



DEVELOPMENT COMMITTEE
(Joint Ministerial Committee
of the
Boards of Governors of the Bank and the Fund
On the
Transfer of Real Resources to Developing Countries)



DC2002-0003
Le 27 mars 2002

**RÉEXAMEN DU DISPOSITIF
DES DOCUMENTS DE STRATÉGIE POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ (DRSP) :
PRINCIPAUX CONSTATS**

Vous trouverez ci-joint, en vue de la réunion du 21 avril 2002 du Comité du développement, un rapport intitulé « Réexamen du dispositif des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) : principaux constats ». Il a été établi conjointement par les services de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international à titre de document de référence en vue de l'examen du point 1(A) de l'Ordre du jour, « Efficacité du développement, partenariats et défis pour l'avenir ».

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT
ET FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

**Réexamen du dispositif des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté
(DSRP) : principaux constats**

Préparé par les services de la Banque mondiale et du FMI

Le 15 mars 2002

Table des matières

I.	Introduction	2
II.	Un examen effectué conjointement par les services de la Banque et du FMI.....	4
III.	Principaux messages.....	5
IV.	Conception et mise en œuvre des DSRP : principaux constats	7
	A. DSRP intérimaires	7
	B. Processus participatifs des DSRP	9
	C. Pays où sévissent des conflits	11
	D. Améliorer les diagnostics de pauvreté, les objectifs et les indicateurs, et le suivi et l'évaluation	13
	E. Clarifier les priorités de l'action publique	16
	F. Gestion des dépenses publiques	21
	G. Assurer une meilleure intégration des DSRP aux autres processus de prise de décision	23
	H. Améliorer la coordination et l'harmonisation de l'aide des bailleurs de fonds	24
	I. Équilibre entre vitesse et qualité pour les PPTE.....	27
	J. Suivi futur	28
V.	Priorités en matière de savoir et de renforcement des capacités dans les pays à faible revenu	30
VI.	En guise de conclusion	32

Réexamen du dispositif des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) : principaux constats

I. INTRODUCTION

1. En décembre 1999, les Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ont approuvé un nouveau dispositif de réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu en vertu duquel ceux-ci prennent en mains les stratégies pour la réduction de la pauvreté. En plus d'être prises en charge par les pays concernés, ces stratégies devaient être axées sur les résultats, fondées sur une perspective à long terme, et de nature exhaustive. Elles devaient en outre favoriser la formation de partenariats internes et externes, conformément aux principes qui sous-tendent le Cadre de développement intégré (CDI). Enfin, elles devaient être formulées dans un Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) pouvant aussi servir de cadre à l'aide au développement dans une perspective allant au-delà des activités de la Banque et du FMI. À l'époque, les administrateurs ont demandé que soit effectuée avant la fin de 2001 une évaluation conjointe de la mise en œuvre des DSRP reposant sur les contributions des pays membres, des organismes internationaux, des autres pourvoyeurs d'aide et de la société civile.¹

2. **Au cours des deux ans et demi qui se sont écoulés depuis, le dispositif DSRP a été largement accepté.** Aujourd'hui, on constate que ces processus, pris en main par quelque 60 pays à faible revenu et faisant appel à une participation très large, revêtent un caractère de plus en plus établi et suscitent un dialogue national très ouvert sur les politiques et les interventions gouvernementales les plus susceptibles de réduire la pauvreté. Du reste, les partenaires extérieurs du développement de ces pays accordent un appui croissant à ces démarches. Comme il repose à la fois sur les capacités internes des pays et l'appui de la communauté internationale, le dispositif des DSRP pourrait fort bien accroître l'efficacité de l'aide au développement.

3. **Bon nombre de pays à faible revenu ont pris leur avenir en mains et reconnaissent l'importance d'adopter des politiques sensées et de poursuivre leurs efforts.** En adoptant le processus des DSRP, les pays à faible revenu placent la réduction de la pauvreté au centre de leur stratégie de développement. Dans bien des cas, l'élaboration d'une stratégie générale pour la réduction de la pauvreté à l'échelle nationale est une forme «d'apprentissage sur le tas». Mais les DSRP favorisent par le fait même une prise de décisions plus éclairées et une meilleure utilisation des ressources publiques, tout en permettant une meilleure coordination de l'aide des partenaires de développement.

¹ Par ailleurs, les administrateurs du Fonds ont aussi demandé que l'on procède à un examen de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), lequel devait aussi tenir compte des contributions des organismes externes. Voir : Examen de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance : Questions et solutions possibles, SM/02/51, 15 février 2002.

4. **Les efforts visant à concentrer les ressources publiques sur les problèmes de la pauvreté s'ajoutent à d'autres efforts axés sur la mise en valeur de politiques qui accéléreront la croissance et qui rendront la réduction de la pauvreté plus durable à long terme.** Dans l'élaboration des stratégies nationales pour la réduction de la pauvreté, il est tenu pour acquis qu'une croissance soutenue exige des investissements aussi bien dans le capital humain que dans les infrastructures, des politiques structurelles et macroéconomiques équilibrées, une bonne gestion des affaires publiques et des institutions stables. Les pays cherchent à améliorer le climat des investissements, à respecter les règles de la concurrence sur les marchés mondiaux et à encourager un développement qui, à long terme, est moins tributaire des sources publiques de financement. Mais il ne s'agit pas d'un processus à sens unique.

5. Le rôle de la communauté internationale est également très important. Elle doit notamment accroître les crédits d'aide, ouvrir les marchés des pays développés aux exportations des pays en développement, et supprimer progressivement les subventions qui ont des effets de distorsion sur le commerce. Ces mesures sont indispensables pour que les efforts des pays qui mettent en œuvre des stratégies efficaces pour la réduction de la pauvreté portent fruit et pour que l'aide au développement soit adaptée aux stratégies nationales. Ce n'est qu'aux termes d'une telle concertation entre pays riches et pauvres que l'on parviendra à lutter efficacement contre la pauvreté et à atteindre les objectifs de développement du Millénaire (ODM) à l'horizon 2015.

6. Il paraît évident, toutefois, que l'élaboration de DSRP soulève d'énormes difficultés pour les pays à faible revenu, aussi bien du point de vue de l'analyse que de l'organisation. En plus de se prêter à des discussions complexes sur des questions de politique gouvernementale avec leurs partenaires dans l'effort de développement, les gouvernements des pays à faible revenu doivent formuler une stratégie intégrée pour le développement économique et la réduction de la pauvreté à moyen terme, comportant aussi bien des objectifs à court et à long termes que des systèmes de suivi; il s'agit là d'un ensemble de responsabilités dont peu de pays industrialisés parviendraient à bien s'acquitter. Et, dans beaucoup de pays, ces activités doivent être gérées avec des moyens techniques et institutionnels limités, et d'une manière qui renforce les institutions nationales, les processus et les systèmes de gestion en vigueur. Il ne faut donc pas s'imaginer que les DSRP qui sont en voie d'élaboration produiront des solutions miracles.

7. **Il importe surtout de comprendre que les stratégies seules ne sauraient suffire — elles doivent se traduire en actions.** Les pays doivent mettre en œuvre les engagements pris dans les DSRP. Les donateurs doivent accorder l'aide financière et technique promise en temps opportun, et sans que les pays bénéficiaires aient à acquitter des frais administratifs déraisonnables. Les organisations de la société civile doivent coopérer avec les gouvernements et coordonner leurs actions pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté fixés dans les DSRP. Et tous les groupes concernés doivent se rendre compte que les difficultés auxquelles se heurtent les pays ayant recours à un DSRP sont complexes et que les liens entre les actions et les résultats ne sont pas toujours évidents. C'est pourquoi, il faut

fixer des objectifs réalisables à court terme et élaborer des procédures de suivi permettant à tous les partenaires de savoir si le pays est engagé sur la bonne voie. **La Banque et le Fonds joueront un rôle de catalyse lors du lancement des dispositifs DSRP; mais, en dernière analyse, le succès des stratégies de réduction de la pauvreté dépendra des mesures prises par les pays eux-mêmes et de l'aide concertée de tous leurs partenaires.**

II. UN EXAMEN EFFECTUÉ CONJOINTEMENT PAR LES SERVICES DE LA BANQUE ET DU FMI

8. **Ce réexamen a été effectué dans un esprit d'ouverture et de participation. Il repose sur des efforts concertés visant à connaître les vues des gouvernements des pays à faible revenu, de leurs partenaires dans l'effort de développement et des autres parties prenantes.** Il vise à établir un bilan des expériences des pays concernant l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des DSRP, sans oublier toutefois que presque tous les pays en sont encore aux premiers stades du processus. En procédant à ce réexamen, les services du Fonds et de la Banque ont tenu compte de multiples observations, et notamment de celles qui suivent :

- **les contributions nationales des équipes de DSRP et des organisations de la société civile (OSC)**, y compris les commentaires recueillis lors de quatre rencontres régionales sur les DSRP qui ont rassemblé différents pays en Afrique, en Europe et en Asie centrale, en Asie orientale et en Amérique latine;
- **les opinions de groupes externes**, comme les partenaires dans l'effort de développement et les autres parties prenantes (y compris des groupes de la société civile), sur leur participation au dispositif DSRP, opinions présentées dans une cinquantaine de documents et dans le cadre de divers séminaires et autres activités de prise de contact avec les communautés;
- **les contributions des services de la Banque et du FMI**, y compris les *examens thématiques* de certains aspects fondamentaux du dispositif (les processus de participation, les diagnostics de pauvreté, le développement humain, les infrastructures en milieu rural, et les questions plurisectorielles comme la problématique homme-femme, l'environnement et les conflits), les *résumés des opinions des administrateurs* concernant le dispositif et les expériences de certains pays, et un *document de synthèse* présentant des informations générales pour la conférence internationale; et
- **une conférence internationale sur le dispositif DSRP qui a eu lieu en janvier 2002**, et qui a réuni des représentants de 60 pays à faible revenu, leurs partenaires externes et des représentants de la société civile afin de discuter des moyens à prendre pour renforcer les effets du dispositif sur le développement.

