vue de réduire au minimum le travail administratif que cela représente pour les pays, les rapports d'étape pourraient être intégrés aux processus ordinaires de l'administration (par exemple préparation du budget annuel ou des rapports sur la pauvreté et/ou le développement) et être présentés sous forme de brefs documents récapitulatifs. La date précise à laquelle le rapport annuel devrait être présenté est souple et pourra être modifiée avec le temps de manière à l'aligner sur les processus nationaux d'établissement de rapports et de prise de décisions.

2. Cette note contient un certain nombre d'indications, à l'intention des services de la Banque et du Fonds, touchant la préparation des examens conjoints des rapports d'étape annuels sur la mise en œuvre des DSRP. Ces directives seront révisées périodiquement à la lumière de l'expérience acquise et de l'information reçue en retour des pays et des partenaires de développement.

#### **Objet de l'évaluation conjointe**

3. L'évaluation conjointe doit permettre de porter une appréciation globale, à l'intention des Conseils d'administration, sur le point de savoir si les progrès accomplis dans la mise en œuvre des DSRP ont été satisfaisants et si les stratégies qui y sont présentées demeurent ou non une base viable pour l'assistance concessionnelle du Fonds et de la Banque<sup>25</sup>. L'évaluation conjointe peut faire appel à des sources autres que les rapports d'étape, y compris les vues des parties prenantes nationales et des partenaires de

<sup>24</sup> Les rapports intérimaires sur la mise en œuvre des DSRP et les évaluations conjointes correspondantes peuvent être discutés par les Conseils indépendamment ou à l'occasion d'une décision opérationnelle du FMI ou de l'IDA. La plupart des PPTE doivent, pour parvenir au point d'achèvement, soumettre un rapport intérimaire sur la première année de mise en œuvre du DSRP. Dans le cas du FMI, un arrangement ou la révision d'un arrangement au titre du MRPC ne peut être envisagé que s'il a été reçu un rapport intérimaire au cours des 12 mois écoulés.

<sup>25</sup> En pareil cas, le dernier paragraphe de l'évaluation conjointe devrait indiquer ce qui suit : « Les services de la Banque et du Fonds considèrent que les efforts déployés par le pays pour mettre en œuvre la stratégie constituent une preuve suffisante de son engagement persistant de réduire la pauvreté, de sorte que la stratégie continue de constituer un cadre crédible pour l'assistance concessionnelle de la Banque et du Fonds. Les services de ces deux institutions recommandent aux Administrateurs respectifs de la Banque mondiale et du FMI de parvenir à la même conclusion. » (Il y a lieu de noter que l'expression « assistance concessionnelle » englobe les mesures d'allégement de la dette au titre de l'Initiative renforcée en faveur des PPTE.)

développement. Le volume de l'assistance et la conception détaillée des programmes élaborés pour appuyer la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté d'un pays continueront d'être déterminés dans le cadre de la CAS de la Banque et d'un arrangement pris au titre du MRPC du FMI. L'évaluation conjointe des rapports d'étape sur la mise en œuvre des DSRP servira de base à ces décisions en fournissant une appréciation des progrès accomplis et des carences constatées jusqu'à lors dans la mise en œuvre des DSRP. En outre, l'évaluation conjointe devra constituer pour le pays une source d'informations constructives sur la façon dont il pourrait, à la lumière de l'évolution récente de la situation, modifier sa stratégie et/ou améliorer progressivement sa mise en œuvre.

### **Questions clés**

4. L'évaluation conjointe devrait – en quatre ou cinq pages tout au plus – apporter une réponse succincte aux trois questions clés ci-après touchant les progrès accomplis dans la mise en œuvre du DSRP. Les points énumérés après chaque question constituent des thèmes dont l'examen peut être important mais qui ne doivent pas tous nécessairement être abordés. La nature et l'orientation du rapport d'étape annuel concernant un pays déterminé varieront sans doute d'une année sur l'autre. Plus l'intervalle entre les mises à jour des DSRP complets du pays sera long, et plus les rapports d'étape annuels présentés dans l'intervalle devront être détaillés, et plus complète devra par conséquent être l'évaluation conjointe.