9. Depuis 1999, dix pays ont achevé leur DSRP final et trois pays ont complété leur premier rapport annuel de mise en œuvre du DSRP. Quelque 42 pays ont également achevé leur document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP intérimaire) et 7 pays ont présenté par la suite leur rapport de situation DSRP. Bien qu'il faille plus de temps que prévu pour achever la rédaction des DSRP complets, on dispose maintenant de suffisamment d'informations pour tirer certaines leçons et les mettre en pratique, sans oublier toutefois qu'il s'agit d'un processus nouveau qui n'en est qu'à ses premiers balbutiements.

10. **Le présent document met en relief les principaux constats et les principales recommandations du réexamen. On trouvera dans un document connexe un compte rendu plus détaillé du bilan initial des DSRP intérimaires et des DSRP finals.**² On trouvera dans la prochaine partie un exposé des principaux messages. La quatrième partie traite de certaines bonnes pratiques qui se dégagent des premières expériences des pays et des partenaires de développement, et qui, si elles sont suivies, pourraient améliorer le processus et le contenu des stratégies internalisées par les pays, en plus de permettre une meilleure adaptation des activités d'assistance aux stratégies. La cinquième partie porte sur les priorités en matière de savoir et de renforcement des capacités dans les pays à faible revenu. En conclusion, le document propose aux administrateurs de débattre de certaines mesures que la Banque et le FMI pourraient prendre pour renforcer les effets du dispositif DSRP.

III. PRINCIPAUX MESSAGES

11. La principale conclusion qui se dégage de ce réexamen est que **les pays à faible revenu, les organisations de la société civile et leurs partenaires dans l'effort de développement conviennent généralement que les objectifs du dispositif des DSRP demeurent valides** et que le processus DSRP peut améliorer les efforts conjoints axés sur la réduction de la pauvreté. En outre, il est généralement admis que, à mesure que les pays ont progressé dans la phase de préparation, puis dans la mise en œuvre, **il y a eu amélioration aussi bien du contenu que du processus**. Il en a été ainsi pour des pays dont les points de départ étaient très différents, ce qui signifie que le processus DSRP a pu être adapté aux circonstances propres à chacun.

12. Il y a aussi accord général sur le fait que, à ce jour, le dispositif des DSRP a produit quatre résultats importants, à savoir :

- **une internalisation progressive** des stratégies pour la réduction de la pauvreté par presque tous les gouvernements; les représentants gouvernementaux, comme aussi bon nombre d'organisations de la société civile représentant des milieux très différents, se sont publiquement engagés à poursuivre ce processus et ses objectifs;

² Examen du dispositif des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) : Bilan initial des DSRP intérimaires et des DSRP finals, SM/02/54, et SecM2002-0086, 15 février 2002.

- un **dialogue plus ouvert qu'auparavant** au sein des gouvernements et entre les autorités gouvernementales et certaines organisations de la société civile. Celles-ci sont plus attentives à ce qui se passe et ont acquis les moyens de participer à la préparation et au suivi de la mise en œuvre des DSRP, de sorte qu'on est en droit d'espérer des « effets secondaires » heureux;
- **une place plus importante accordée à la réduction de la pauvreté dans les débats sur les politiques gouvernementales;** la réduction de la pauvreté n'est plus envisagée uniquement dans le contexte des interventions de nature sociale et la cueillette de données, l'analyse et le suivi se font de manière plus systématique qu'auparavant;
- **une acceptation des principes qui sous-tendent le dispositif DSRP au sein de la communauté des donateurs,** qu'il s'agisse des principaux organismes de l'ONU (par exemple, le PNUD et l'OMC) ou des bailleurs de fonds bilatéraux (Canada, Danemark, France, Pays-Bas et Royaume-Uni compris); tout indique que les DSRP permettront de consolider les partenariats avec les pays et d'assurer une meilleure coordination entre les donateurs.

13. Ce consensus repose sur quelques **grandes conclusions** qu'on a tenu à souligner récemment, à l'occasion d'une conférence internationale sur le dispositif des DSRP :

- **l'importance de l'internalisation par les pays** comme principe d'orientation;
- la **nécessité de reconnaître que l'attention devrait être centrée, non plus sur le processus,** mais sur son contenu et sa mise en œuvre, et **l'importance d'une meilleure compréhension des liens entre les politiques et les résultats obtenus dans la lutte contre la pauvreté;**
- **l'importance d'utiliser et de créer des capacités locales** dans les domaines stratégiques afin de garantir l'efficacité des stratégies pour la réduction de la pauvreté;
- le **besoin de réalisme** dans la définition des objectifs et la gestion des anticipations, et ce aussi bien au sein des pays que dans les rapports avec les partenaires de développement;
- **l'importance de l'ouverture et de la transparence,** non seulement au sein de chaque pays mais aussi dans le cadre des partenariats dans l'effort de développement international;
- **l'importance de la souplesse** afin de tenir compte des points de départ différents des divers pays concernés;
- **l'utilité de débats** au sujet des diverses solutions possibles; et

- **l'importance de la patience et de la persévérance** dans la mise en œuvre.

14. Les pays pourraient prendre de nombreuses dispositions pour améliorer le processus de préparation et le contenu de leur stratégie nationale. Afin d'affermir le dispositif DSRP à moyen et à long termes, le présent réexamen propose que chaque pays donne immédiatement la priorité : (a) à l'amélioration des systèmes de gestion des dépenses publiques (GDP); (b) à la création de capacités de suivi et d'évaluation; et (c) au renforcement et à l'institutionnalisation des processus permettant la participation des parties prenantes au sein du pays et des partenaires de développement.

15. S'agissant de la Banque et du FMI, il importe de déterminer comment on pourrait établir un juste équilibre entre les pressions visant à accélérer la mise en valeur des potentialités du dispositif DSRP, d'une part, et d'autre part, la prudence qu'imposent les contraintes de capacité du pays et l'impératif d'internalisation du processus par le pays. Les services du FMI et de la Banque estiment que, en général, et compte tenu de l'importance primordiale d'une prise en charge du processus par le pays, **le dispositif DSRP devrait être suffisamment flexible pour que, et le processus, et le contenu des stratégies de réduction de la pauvreté soient adaptés aux circonstances de chaque pays.** Il conviendrait donc de considérer avec beaucoup de prudence toute mesure susceptible de se traduire en lignes directrices plus précises et rigides.

IV. CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE DES DSRP : PRINCIPAUX CONSTATS

16. Bien qu'il soit prématuré de tirer des conclusions fermes au sujet de l'impact sur le développement du dispositif des DSRP, on peut néanmoins constater que les pays et leurs partenaires dans l'effort de développement ont recours à certaines bonnes pratiques qui méritent de retenir l'attention. Cette partie porte sur les principaux constats qui se dégagent du présent réexamen et met en relief certaines bonnes pratiques résumés à la fin de chaque partie. À vrai dire, ces pratiques ont été observées dans un nombre très limité de cas et, en raison des motifs exposés ci-dessus, les services du Fonds et de la Banque ne croient pas qu'il faille les considérer comme des règles universelles. Leur pertinence varie en fonction des circonstances propres à chaque pays. Notre objectif est, non pas d'établir des lignes directrices ou des exigences supplémentaires concernant les DSRP, mais de présenter des exemples et des orientations qui pourraient être utiles pour les pays et leurs partenaires. Les bonnes pratiques sont généralement suivies de recommandations concernant des mesures particulières que pourraient adopter la Banque et le FMI.

A. DSRP intérimaires

17. D'entrée de jeu, les Conseils d'administration ont reconnu que la préparation d'un DSRP complet pourrait prendre plus d'un an. On a donc proposé aux pays de préparer des DSRP intérimaires, que les Conseils se sont engagés à considérer s'ils sont accompagnés d'une évaluation conjointe par les services de la Banque et du FMI. Il était prévu que les

DSRP intérimaires seraient des documents brefs décrivant l'état de la pauvreté d'un pays, les politiques visant à la combattre et un projet d'élaboration de DSRP complet.

18. Ce n'est pas peu que d'avoir réussi à remplacer les documents-cadres de politique économique rédigés par les services de la Banque et du FMI par des DSRP intérimaires préparés par les pays concernés. Bien que la qualité des DSRP intérimaires ne soit pas uniforme, leur préparation s'est révélée utile puisque les pays ont été encouragés à faire le point sur les données existantes et les politiques en vigueur, à mettre en branle un vaste processus en vue de repenser les stratégies en cours, et à élaborer des feuilles de route et des échéanciers pour la préparation de leur premier DSRP complet. Dans certains cas (Mongolie et Nicaragua), les DSRP intérimaires ont été plus longs que prévu, les pays ayant décidé de présenter des documents exhaustifs. Par ailleurs, les feuilles de route laissaient parfois à désirer en ce qui concerne les processus participatifs (Sénégal), les mesures visant à combler les lacunes des données (Sierra Leone) et les arrangements institutionnels envisagés pour le DSRP (Moldavie et Tadjikistan). Il semble qu'on puisse imputer ces carences à une mauvaise compréhension de la nature des DSRP intérimaires et à des pressions imposées par les calendriers PPTE ou FRPC.