**A. *Le rapport d'étape contient-il des informations et des analyses suffisantes touchant les résultats obtenus et les déficiences constatées jusqu'à présent en ce qui concerne les objectifs de réduction de la pauvreté, les interventions prioritaires des pouvoirs publics et les systèmes de suivi et d'évaluation, tels qu'indiqués dans le DSRP ?***

- Comparaison, le cas échéant, des données ou indicateurs récents disponibles concernant la réalisation des principaux objectifs visés dans le DSRP. Analyse des raisons pour lesquelles, le cas échéant, les principaux objectifs n'ont pas été atteints et résumé des mesures visant à améliorer l'efficacité des interventions prioritaires des pouvoirs publics.
- Principales mesures macroéconomiques, structurelles et sectorielles appliquées au regard de ce qui était prévu ou non dans la matrice du DSRP.
- Discussion des analyses récentes et, le cas échéant, des moyens qui permettraient d'accélérer l'expansion et de la question de savoir si une analyse plus systématique de la pauvreté et de l'impact social des réformes a été menée à bien.
- Résumé de l'exécution du budget au cours de l'année écoulée en comparaison du plan présenté dans le DSRP, et notamment de l'évolution de la composition des dépenses au profit de programmes de lutte contre la pauvreté et notamment, pour les PPTE, des utilisations faites des ressources dégagées grâce à l'allègement de la dette.
- Situation des systèmes de suivi et d'évaluation et adéquation des mécanismes de collecte et d'analyse des données.

- Progrès accomplis en matière de développement des institutions, et spécialement de gestion des dépenses publiques, ainsi que des systèmes de suivi et d'évaluation, et besoins d'assistance technique encore non couverts.

**B. *Le rapport d'étape propose-t-il d'apporter des changements majeurs à la stratégie et, dans l'affirmative, ces changements sont-ils appropriés à la lumière de l'expérience tirée jusqu'à présent de la mise en œuvre du DSRP, de l'évolution des facteurs exogènes et des nouvelles données et analyses disponibles touchant la pauvreté et ses déterminants ?***

- Analyse de la mesure dans laquelle les composantes de la stratégie qui manquaient ou étaient défaillantes dans le DSRP, y compris celles identifiées lors de l'évaluation conjointe, ont maintenant été élaborées ou améliorées notamment grâce à l'analyse de la pauvreté et de l'impact social des politiques et des programmes.
- Inclusion d'une matrice à jour indiquant les mesures prioritaires à adopter au cours de l'année à venir, ainsi que, le cas échéant, les révisions à apporter au cadre macroéconomique, les allocations budgétaires, les besoins de financement extérieur, les indicateurs et objectifs en matière de réduction de la pauvreté et les objectifs de croissance.
- Mise à jour de la gestion des risques d'exécution – par exemple découlant des projections de la croissance, de la vulnérabilité aux chocs extérieurs et d'un déficit du financement – ainsi que des plans élaborés pour parer aux situations imprévues.

**C. *Dans quelle mesure le gouvernement a-t-il utilisé son rapport d'étape annuel pour informer ou associer les parties prenantes et partenaires nationaux à la mise en œuvre du DSRP et mobiliser un appui en faveur de sa stratégie ?***

- Mesure dans laquelle les parties prenantes (y compris le parlement et les organisations de la société civile) ont été impliquées dans le suivi du DSRP et les rapports.
- Étendue de la diffusion du rapport d'étape annuel parmi le public et les donateurs.
- Degré d'accès du public aux principales données sous-jacentes.
- Progrès accomplis et contraintes rencontrées en ce qui concerne l'harmonisation de l'assistance des donateurs.

### Efforts d'information du FMI et de la Banque mondiale

Janvier 2002-août 2002

Au cours des huit mois écoulés, les services du Fonds et de la Banque ont participé à différentes activités d'information pour échanger des vues avec les parties prenantes et les autres groupes intéressés au sujet de l'expérience acquise par les pays ayant entrepris de mettre en œuvre des DSRP. Les principales discussions sont indiquées ci-après :