19. Bien que les DSRP intérimaires aient été d'abord conçus comme des outils de transition, ils pourraient s'avérer fort utiles dans bon nombre des 36 pays à faible revenu qui devront préparer des DSRP pour pouvoir bénéficier des prêts concessionnels consentis par la Banque et le FMI ou d'un allègement de dette³. Pour ce qui est des DSRP intérimaires futurs, les recommandations et les bonnes pratiques suivantes méritent d'être prises en considération :

Bonnes pratiques que les pays devraient adopter

- **préparer un DSRP intérimaire axé sur l'établissement d'une bonne feuille de route et sur un calendrier réaliste** concernant la préparation du DSRP complet; et
- **associer les principaux organismes et ministères sectoriels, ainsi que la société civile**, à la préparation du DSRP intérimaire.

Bonnes pratiques que les partenaires (Banque et FMI compris) devraient adopter

- **encourager les pays à faire en sorte que leur DSRP intérimaire soit bref et axé sur des objectifs précis;** et

³ Ces pays comprennent divers petits pays insulaires, des pays ayant accès à la fois aux facilités de l'IDA et de la BIRD, des pays aux prises avec des conflits, ainsi que des pays ayant accumulé des arriérés envers l'une ou l'autre des deux institutions, ou n'ayant pas établi des antécédents positifs leur permettant de bénéficier des ressources de la FRPC.

- **préciser la nature des appuis qui seront nécessaires pour parvenir à un DSRP complet** dès la préparation du DSRP intérimaire.

Mesures que la Banque et le FMI devraient prendre

- **faire en sorte que la préparation d'un DSRP intérimaire** demeure une voie d'accès aux prêts concessionnels du FMI et de la Banque pour les pays qui ne sont pas en mesure de préparer immédiatement un DSRP complet.

B. Processus participatif des DSRP

20. **Le caractère ouvert et participatif du dispositif DSRP est souvent considéré comme son trait distinctif et son accomplissement le plus important.** Les DSRP ont souvent permis l'instauration d'un dialogue plus riche entre les diverses parties des gouvernements et entre les gouvernements et les parties prenantes. Certains indices portent à croire que la participation de la société civile a influé sur le contenu des DSRP, notamment en attirant l'attention sur les phénomènes d'exclusion sociale, l'appauvrissement engendré par une mauvaise gestion des affaires publiques, et des politiques gouvernementales particulières, comme la suppression des frais scolaires en Tanzanie et des frais de santé en Ouganda. Presque tous les pays doivent maintenant chercher à remplacer les consultations quelque peu improvisées qu'ils ont organisées aux fins des DSRP intérimaires par un dialogue plus structuré et durable.

21. **Le rôle des Parlements dans la préparation, l'approbation et le suivi des stratégies des pays a généralement été limité,** et certains partenaires de développement (y compris le Groupe Utstein des bailleurs de fonds bilatéraux de l'UE) ont exprimé des inquiétudes à ce sujet. On a toutefois constaté l'existence de certaines bonnes pratiques, en particulier là où des parlementaires ont participé au processus (Honduras, Nicaragua), et où des rapports sur l'état d'avancement de l'application du DSRP seront soumis au Parlement, lors de la présentation du budget, comme au Mozambique.

22. **Des inquiétudes ont été exprimées au sujet du manque de participation de certains groupes au processus de consultation. Bien que la situation varie d'un pays à l'autre, les OSC qui étaient en mauvais termes avec le gouvernement, les agents des administrations locales, les représentants du secteur privé, les syndicats, les associations féminines et les porte-parole des pauvres sont au nombre des groupes qui n'ont pas toujours participé pleinement au processus DSRP.** Des inquiétudes ont aussi été exprimées par des groupes de la société civile qui craignent que les gouvernements ne limitent la participation à la mise en commun de certaines informations et à la consultation. On se demande en outre si la participation de la société civile au processus de prise de décision sera limitée à certains programmes ciblés de réduction de la pauvreté, ou si elle portera sur les questions de politique macroéconomique et de réforme structurelle, notamment la libéralisation du commerce et la privatisation.

23. **Le processus DSRP vise également à promouvoir des partenariats renforcés entre pays et bailleurs de fonds.** Bien que certains bailleurs de fonds aient regretté de ne pas avoir été associés au processus dès le début, la plupart d'entre eux ont indiqué au cours du deuxième semestre 2001 qu'ils avaient participé à la préparation de DSRP à l'échelon du pays. Certains estiment toutefois que le processus DSRP a été dominé par la Banque mondiale et le FMI, entre autres parce qu'ils ont été incapables de participer au dialogue avec les autorités gouvernementales pendant les missions des deux institutions, et aussi parce que, à leur avis, les évaluations conjointes par les services de la Banque et du FMI empêchaient les autorités gouvernementales d'envisager d'autres solutions. D'autres se sont dit préoccupés par l'absence de modalités généralement acceptées concernant un examen officiel des DSRP par les bailleurs de fonds, lequel ne serait pas lié aux délibérations des Conseils d'administration de la Banque et du FMI.

24. **Selon certains observateurs, il conviendrait d'établir des normes claires et rigoureuses au sujet de la participation** (par exemple, sur le rôle des parlements) sans quoi les objectifs visant à accroître l'internalisation par les pays et l'obligation de rendre compte des gouvernements pourraient ne pas être atteints. Par ailleurs, **de nombreux gouvernements ont insisté sur le fait que le processus DSRP ne devrait pas faire intervenir des « mesures conditionnelles de nature politique »** et que les bailleurs de fonds et les OSC ne disposent pas des informations requises pour porter des jugements dans ce domaine. D'autres ont fait observer que les circonstances sont tellement différentes d'un pays à l'autre que des normes ou des lignes directrices universelles ne sont ni souhaitables ni applicables. Le bilan actuel suggère que les bonnes pratiques suivantes permettront d'améliorer la qualité des processus participatifs mis en branle dans les pays :

Bonnes pratiques que les pays devraient adopter

- **développer la participation sous ses principaux aspects**, y compris la mise en commun des informations et la transparence des débats et du processus décisionnel concernant les grands choix stratégiques, afin que le dialogue avec les parties prenantes non-gouvernementales puisse être dirigé par des organismes gouvernementaux.
- **établir des liens avec les processus et les organisations déjà en place, en s'appuyant notamment sur la participation des parlements, des cabinets et des ministères sectoriels à la préparation des DSRP** aux étapes indiquées;
- **faire en sorte que toutes les parties prenantes importantes** (les organisations de la société civile, y compris le secteur privé, et les bailleurs de fonds) soient associées au processus participatif, et tenter en particulier de faire participer les groupes marginaux traditionnels;
- **veiller à ce que les DSRP et les informations connexes soient mis à la disposition** des représentants locaux de la société civile et que ceux-ci puissent les comprendre;

- **améliorer les mécanismes permettant un retour d'information** vers les personnes qui participent au processus DSRP à l'échelon local tout en **signalant dans les DSRP les inquiétudes exprimées par les principales parties prenantes**; et
- **présenter des ébauches de DSRP aux bailleurs de fonds ou à des groupes consultatifs lors de rencontres organisées à leur intention** avant de les transmettre à la Banque mondiale et au FMI;

Bonnes pratiques que les partenaires (Banque et FMI compris) devraient adopter

- **présenter en temps opportun des commentaires utiles aux équipes de DSRP**, lors des premières étapes du processus et lorsque le DSRP est achevé, mais se garder de faire de longues observations qui pourraient nuire à l'internalisation; et
- **appuyer la création au sein de la société civile de capacités** susceptibles d'assurer une participation active au processus.

Mesures que la Banque et le FMI devraient prendre

- **veiller à ce que tous les membres de l'équipe du pays soient en mesure de jouer un rôle utile dans la préparation du DSRP**; celui-ci devrait être discuté avec toutes les missions, et pas seulement lors des « missions DSRP ».
- **informer suffisamment à l'avance** les parties prenantes et les autres partenaires du calendrier et de l'objet de la mission; et
- **indiquer dans les évaluations conjointes par les services du FMI et de la Banque si les opinions des organisations de la société civile et des bailleurs de fonds sur le DSRP d'un pays, et notamment sur le processus participatif, ont été transmises aux services en question.**

C. Les pays où sévissent des conflits

25. **Certains pays à faible revenu sont actuellement aux prises avec des conflits ou l'ont été dans un passé récent.** Bon nombre d'entre eux, notamment l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, le Cambodge, la Guinée-Bissau, le Rwanda, et le Sierra Leone ont préparé des DSRP intérimaires et s'emploient actuellement à achever leurs DSRP complets. Dans tous ces pays, des progrès raisonnables doivent être accomplis en vue de consolider la paix et créer un climat de sécurité avant que l'on s'engage dans un processus DSRP auquel pourraient participer toutes les parties prenantes. Toutefois, comme la pauvreté, l'exclusion et la mauvaise gestion des affaires publiques sont à l'origine de beaucoup de ces conflits, le processus DSRP peut contribuer de manière sensible à consolider la paix et à prévenir de futurs conflits. Lorsqu'un conflit prend fin au sein d'un pays, celui-ci se heurte parfois à de graves problèmes de pauvreté, auxquels viennent s'ajouter d'autres difficultés

comme les personnes déplacées, les blessés de guerre, la démobilisation des combattants, les désordres dans la production et les infrastructures sociales, et l'insécurité générale.

26. Bien que ces pays soient parfois en mesure de préparer des DSRP intérimaires peu après la fin du conflit, ils se heurtent à des difficultés additionnelles lors de la préparation des DSRP complets : les capacités administratives sont limitées, notamment en raison d'une insuffisance de données; la sécurité est précaire; et la conjoncture sociale et politique est souvent instable. Au sortir du conflit, ces pays se retrouvent aux prises avec de nombreuses incertitudes économiques et politiques qui rendent impossible la préparation d'un DSRP complet. Dans ces situations, il est parfois nécessaire d'attendre que la situation se stabilise avant de procéder à la préparation du DSRP. Les stratégies et les priorités de reconstruction doivent néanmoins demeurer flexibles afin d'éviter qu'elles n'entravent ou ne limitent les priorités et les stratégies envisagées dans le DSRP complet.