- Conférence internationale sur les stratégies pour la réduction de la pauvreté, Washington, janvier 2002.
- Réunions du Partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA), Paris, janvier 2002.
- Conférence sur l'*Humanisation de l'économie mondiale* (parrainée par la Conférence canadienne des Évêques catholiques, le Consejo Episcopal Latinoamericano et la Conférence des Évêques catholiques des États-Unis), Washington, janvier 2002.
- Réunion des ministres des PPTE du Commonwealth, Malawi, février 2002.
- Réunion avec le DfID et le Trésor britannique, Londres, février 2002.
- Carter Center Development Cooperation Forum, « *Are We Really Attacking Poverty* », Atlanta (Géorgie), février 2002.
- CAD, Forum sur le partenariat, Paris, février 2002.
- Réunion avec la CISL sur les modalités d'un dialogue entre le FMI et les syndicats, Washington, février 2002.
- Humphrey Fellows Seminar (session sur l'examen des DSRP et rôle de la société civile), Washington, mars 2002.
- Réunion de la Banque mondiale et des Banques multilatérales de développement sur l'Initiative en faveur des PPTE, Washington, mars 2002.
- Conférence sur le financement du développement, Monterrey, Mexique, mars 2002.
- Réunion des pays représentés par les Pays-Bas au FMI et à la Banque mondiale, Zagreb, Croatie, mars 2002.
- Séminaire conjoint FMI-UNECA sur la conditionnalité et l'implication dans le contexte du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), Addis Abeba, Éthiopie, mars 2002.
- Assemblée nationale du Kenya en coopération avec le FMI : atelier sur la gestion d'une économie, Nairobi, Kenya, avril 2002.
- Discussion avec des organisations de la société civile lors des réunions de printemps de la Banque mondiale et du FMI, Washington, avril 2002.

- Réunion avec les Ministres de la coopération pour le développement des pays nordiques, Oslo, Norvège, mai 2002.
- Réunion avec le Ministère de la coopération pour le développement de l'Allemagne, Bonn, Allemagne, mai 2002.
- Réunion de haut niveau du Comité d'aide au développement (CAD), Paris, mai 2002.
- Réunion avec des représentants de la CE, Bruxelles, Belgique, mai 2002.
- Commission des droits de l'homme de l'ONU, Conseil économique et social, réunion d'experts sur l'intégration aux DSRP d'une approche fondée sur les droits de l'homme, juin 2002.
- Conférence annuelle de la Banque sur l'efficacité du développement, « Les DSRP : une boîte de Pandore ? », Oslo, Norvège, juin 2002.
- FMI/Fondation allemande pour le développement international, séminaire sur les DSRP *dans les pays en situation post-conflictuelle*, Berlin, Allemagne, juillet 2002.
- Réunion Debt Relief International (DRI)-Comité directeur de l'Initiative en faveur des PPTE, Londres, juillet 2002.
- Réunion avec des représentants de l'ONU et des ambassadeurs auprès de l'UNOG, Genève, Suisse, juillet 2002.
- Séminaire sur *l'analyse de la pauvreté et de l'impact social*, La Haye, Pays-Bas, juillet 2002.
- Sommet sur l'expérience des organisations confessionnelles dans les pays ayant entrepris des DSRP, Canterbury, Royaume-Uni, juillet 2002.
- Réunions avec le Groupe d'études sur les DSRP du Ministère japonais des finances, de la Banque japonaise pour la coopération internationale et de l'Agence japonaise de coopération internationale, Tokyo, juillet 2002.

#### Septembre 2002-novembre 2002

Au cours de cette période, les services de la Banque et du Fonds ont participé ou participeront à un certain nombre de programmes d'information concernant le programme de DSRP. Il y a lieu de citer en particulier les suivants :

- Sommet mondial sur le développement durable, Johannesburg, Afrique du Sud, septembre 2002.
- Conférence Banque mondiale/World Vision sur *la démocratisation du développement : renforcement de la responsabilité sociale au moyen des DSRP*, Washington, septembre 2002.
- Atelier sur la gestion de la dette organisé à l'intention des pays de la CEI, Tokyo, septembre 2002.

- Réunion de la CNUCED consacrée à la gestion de la dette, Genève, septembre 2002.
- Conférence régionale sur les DSRP dans la région des Balkans, Vienne, Autriche, octobre 2002.
- Réunion Banque mondiale-Banques multilatérales de développement sur l'Initiative en faveur des PPTE, Washington, octobre 2002.
- Atelier Dfid/FMI/Banque mondiale sur *l'analyse de la pauvreté et de l'impact social*, Washington, octobre 2002.
- Réunion de haut niveau avec des dirigeants syndicaux, Washington, octobre 2002.
- Réseau post conflit du CAD et le Réseau des donateurs pour la prévention des conflits, Paris/Bonn, novembre 2002.