27. Dans le cadre du réexamen, il importait de déterminer **si le cadre DSRP existant était suffisamment flexible pour tenir compte des besoins particuliers des pays où sévissent des conflits**. Lorsqu'un pays est encore aux prises avec un conflit grave, il est difficile d'imaginer comment un processus DSRP pourrait être amorcé. De manière plus générale, toutefois, les parties prenantes semblent convenir que le cadre convenait aux besoins des différents pays et qu'il s'était avéré fort utile dans certains cas, mais qu'il faudra mettre l'accent sur certains aspects pour garantir une mise en œuvre efficace dans les pays où des conflits font rage. En plus de promouvoir les bonnes pratiques dont il est question ailleurs, il paraît souhaitable d'encourager les pays aux prises avec des conflits et leurs partenaires à respecter les bonnes pratiques suivantes :

Bonnes pratiques que les pays devraient adopter

- **décrire dans les DSRP comment on se propose d'aborder les contraintes et les problèmes afférents aux conflits;** et
- **axer les efforts sur les actions et les organismes publics qui sont les plus nécessaires pour** la reconstruction des systèmes centraux de gouvernement et le rétablissement de la confiance dans les institutions publiques;

Bonnes pratiques que les partenaires (FMI et Banque compris) devraient adopter⁴

- **améliorer la coordination entre les bailleurs de fonds et réduire les délais relatifs aux appuis externes** dans le cas des pays où sévissent des conflits;

⁴ La Banque effectue présentement des travaux connexes sur les Pays à faible revenu assujettis au stress (PFRAS), qui seront examinés par le Comité plénier du Conseil d'administration de la Banque mondiale à la fin de mars 2002.

- **appuyer les efforts des pays visant à formuler des stratégies** d'analyse et de prévention des conflits et de consolidation de la paix.

Mesures que la Banque et le FMI devraient prendre

- **sensibiliser les équipes de pays de la Banque et du FMI aux besoins particuliers des pays aux prises avec des conflits**, en acceptant notamment de diriger des analyses après un conflit si on le demande; et
- **appliquer avec souplesse les lignes directrices des évaluations conjointes par les services du FMI et de la Banque** dans les pays où sévissent des conflits, notamment en ce qui concerne l'ampleur prévue de la participation, la qualité du diagnostic de pauvreté, et la formulation détaillée des politiques gouvernementales prioritaires.

D. Améliorer les diagnostics de la pauvreté, les objectifs et les indicateurs, et le suivi et l'évaluation

28. Dans la plupart des pays, **la préparation des DSRP a permis d'accomplir des progrès concernant les données et les diagnostics de la pauvreté, de mieux préciser les objectifs de réduction de la pauvreté et d'accroître l'attention accordée au suivi et à l'évaluation.** De nombreux pays ont commencé à combler les lacunes importantes des données sur la pauvreté et les inégalités, et cherchent à consolider les arrangements institutionnels de cueillette et d'analyse permanentes de données. Tous les DSRP présentent des objectifs à court et à long termes pour la croissance économique, la réduction du nombre de pauvres (déterminé selon les niveaux de revenu) et l'amélioration des services de santé et d'éducation. Enfin, on trouve dans tous les DSRP des projets visant à renforcer les capacités de suivi et d'évaluation, bien qu'il y ait généralement peu de détails à leur sujet.

29. **Malgré ces progrès, le bilan actuel fait également ressortir certaines lacunes concernant les données en matière de pauvreté, l'analyse de la pauvreté et la définition des objectifs.** Les données quantitatives provenant de sondages sont parfois trop anciennes et ne se prêtent pas à des comparaisons permettant d'effectuer des analyses de tendances. Bien que de nombreux DSRP proposent des objectifs à long terme en vue de réduire la pauvreté, ces objectifs sont parfois trop ambitieux. Certaines parties prenantes ont fait valoir que les objectifs de développement du Millénaire devraient toujours être inclus comme objectifs nationaux dans les DSRP, tandis que d'autres insistent sur la nécessité de fixer des objectifs nationaux en s'inspirant des objectifs du Millénaire, mais en tenant compte des circonstances propres à chaque pays.

30. **Les DSRP ne comportent pas d'analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale (AIPS) visant les principaux programmes et les principales politiques des pays** à cause des contraintes de capacité nationale et des difficultés techniques inhérentes à ce type d'analyse. Les besoins de données et de capacités sont considérables et d'importants problèmes méthodologiques demeurent sans solution, et ce malgré l'avancement des

recherches dans ce domaine. Néanmoins, comme l'ont rappelé aussi bien les organisations de la société civile que les bailleurs de fonds lors du réexamen, il faut que les partenaires dans l'effort de développement aident les pays à être très rigoureux lorsqu'ils entreprennent des analyses d'impact sur la pauvreté et la situation sociale. Cela permettrait, par exemple, une plus grande concentration sur les questions d'équité afférentes à la répartition des éléments d'actif et sur les inégalités d'accès aux services. Étant donné que les pays ne disposent pas tous des mêmes données et des mêmes capacités, il faudra, lorsque sont effectuées de telles analyses, faire preuve de souplesse et recourir à divers instruments et procédés qui tiennent compte des circonstances propres à chacun, des contraintes de temps et de données, et des questions particulières que l'on cherche à analyser.

31. Les travaux de la Banque mondiale visant à faire le point sur la méthodologie de l'AIPS et son application à l'analyse des réformes des activités gouvernementales sont passablement avancés, de sorte qu'on est maintenant en mesure d'offrir des conseils pratiques aux services de l'institution. Une version préliminaire d'un document résumant ces conseils sera rendue publique vraisemblablement à l'occasion des réunions du printemps 2002, et les groupes concernés seront invités à soumettre leurs observations. Un programme d'apprentissage à l'intention des services de la Banque et du FMI sera conçu sur la base des méthodes et démarches proposées. D'autre part, le Groupe d'étude de la Banque s'emploie depuis un certain temps à déterminer la pertinence et l'utilité de certaines nouvelles méthodes, et notamment l'application de modèles existants à des questions de répartition. Ce travail sera progressivement intégré au document sur les conseils pratiques et au programme d'apprentissage. La Banque collabore avec des partenaires dans l'effort de développement afin d'appuyer certaines applications particulières de l'AIPS .

32. Par rapport au FMI, la Banque mondiale est chef de file en matière d'AIPS puisque ces analyses portent surtout sur les questions structurelles et sociales relevant des principaux domaines de compétence de la Banque.⁵ Les analyses et les conseils offerts par la Banque se situent en aval du processus et reposent sur ses travaux économiques et sectoriels, comme les évaluations de pauvreté, et sur les projets et programmes exposés dans les stratégies d'aide-pays. Le fait qu'on entend accorder plus d'attention aux analyses d'impact sur la pauvreté et la situation sociale pourrait avoir des répercussions sur les programmes de pays (par exemple, des révisions au programme d'analyse), ce qui signifie que la Banque pourrait devoir aider les pays jusqu'à ce que ceux-ci parviennent à se donner d'une capacité nationale satisfaisante.

33. Pour permettre un suivi de la pauvreté dans le futur, des efforts ont été déployés en vue d'améliorer la cueillette des données. En outre, **des progrès substantiels ont été accomplis dans presque tous les pays en ce qui concerne l'évaluation de l'incidence finale sur la pauvreté. Toutefois, les DSRP sont souvent déficients pour ce qui est des indicateurs intermédiaires permettant d'assurer un suivi de la mise en œuvre des**

⁵ Voir : Strengthening World Bank-IMF Collaboration on Country Programs and Conditionality, 24 août 2001.

programmes publics. D'autre part, la structure institutionnelle destinée à assurer le suivi n'a pas toujours été bien définie. Il y a pourtant des exceptions importantes, comme le Honduras, où la création d'un nouvel institut de la statistique permettra d'améliorer sensiblement le suivi du DSRP. Et de nombreux pays, notamment le Mozambique, projettent d'accorder une place aux organisations de la société civile dans le processus de suivi.

34. Le bilan des expériences des divers pays indique qu'on pourrait améliorer la qualité des diagnostics de pauvreté, des objectifs et des indicateurs, ainsi que du suivi et de l'évaluation, grâce aux mesures suivantes :

Bonnes pratiques que les pays devraient adopter

- **créer les organismes requis pour améliorer le suivi et l'évaluation** et faire le point sur les projets et les besoins d'assistance dans les DSRP;
- **analyser l'impact sur la pauvreté et la situation sociale des principaux programmes et des principales initiatives gouvernementales;**
- **fixer des objectifs réalistes en matière de croissance et de réduction de la pauvreté**, en utilisant les objectifs de développement du Millénaire comme objectifs nationaux là où cela paraît raisonnable, et adapter les objectifs à la conjoncture de chaque pays; et
- **élaborer des indicateurs intermédiaires pertinents** pour assurer un suivi en temps opportun des rendements et des retours d'information, ce qui constituera un complément d'informations concernant les effets sur la pauvreté.

Bonnes pratiques que les partenaires, Banque et FMI compris, devraient adopter

- **contribuer à une assistance coordonnée** pour appuyer les diagnostics de pauvreté et les AIPS;
- **effectuer en temps opportun des travaux d'analyse pertinents** concernant certains aspects clés des DSRP et, lorsque cela est possible, le faire en collaboration avec les gouvernements;
- **fournir des ressources suffisantes au titre de l'assistance technique visant la création de capacités** afin d'aider à la conception et au suivi des DSRP.

Mesures qui devraient être prises par la Banque et le FMI

- **La Banque jouera un rôle de chef de file pour aider les pays à effectuer des analyses d'impact sur la pauvreté et la situation sociale des grandes réformes gouvernementales**, notamment en appliquant les techniques existantes de manière plus systématique, en créant des capacités, et en amorçant des recherches visant à

améliorer le recours aux nouvelles méthodes d'analyse. Les services du FMI s'inspireront généralement de ces analyses pour évaluer les effets des programmes appuyés par la FRPC et étoffer les aspects macroéconomiques de ces analyses.

E. Clarifier les priorités de l'action publique

35. **Une bonne stratégie exige que l'on fixe des priorités aussi bien concernant le choix des mesures gouvernementales que la répartition des dépenses publiques.** Il s'ensuit qu'on doit, compte tenu des contraintes politiques et de ressources humaines, limiter les mesures devant être mises en vigueur à celles qui sont les plus susceptibles d'être complétées pendant la durée de la stratégie, puis établir un ordre d'enchaînement. L'établissement de priorités présuppose la reconnaissance de certaines contraintes budgétaires et une disposition à réaffecter des ressources depuis les secteurs moins prioritaires vers ceux qui le sont plus. Une bonne stratégie devrait préciser en outre ce qui doit être fait, à qui il incombe de le faire et les calendriers d'exécution. La précision requiert, non pas des détails, mais une certaine clarté au sujet des moyens à prendre pour atteindre les objectifs proposés. Si un DSRP fixe clairement les priorités et précise les moyens à utiliser pour les atteindre, il sera un instrument utile non seulement pour assurer la coordination et le suivi du gouvernement et de la société civile, mais aussi pour aider les partenaires dans l'effort de développement à adapter leurs programmes aux exigences du DSRP.

36. **Bien que le premier ensemble de DSRP complets soit généralement le fruit d'un effort important visant à rassembler en un seul document toute la gamme des actions publiques que le pays entend poursuivre pour réduire la pauvreté, ils comportent généralement des lacunes en ce qui a trait à l'ordre des priorités et à la spécificité de ces actions.** Certains DSRP, tout en envisageant un nombre limité de domaines d'intervention, proposent toute une gamme de mesures dans chaque domaine. D'autres comportent des listes imposantes de mesures, mais peu d'informations au sujet de leur enchaînement. Bien que l'on trouve de nombreux exemples positifs concernant l'ordre des priorités ou la spécificité des actions, beaucoup de DSRP n'offrent à peu près aucune information concernant ce qu'il faut faire, à qui il incombe de le faire et à quel moment il faut agir. Pour bien établir leurs priorités, les pays doivent déterminer le coût total des mesures envisagées dans un cadre de dépenses à moyen terme tenant compte des contraintes budgétaires, du besoin de stabilité macroéconomique et des impératifs budgétaires et de viabilité de la dette. Les lacunes concernant la fixation des priorités sont donc généralement imputables aux capacités limitées des pays d'évaluer les coûts des programmes et des politiques, ainsi qu'à leur capacité limitée de gestion des dépenses. Elles s'expliquent aussi par les exigences formulées par les bailleurs de fonds et certains groupes nationaux dans le cadre du processus participatif.

37. **Dans tous les DSRP qui ont été présentés au début, les pays ont reconnu l'importance primordiale de la stabilité macroéconomique pour la croissance et la réduction de la pauvreté, et ont proposé des cadres macroéconomiques compatibles avec ce double objectif.** On a aussi noté quelques exemples de souplesse budgétaire (Mauritanie) où un relâchement de la discipline budgétaire était envisagé dans l'hypothèse de

l'octroi d'une aide concessionnelle supplémentaire. Dans plusieurs cas, les pays ont proposé des politiques macroéconomiques et structurelles semblables à celles qui étaient en vigueur peu auparavant, les DSRP de ces pays s'appuyant sur des cadres stratégiques qui continuaient d'offrir les meilleures garanties de croissance durable et de réduction de la pauvreté. **Pourtant, les cadres macroéconomiques proposés dans les premiers DSRP comportent plusieurs lacunes, aussi bien du point de vue de leur présentation que de leur contenu.** Certains (Albanie et Burkina Faso) contiennent peu d'informations au sujet de leur cadre macroéconomique, tandis que d'autres (Mozambique, Tanzanie et Ouganda) auraient dû présenter des informations plus complètes au sujet des liens entre leurs politiques macroéconomiques et structurelles et la réduction de la pauvreté.

38. **Les premiers DSRP proposent tous des objectifs de croissance ambitieux et auraient bénéficié d'une analyse plus étoffée des sources et des taux de croissance.** Compte tenu de l'importance de la vulnérabilité aux chocs externes de plusieurs pays (Bolivie, Mauritanie et Ouganda), il aurait été souhaitable d'inclure dans leurs DSRP des mesures macroéconomiques susceptibles d'atténuer ces chocs et de garantir la viabilité de la dette. Enfin, on aurait pu présenter des données plus complètes au sujet des différents scénarios macroéconomiques et des enjeux structurels afférents, en particulier la détermination ex ante des plans de dépenses pouvant être mis en œuvre en cas d'augmentation ou de diminution sensible des flux de ressources.

39. **Pour établir un ordre de priorités dans les actions publiques destinées à réduire la pauvreté, il faut être en mesure d'augmenter les ressources budgétaires affectées aux activités de réduction de la pauvreté et diminuer celles affectées à des dépenses moins productives.** Une analyse récente du FMI indique que les DSRP complets privilégient généralement les secteurs importants du point de vue de la réduction de la pauvreté, y compris les secteurs sociaux, les infrastructures en milieu rural et les approvisionnements en eau (bien que les définitions précises varient d'un pays à l'autre). Par exemple, dans les pays engagés dans un processus de DSRP, les dépenses projetées de santé et d'éducation, exprimées en pourcentage du PIB et en pourcentage des dépenses gouvernementales totales, augmentent de manière sensible. Il en va de même des dépenses de santé et d'éducation par habitant.⁶ Toutefois, peu de DSRP définissent de manière satisfaisante les dépenses destinées à réduire la pauvreté, évaluent correctement les actions publiques prioritaires et les objectifs, et traitent de l'incidence de différentes politiques budgétaires sur les pauvres. **Les pays et leurs partenaires admettent que la mobilisation des ressources internes destinées à appuyer les stratégies de réduction de la pauvreté est une priorité à laquelle on ne peut échapper, si on veut renforcer l'appui accordé aux dépenses prioritaires et réduire la**

⁶ Cet indicateur est imparfait puisque certaines dépenses publiques en matière d'éducation et de santé ne réduisent pas la pauvreté. Il importe aussi de noter que le réaménagement des dépenses budgétaires n'aura un effet de réduction sur la pauvreté que s'il y a des améliorations correspondantes dans l'exécution du budget et l'accès pour les pauvres; certains DSRP proposent d'ailleurs des réformes dans ces domaines.

dépendance à l'égard de l'aide. Toutefois, les premiers DSRP ne disent généralement rien au sujet de l'utilisation des recettes et, à l'exception du DSRP du Mozambique, ne disent rien non plus au sujet des mesures visant les recettes budgétaires.

40. **Les questions plurisectorielles — comme la problématique homme-femme, le VIH/sida, la bonne gestion des affaires publiques et le développement rural — ont été traitées de manière plus ou moins approfondie selon les pays.** Le traitement des questions reliées à la problématique homme-femme est généralement satisfaisant dans les domaines de la santé et de l'éducation, mais l'est beaucoup moins dans les autres secteurs. L'attention accordée aux enjeux homme-femme tend également à diminuer à mesure que l'on passe du diagnostic aux actions envisagées, et de celles-ci à la question du suivi. Le traitement de la pandémie VIH-sida, qui n'est plus seulement une question de santé mais aussi un important problème de développement, comporte généralement des lacunes dans la plupart des DSRP, bien que certains pays (y compris Madagascar et le Mozambique) ont accompli des progrès sensibles en ce qui concerne l'analyse des liens entre la pauvreté et le sida. Les premiers DSRP ont tous mis en relief les problèmes de gestion des affaires publiques, généralement à la suite de consultations publiques avec divers groupes sociaux. Plusieurs pays, y compris le Burkina Faso et le Mozambique, ont insisté sur la nécessité de faire de la **bonne gestion des affaires publiques** un des principaux objectifs des DSRP. Tous les DSRP traitent également du problème de la **corruption** et proposent des stratégies visant à s'attaquer à certains aspects de ce problème. Toutefois, presque tous les DSRP omettent de présenter un diagnostic systématique des principaux problèmes de gestion des affaires publiques, et de suggérer des indicateurs intermédiaires permettant d'assurer un suivi des progrès relatifs à la réforme de la gestion gouvernementale. Le **développement rural** a été intégré aux DSRP à titre de grand thème de réflexion, les observations ayant généralement pour objet d'accroître l'accès aux ressources naturelles (comme les terres et l'eau) et la productivité de ces ressources, et de compléter les démarches visant à améliorer les services de santé et d'éducation dans les régions rurales. Toutefois, le traitement des questions rurales est succinct et repose sur des considérations très générales. En outre, le cadre institutionnel proposé pour le traitement de ces questions est généralement vague, de sorte qu'il est difficile d'évaluer le contenu particulier des mesures envisagées ou leur pertinence pour les pauvres.