**Dates pouvant être envisagées pour les différents pays pour la présentation des DSRP intérimaires, des DSRP et des CAS, l'accès aux MRPC et pour les points de décision et d'achèvement des PPTE**

(dates possibles des discussions du Conseil telles qu'estimées par les services de la Banque et du Fonds en consultation avec les autorités nationales)<sup>1/</sup>

Pays	Juil.-sept. 2002	Oct.-déc.2002	Jan.-mars 2002	Avr.-juin 2003	Juil.-sept. 2003
Albanie	...	...	R	...	R, PP
Angola	...	...	I	...	...
Arménie	R, IP	...	P, R	...	R
Azerbaïdjan	...	P, R, S	...	R	...
Bangladesh	...	I, F	S*	...	...
Bénin	...	P, C, R	S	R	...
Bolivie	...	...	PP, F	S	...
Bosnie-Herzégovine	...	S*	...	P, R	...
Burkina Faso	...	PP, R	F	...	...
Burundi	...	...	...	I, F	...
Cambodge	R	...	R, P	S	F
Cameroun	R	P, S	R	...	R, C
Cap-Vert	...	R	...	R, P	S
Comores	I	...	F	...	P, D
Côte d'Ivoire	...	D, R, P	R	..	R
Djibouti	...	R, IP	R	F, P	...
Dominique	...	I	...	P	F
Érythrée	...	...	...	..	...
Éthiopie	P	S	...	..	C
Gambie	F, P	R	...	R	C
Géorgie	IP	R, P, S	...	R	...
Ghana	...	R, P, S	...	F	...
Guinée	P, R	R	R	C	PP
Guinée-Bissau	...	...	P	...	...
Guyana	F, P, S	...	R, C	...	R
Haïti	...	...	...	I	P
Honduras	...	PP	S	F, S	...
Indonésie	S*	I	...	...	...
Kenya	...	...	P	S	...
Kirghizistan	...	P, S	R	R	...
Lesotho	P, R	...	R	S	...
Madagascar	...	P, R, S*	...	R	...
Malawi	P	R, S	...	...	R, PP, C
Mali	R, P, C	R	...	S, R, F	...
Mauritanie	...	R	F	...	R

Moldova	R, IP	R, I	P	R	...
Mongolie	R	P	R	S	...
Mozambique	...	PP, R, S	...	...	...
Népal	I	S*	F, P	...	...
Nicaragua	...	PP, F, S	...	R	C
Niger	R	S	R, PP	...	C, R
Nigéria	...	I, S	...	...	...
Ouganda	F, PP	...	R	PP	R, S
Ouzbékistan	...	...	I	...	...
Pakistan	R	R	R, P, S*	R	R
République centrafricaine	...	F, IP	...	...	P, R, D
Rép. dém. du Congo	...	...	R, D	...	...
Rép. dém. pop. lao	R, IP	...	R, P, S	...	R
République du Congo	...	...	R, D, I	...	F
République du Yémen	P	S	F	...	R
Rép. féd. de Yougoslavie	I	...	...	R	P
Rwanda	F, P	S	...	R, C	...
Sao Tomé-et-Principe	...	P, F	...	R	...
Sénégal	...	P, S, F	...	R	C
Sierra Leone	R	R, IP	...	...	R
Sri Lanka	...	P, F	S	...	...
Tadjikistan	P, F, S	...	R	...	...
Tanzanie	...	R, PP	...	R, S	...
Tchad	R	P	R	S	R, C
Timor oriental	...	...	I, F	...	...
Togo	...	I	F	S*	R
Viet Nam	S	R	...	R, PP	...
Zambie	...	R	R, F	...	R, S

## I – DSRP intérimaire

### P – DSRP

IP – Rapport sur l'état d'avancement du DSRP

PP – Rapport d'étape sur la mise en œuvre du DSRP

S – Stratégie d'aide pays

S\* - Mise à jour de la stratégie d'aide pays

D – Date de décision pour l'Initiative renforcée en faveur des PPTE

C – Point d'achèvement au titre du dispositif initial ou du cadre renforcé.

F – Nouvel arrangement triennal avec le MRPC

R – Révision de l'arrangement avec le MRPC ou nouvel arrangement annuel

<sup>1/</sup> Ces dates estimatives sont dans certains cas extrêmement provisoires et sont toutes sujettes à révision. Les DSRP et les DSRP intérimaires sont préparés par les pays et refléteront leur situation particulière et les décisions prises par chaque gouvernement. En particulier, les dates estimatives pour la présentation des DSRP complets sont fondées principalement sur les calendriers communiqués par les autorités nationales. De plus, ces dates estimatives supposent que les programmes déjà appuyés par la Banque et le Fonds continueront d'être mis en œuvre comme prévu et que des accords interviendront sur la mise en route de nouveaux programmes sans interruptions majeures. L'expérience porte néanmoins à penser que certaines de ces dates, et peut-être beaucoup d'entre elles, seront dépassées, et la date de mise en route de nouveaux programmes, en particulier, risque d'être souvent retardée.