41. **À ce jour, tous les DSRP insistent sur le fait que l'accès aux services est un des principaux soucis des pauvres. Un meilleur accès aux services d'éducation, surtout aux niveaux élémentaires et dans les régions rurales, est une priorité essentielle,** et les DSRP proposent toute une gamme de mesures destinées à améliorer l'efficacité et la qualité de la scolarisation. **Outre que l'on s'intéresse aux efforts visant à améliorer l'accès aux services de santé, on accorde une attention particulière et constante à l'évolution des conditions de santé et aux maladies des pauvres.** Par exemple, à ce jour, tous les DSRP africains soulignent l'importance accrue que revêtent les soins de santé primaire, et traitent des efforts visant à trouver un juste équilibre entre la recherche d'une qualité accrue de services et l'impératif de justice sociale qui commande de ne pas prélever de frais pour certains services (par exemple, pour les services d'immunisation en Mauritanie). **Le degré d'attention accordée aux programmes de protection sociale varie d'un pays à l'autre et**

est plus élevé dans la région de la CEA et en Amérique latine, où les pays sont parvenus à diagnostiquer avec précision les sources de risques pour les ménages, et où les DSRP abordent toute une gamme de questions afférentes à la protection sociale dans le cadre de leur stratégie générale pour la réduction de la pauvreté.

42. **En général, les DSRP admettent qu'il faut donner la primauté au secteur privé si on veut privilégier la croissance, et donc la réduction de la pauvreté, mais le traitement réservé aux questions structurelles que cela soulève varie sensiblement d'un pays à l'autre.** Les pays reconnaissent également que le secteur privé, généralement constitué de petites et moyennes entreprises et axé sur la production agricole, jouera un rôle essentiel dans la création d'emplois rémunérateurs. On s'est beaucoup intéressé aux questions de marketing, les DSRP du Mozambique et de l'Ouganda allant même jusqu'à proposer des systèmes améliorés d'information sur les marchés, un meilleur accès aux marchés et des infrastructures et méthodes de marketing améliorées. Plusieurs DSRP, notamment ceux du Burkina Faso, de la Mauritanie et du Nicaragua, traitent de la privatisation projetée des services d'utilité publique, mais le degré de rigueur des analyses varie considérablement d'un pays à l'autre. **Plusieurs DSRP traitent de la nécessité d'améliorer le climat économique pour favoriser la mise en valeur de petites et moyennes entreprises, et certains traitent également expressément de la nécessité de prévoir des possibilités de crédit pour les pauvres. Tous les DSRP font état de la nécessité d'améliorer l'accès au crédit rural. Un élément important des stratégies de croissance des DSRP est le développement des infrastructures reposant sur des engagements publics accrus et (ou) des réformes structurelles.** Le DSRP du Mozambique, par exemple, indique que les investissements destinés à améliorer le réseau des routes et à élargir l'accès à l'énergie et à l'eau devraient être effectués en priorité dans les régions les plus pauvres et les plus densément peuplées. En général, on propose de mettre **l'accent sur les infrastructures dans les régions rurales.**

43. **Bien que tous les DSRP complets soient favorables à une libéralisation du commerce en général, la majorité d'entre eux ne cherchent pas à approfondir les différents aspects de la question.** Aucun DSRP n'examine de manière systématique les expériences antérieures en matière de réforme commerciale. Mais plusieurs DSRP (y compris ceux du Honduras, de l'Albanie et du Mozambique) proposent des mesures particulières destinées à encourager la promotion du commerce et sa libéralisation. Seuls le Honduras et le Mozambique ont tenté de clarifier le lien entre ces réformes et la croissance et la réduction de la pauvreté.

44. Le bilan des diverses expériences suggère que les pratiques suivantes seraient avantageuses pour les pays qui ont recours à des DSRP :

Bonnes pratiques que les pays devraient adopter

- **entreprendre un débat approfondi sur le cadre macroéconomique** (ensemble de tableaux compris) **dans les DSRP et analyser les sources d'une croissance favorable aux pauvres** qui sous-tendent les projections;

- **formuler divers scénarios macroéconomiques dans les DSRP, y compris des plans de dépenses circonstanciels et des mesures correspondant à diverses projections de recettes**, en tenant compte des incertitudes inhérentes aux projections de croissance et aux projections de recettes;
- **prévoir des politiques visant à atténuer les conséquences de chocs externes et à garantir la viabilité de la dette**;
- **examiner les diverses possibilités d'améliorer l'efficacité des services** qui sont importants pour les pauvres;
- **améliorer les méthodes servant à fixer les priorités et prévoir des degrés satisfaisants de spécificité** concernant les actions envisagées;
- **analyser et considérer les liens existant entre les différentes questions sectorielles** (par exemple, l'incidence de l'éducation sur les indices de santé) **et les questions plurisectorielles** (par exemple, la problématique homme-femme et l'environnement) lors de la formulation des politiques prioritaires;
- entreprendre un **examen en aval des problèmes de gestion des affaires publiques et de développement institutionnel** au début du processus DSRP, en invitant les bailleurs de fonds et la société civile à présenter des commentaires, afin de susciter un consensus des diverses parties prenantes sur les principaux problèmes de gestion gouvernementale que soulève la lutte contre la pauvreté; et
- **développer la capacité institutionnelle des ministères sectoriels** dans les domaines de compétences essentiels pour les DSRP, y compris la gestion des dépenses publiques, les diagnostics de pauvreté et les questions de suivi et d'évaluation.

Bonnes pratiques que les partenaires (Banque et FMI compris) devraient adopter

- **favoriser la création de capacités au sein de la société civile afin d'établir des priorités et des repères**, et d'assurer le suivi des progrès relatifs à la gestion gouvernementale;
- **continuer d'investir dans les instruments permettant de mieux gérer les liens entre gestion gouvernementale et pauvreté**, et appuyer les efforts d'adaptation à des contextes nationaux particuliers, de même que la diffusion des bonnes pratiques;
- **accorder un soutien — notamment aux organismes opérationnels — en vue de la préparation de stratégies sectorielles** reposant sur le dispositif des DSRP; et
- intensifier les efforts actuels visant à mieux comprendre les liens entre actions gouvernementales et croissance favorable aux pauvres. Cela doit se faire à l'échelon

du pays et exige l'exécution de travaux économiques et sectoriels appuyés par des efforts internationaux appropriés, notamment à la Banque et au FMI.

Mesures que la Banque et le FMI devraient prendre

- La Banque et le FMI consacreront des ressources suffisantes pour financer la formation, le travail de nature économique et une assistance technique dans des domaines clés, y compris l'évaluation des mesures destinées à réduire la pauvreté, l'élaboration de méthodes visant à évaluer les compromis intersectoriels inhérents à certaines politiques, et à analyser les sources et les schémas de croissance.

F. Gestion des dépenses publiques

45. **Dans de nombreux pays, les systèmes actuels de gestion des dépenses publiques sont trop précaires pour permettre une présentation utile du budget dans les DSRP et assurer le suivi de sa mise en œuvre.** En ce qui concerne les PPTE, les faiblesses des systèmes de gestion des dépenses publiques (GDP) ont été confirmées récemment dans une étude conjointe (par les services de la Banque et du FMI) de leur capacité d'assurer le suivi des dépenses destinées à réduire la pauvreté. Bien entendu, les PPTE (et, plus généralement, les pays à faible revenu) ne sont pas les seuls pays dont les systèmes de GDP comportent des lacunes.⁷ Les budgets des gouvernements dans les pays à faible revenu ne couvrent généralement pas un éventail très large des opérations gouvernementales et les dépenses ne sont pas regroupées selon une classification fonctionnelle. En outre, ils offrent rarement des informations utiles concernant les montants affectés à des programmes axés sur la réduction de la pauvreté. Les données budgétaires excluent parfois les projets financés par les bailleurs de fonds (même lorsqu'ils représentent une part importante des dépenses) et excluent généralement les opérations non-budgétaires et les dépenses à l'échelon infra-national. L'exécution du budget est parfois très différente de ce qui est prévu dans le budget officiel. Les systèmes d'audit sont très peu efficaces. Et les cadres de dépenses à moyen et à long termes sont l'exception qui confirme la règle. Pourtant, à ce jour, les DSRP ont parfois comporté des allusions à la nécessité d'améliorer les systèmes GDP; mais on ne précise jamais les mesures particulières qui devraient être mises en œuvre à cet égard. Et, même lorsque les projets d'amélioration sont précisés, il arrive qu'ils ne soient pas appliqués partout dans l'appareil gouvernemental ou que la capacité de mettre en œuvre des programmes soit trop faible pour obtenir les résultats voulus. Le réalisme commande donc de ne pas espérer des réformes institutionnelles immédiates en ce qui concerne les systèmes GDP dans les pays engagés dans un processus DSRP.

⁷ Voir le document préparé conjointement par les services du FMI et de la Banque sur les mesures visant à renforcer le suivi des dépenses publiques destinées à réduire la pauvreté dans les pays pauvres très endettés, SM/02/30 et IDA/SECM2002-0030, 30 janvier 2002.

46. Tout en reconnaissant qu'il faudra un certain temps avant qu'on améliore les systèmes de GDP, **parties prenantes internes et bailleurs de fonds ont insisté sur la nécessité d'étoffer les systèmes GDP et la présentation des dépenses publiques.** Les uns et les autres estiment qu'il s'agit là de mesures essentielles pour accroître l'efficacité générale des politiques et des programmes de développement, et aussi pour perfectionner les méthodes de gestion des affaires publiques. On accorde une importance accrue à l'élaboration et à la mise en œuvre de projets détaillés d'amélioration des systèmes GDP, comme ceux qui sont en train d'être mis au point par les gouvernements des PPTE, avec l'aide du FMI et de la Banque. En outre, de nombreux bailleurs de fonds ont insisté sur le fait que la gestion des dépenses publiques devrait permettre de mieux rendre compte de l'utilisation de l'aide extérieure, y compris celle consentie sous forme d'un allègement de dette, et de justifier des changements dans la répartition des crédits budgétaires. Le bilan actuel des expériences des différents pays indique que les systèmes GDP pourraient être améliorés grâce aux pratiques suivantes :

Bonnes pratiques que les pays devraient adopter

- **présenter dans les DSRP une évaluation des systèmes GDP actuels et proposer des plans réalistes visant leur amélioration.** Dans le futur, et en ce qui a trait aux PPTE, ces plans pourraient être conçus en s'inspirant des Évaluations et des Plans d'action axés sur le suivi des dépenses destinées à réduire la pauvreté.
- **Indiquer comment on procède pour élaborer les cadres de dépenses à moyen terme** là où il n'y a pas de processus de planification budgétaire à moyen terme.

Bonnes pratiques que les partenaires (Banque et FMI compris) devraient adopter

- **fournir des ressources suffisantes en matière d'assistance technique visant la création de capacités de gestion des dépenses publiques,** tout en tenant compte des contraintes et des besoins de chaque pays, en appuyant les capacités nationales et en assurant une coordination des différents bailleurs de fonds.

G. Assurer une meilleure intégration des DSRP aux autres processus de prise de décision

47. **En général, les échelons les plus élevés de l'administration gouvernementale participent à la préparation des DSRP.** On tend aussi à confier aux ministères des finances la responsabilité de la réduction de la pauvreté afin que les politiques pertinentes soient plus intimement associées aux décisions budgétaires. Cette tendance, ainsi que l'importance plus grande accordée aux liens entre croissance et réduction de la pauvreté, ont profondément influencé l'évolution du dispositif DSRP.

48. **Dans certains pays, toutefois, le degré d'intégration du DSRP aux processus de prise de décision déjà en place a soulevé des difficultés.** Au début, ces difficultés

s'expliquaient par le fait que les calendriers des DSRP intérimaires étaient fixés surtout en fonction des calendriers des PPTE et de la FRPC. Dans certains pays, des incertitudes subsistent au sujet du mode d'articulation du processus DSRP avec les activités antérieures de planification gouvernementale ou les initiatives stratégiques nationales.

49. Compte tenu de la diversité des circonstances et des arrangements institutionnels propres à chaque pays, et de l'importance du rôle directeur du pays, on ne peut recommander une méthode particulière d'intégration. Toutefois, il pourrait s'avérer utile pour les gouvernements de réévaluer leur scénario DSRP pour accroître les possibilités d'une intégration efficace aux autres processus gouvernementaux. Le bilan actuel des expériences des différents pays suggère que les pratiques suivantes sont susceptibles d'améliorer l'intégration des DSRP aux processus de prise de décision déjà en place :

Bonnes pratiques que les pays devraient adopter

- **intégrer les DSRP** (et les rapports annuels sur la mise en œuvre des DSRP) aux autres processus de prise de décision gouvernementale, notamment ceux relatifs au budget; et
- inclure dans les DSRP des **informations concernant les arrangements institutionnels** destinés à préparer et à mettre en œuvre les stratégies, y compris le rôle du Parlement.

Bonnes pratiques que les partenaires (Banque et FMI compris) devraient adopter

- **Moduler l'aide en fonction des cycles nationaux**, notamment les cycles budgétaires annuels.

H. Améliorer la coordination et l'harmonisation de l'aide des bailleurs de fonds.

50. **La coordination de l'aide et l'harmonisation des procédures des bailleurs de fonds revêtent une importance capitale pour le renforcement du dispositif des DSRP.** Ce dispositif a été conçu en partie pour surmonter de vieilles difficultés concernant la coordination des bailleurs de fonds, la faible internalisation par les pays de programmes financés par les bailleurs de fonds, et la fragmentation des programmes et organismes gouvernementaux provoquée par des procédures et politiques multiples, et parfois incohérentes, de prestation et de gestion de l'aide. Pour surmonter ces difficultés, les bailleurs de fonds doivent chercher par tous les moyens à adapter leurs programmes aux DSRP des pays. S'ils y parviennent, les DSRP deviendront des instruments efficaces permettant aux pays de mieux contrôler l'aide extérieure. Le fardeau administratif des pays bénéficiaires et les frais de transaction de l'aide au développement s'en trouveront réduits, les activités de développement plus efficaces, et les exigences en matière de renseignements et de rapports simplifiées.

51. **Presque tous les bailleurs de fonds ont accepté en principe d'adapter leurs programmes aux exigences des DSRP, mais il reste beaucoup à faire pour atteindre cet objectif.** Lors de la conférence internationale qui a eu lieu récemment, la plupart des gouvernements des pays à faible revenu ont estimé qu'ils devraient agir comme chef de file en ce qui concerne la coordination et l'adaptation de l'aide des bailleurs de fonds, et que ceux-ci devraient se plier à ce rôle directeur. Tout en demandant aux bailleurs de fonds de faire preuve d'autodiscipline et de ne pas imposer leurs propres visions aux pays à faible revenu, ceux-ci ont admis qu'il serait plus facile pour eux de moduler leur aide si les DSRP permettaient de fixer plus clairement les priorités et la spécificité des politiques gouvernementales. Les prêts liés aux programmes (y compris les dispositifs sectoriels et les appuis budgétaires généraux) pourraient jouer un rôle important en matière d'adaptation et on ne devrait pas hésiter à y recourir lorsque les circonstances l'exigent. Toutefois, de nombreux bailleurs de fonds hésitent à accorder un tel appui en raison de la faiblesse de la gestion des dépenses publiques et de la gestion fiduciaire. **Même en faisant abstraction des prêts liés aux programmes, on peut envisager toute une gamme de moyens permettant d'adapter l'aide aux exigences des DSRP.**

52. Bien que l'adaptation et l'harmonisation de l'aide en fonction des DSRP soulèvent des difficultés pour tous les bailleurs de fonds, **il incombe particulièrement à la Banque et au FMI de montrer qu'ils sont disposés à s'engager dans cette voie et qu'ils ont les moyens de le faire.** Dans le cas de la Banque, la démarche la plus importante consiste à adapter ses stratégies d'aide-pays — leur déroulement et leur contenu — aux exigences des DSRP.⁸ Il s'agit là maintenant d'une politique de la Banque et celle-ci la met en pratique à chaque fois qu'un pays achève son DSRP complet. La Banque a décidé que, à compter de juillet 2002, elle aurait comme règle de ne pas élaborer une nouvelle stratégie d'aide-pays tant qu'un pays IDA n'aura pas achevé son DSRP. Le principe selon lequel les stratégies d'aide-pays dans les pays IDA reposeront généralement sur des DSRP est officiellement reconnu dans l'ébauche de lignes directrices relatives aux stratégies d'aide-pays préparées à l'intention des services de la Banque. Il reste maintenant à faire en sorte que les programmes de la Banque proposés dans les futures stratégies d'aide-pays soient adaptés aux exigences des DSRP, ce qui permettra de renforcer, avec l'aide des autres bailleurs de fonds, le soutien que la Banque accorde aux efforts du gouvernement en vue de réduire la pauvreté. Il reste aussi à adapter les conditions auxquelles sont assujettis les prêts et les politiques à l'appui desquels sont destinés ces prêts, aux priorités des DSRP. Le Crédit de soutien à la réduction de la pauvreté (CSR) est un instrument de la Banque qui a précisément pour objet d'appuyer la mise en œuvre d'un DSRP. Bien qu'il y ait seulement deux nouvelles stratégies d'aide-pays qui ont été élaborées en s'appuyant sur un DSRP (Ouganda et Burkina Faso), il semble bien que les stratégies d'aide-pays peuvent reposer sur les DSRP. Tout indique aussi que, dans le cadre des stratégies d'aide-pays, les DSRP deviendront des instruments efficaces qui

⁸ Les stratégies d'aide-pays sont des plans d'affaires propres à chaque pays élaborés par la Banque et qui, dans le cas des pays à faible revenu, reposent sur les priorités fixées dans les DSRP des pays.

permettront de compléter les autres outils de l'IDA destinés à faciliter la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté. Les rapports présentés aux Conseils d'administration concernant la mise en œuvre des DSRP comporteront des informations sur l'adaptation des stratégies d'aide-pays aux DSRP dans les pays où les DSRP complets ont été achevés.

53. S'agissant du FMI, la principale difficulté sera d'adapter la FRPC aux DSRP, et c'est là l'objet de l'examen de la FRPC présentement en cours. Bien qu'on ait réussi à ce jour à intégrer les principales caractéristiques de la FRPC à la conception des programmes, il reste à trouver les moyens d'assurer une mise en œuvre plus rigoureuse et de clarifier les liens entre accords FRPC et DSRP.⁹

54. La coordination entre la Banque et le FMI a été sensiblement améliorée. À l'échelon des activités, cette amélioration se traduit en missions conjointes ou parallèles par les services des deux institutions et la préparation d'évaluations conjointes, par un effort visant à rationaliser les conditions auxquelles sont assujettis certains types de prêts, et par la mise en place d'un Comité conjoint Banque-FMI à l'échelon de la direction.

55. Le bilan actuel des expériences des pays suggère que les pratiques suivantes permettraient de mieux adapter l'aide des bailleurs de fonds aux stratégies de réduction de la pauvreté :

Bonnes pratiques que les pays devraient adopter

- **encourager les bailleurs de fonds à participer à la préparation des DSRP**, par exemple, en incluant des représentants des bailleurs de fonds sur les groupes de travail des DSRP;
- **jouer un rôle directeur en matière de coordination et d'adaptation de l'aide des bailleurs de fonds du pays; et**
- **rendre publique la documentation concernant les subventions et les prêts** afférents au dispositif DSRP (les DSRP, les CRP et les stratégies d'aide-pays dans le cas de la Banque et du FMI, et les documents comparables dans le cas des autres bailleurs de fonds).

⁹ Les sept principales caractéristiques des programmes appuyés par la FRPC sont : une participation de grande portée et une internalisation accrue, l'insertion de la FRPC dans la stratégie générale de croissance et de réduction de la pauvreté, des budgets qui sont davantage favorables aux pauvres et à la croissance, la reconnaissance d'un besoin de souplesse concernant les objectifs budgétaires, des mesures conditionnelles structurelles plus sélectives, l'accent sur les mesures destinées à améliorer la gestion des ressources publiques et l'obligation de rendre compte, et l'analyse de l'incidence sociale des principaux ajustements macroéconomiques et des réformes structurelles. Voir : SM/02/51, Review of the PRGF : Issues and Options, 15 février 2002.

Bonnes pratiques que les partenaires (Banque et FMI compris) devraient adopter

- **adapter les « plans d'affaires » des bailleurs de fonds aux DSRP**, en y incluant des seuils de rendement et des mesures conditionnelles, et en justifiant le choix des instruments à la lumière des objectifs des DSRP;
- **recourir à des Groupes consultatifs et à d'autres forums semblables**, ainsi qu'à des « contrôles par les pairs » du CAD, pour examiner les problèmes d'adaptation;
- **formuler les conditions auxquelles seraient assujettis les prêts, élaborer des mesures de soutien et encourager les gouvernements à engager des discussions sur les instruments de prêts dans le cadre de consultations élargies** avec les parties prenantes internes et avec les autres organismes gouvernementaux, y compris le Parlement;
- **s'employer activement à réduire le lourd fardeau que font peser sur les pays les procédures de demande d'aide**, en supprimant les chevauchements, en harmonisant et en simplifiant les procédures à l'échelon du pays et à l'échelon international, et en consolidant les capacités et les systèmes des pays sur la base d'un cadre de normes généralement acceptées;
- **examiner les possibilités de faire un plus grand usage des prêts fondés sur des programmes**, y compris les dispositifs sectoriels, lorsque les circonstances du pays le justifient; et
- **communiquer aux autorités nationales des informations en temps opportun** au sujet de l'aide à moyen terme et des possibilités d'allégement de la dette, tout en **améliorant la prévisibilité et la synchronisation des flux d'aide.**

Mesures que la Banque et le FMI devraient prendre

- **s'appuyer sur les progrès récents** concernant l'adaptation de la FRPC aux stratégies de réduction de la pauvreté;
- **adapter les stratégies d'aide-pays de la Banque aux DSRP lorsque ceux-ci sont complétés;**
- **recourir aux CPR comme complément des autres instruments de la Banque afin d'appuyer la mise en œuvre des DSRP dans le cadre des stratégies d'aide-pays;**
- **publier les documents du pays dans la langue utilisée pour sa rédaction;**
- **augmenter la transparence** en permettant aux autorités de divulguer les documents présentés pour appuyer les demandes de prêts de la Banque et du FMI (les lettres d'intention et les mémorandums de politique économique et financière concernant la

FRPC dans le cas du FMI, et les lettres de formulation de politiques dans le cas de la Banque) immédiatement après leur transmission aux administrateurs, mais avant que ceux-ci ne discutent des opérations de prêt. Les administrateurs débattront de cette question et des effets qu'elle pourrait provoquer dans le contexte du prochain examen des problèmes de transparence au FMI et des discussions similaires à la Banque (dans le contexte du premier rapport d'étape sur la mise en œuvre des règles de divulgation au cours de l'exercice financier 2003);

- **renforcer l'examen interne des programmes de prêt** pour faire en sorte que les politiques et les mesures conditionnelles découlent des DSRP, et **tenter de rationaliser les conditions auxquelles sont assujettis les prêts.**

I. Arbitrage entre vitesse et qualité pour les PPTE

56. Un des reproches les plus fréquents formulés à l'endroit du dispositif des DSRP est que les gouvernements, **surtout ceux des PPTE, sont obligés de préparer les stratégies trop rapidement et que la qualité des stratégies en souffre**, aussi bien en regard des aspects techniques que de l'internalisation par le pays. Certains gouvernements et ONG ont supplié la Banque et le FMI de ne plus établir de lien entre les décisions prises au titre de l'Initiative PPTE renforcée et les DSRP, afin de supprimer les délais dans l'octroi d'un allègement de dette ou de rendre cet octroi irrévocable. Par ailleurs, d'autres pays engagés dans un processus DSRP, certains bailleurs de fonds et des organisations de la société civile estiment que la rupture de ce lien pourrait réduire la probabilité qu'il soit fait bon usage de l'allègement de la dette, et qu'elle pourrait grandement affaiblir l'incitation à compléter un DSRP et à le mettre en œuvre. Pour les PPTE qui commencent à bénéficier d'un allègement provisoire de dette à partir du point de décision sur la base d'un DSRP intérimaire, la question clé est celle de savoir s'il faut ou non éliminer ou modifier l'exigence actuelle de mise en œuvre satisfaisante pendant un an d'un DSRP, afin de bénéficier d'un allègement irrévocable de la dette au point d'achèvement.¹⁰ À cet égard, il importe de reconnaître que, dans le cas de nombreux PPTE, l'allègement annuel de dette octroyé au cours de la période intérimaire entre le point de décision et le point d'achèvement correspond à une part substantielle de l'allègement annuel après le point d'achèvement. C'est pourquoi, ces pays n'ont pas à compléter avec empressement leur DSRP (ce qui risquerait d'ailleurs de compromettre la qualité de leurs stratégies) pour augmenter l'allègement de la dette. Toutefois, cela ne s'applique pas aux autres pays (Tchad, Gambie, Mauritanie, et Niger) dont une part importante de la dette est détenue par des créanciers qui n'offrent pas d'allègement

¹⁰ Pour les pays « à rétroaction » qui étaient parvenus au point de décision dans le cadre de l'Initiative PPTE initiale (Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Guyana, Mali, Mozambique, Sénégal et Ouganda), l'achèvement du DSRP complet — et non pas une année de mise en œuvre — est le déclencheur du point d'achèvement. Dans le cas des pays « sans rétroaction » (Honduras, Mauritanie, Nicaragua, Tanzanie et quelques autres), on exige l'achèvement d'un DSRP complet et une année de mise en œuvre satisfaisante.

provisoire de dette, ou dont les obligations au titre du service de la dette sont moins élevées immédiatement après le point de décision qu'après 2 ou trois ans.

57. La Banque et le FMI continueront d'exiger une mise en œuvre satisfaisante du DSRP pendant un an avant le point d'achèvement. S'il arrive qu'un pays puisse profiter d'une certaine souplesse dans l'allègement de la dette avant le point d'achèvement, les services de la Banque et du FMI prépareront une note indiquant les conditions auxquelles devrait être assujettie cette souplesse.

J. Suivi futur

58. La mise en œuvre d'un DSRP est plus susceptible d'être efficace s'il y a un suivi constant et si on évalue et révisé la stratégie à intervalle régulier. C'est pourquoi les lignes directrices actuelles sur les DSRP exigent que les gouvernements — grâce à un processus participatif — préparent chaque année un rapport sur la mise en œuvre de la stratégie et, à tous les trois ans, entreprennent une révision complète des DSRP. Trois pays seulement (Burkina Faso, Tanzanie, et Ouganda) ont mis en œuvre leur DSRP pendant au moins un an et ont préparé un rapport annuel de mise en œuvre. Aucun pays n'a encore eu à effectuer une mise à jour complète d'un DSRP complet.

59. Les organisations de la société civile et les partenaires dans l'effort de développement reconnaissent généralement l'importance d'un suivi régulier des DSRP à l'échelon du pays. Les rapports annuels présentés jusqu'à ce jour ont été utiles aussi bien aux gouvernements qu'à leurs partenaires. Pourtant, des inquiétudes ont été exprimées au sujet des rapports annuels et des mises à jour à tous les trois ans. Ces inquiétudes visent en particulier les rapports annuels qui, estime-t-on, pourraient imposer un fardeau excessif aux gouvernements. D'autres disent craindre que le cycle de trois ans pour la mise à jour des DSRP pourrait soulever des difficultés en raison des contraintes de capacité nationale et des cycles traditionnels de planification. En outre, dans les cas où il y a un changement de gouvernement, il n'y a actuellement aucune procédure précise sur la façon dont un nouveau gouvernement devrait signaler ses intentions concernant un DSRP existant. Certaines questions de pertinence et de mise à jour pourraient également surgir dans la foulée d'un important changement dans la conjoncture du pays — comme un changement important des termes de l'échange ou un désastre naturel de grande échelle —, et ce même si l'inclusion dans les DSRP de plans de dépenses circonstanciels semble approprié. Le bilan actuel des expériences des pays suggère que les mesures suivantes pourraient faciliter la mise en œuvre et la mise à jour des DSRP sans imposer un fardeau exagéré aux autorités des pays :

Bonnes pratiques que les pays devraient adopter

- **préparer et publier des rapports annuels comportant des matrices de politiques axées sur l'avenir** parallèlement à la préparation du budget annuel;

- **déterminer la périodicité appropriée (jusqu'à cinq ans) des révisions des DSRP complets en tenant compte des cycles utilisés pour les plans de développement du pays; et**
- **rendre publiques les intentions d'une nouvelle administration** concernant le DSRP d'un pays.

Mesures que la Banque et le FMI devraient prendre

- **continuer d'exiger que les pays préparent des rapports annuels sur les DSRP**, tout en réduisant le fardeau administratif en demandant aux gouvernements d'axer les rapports sur les principaux résultats, de faire le point sur la mise en œuvre et, là où cela s'impose, de proposer des révisions à la stratégie (**et proposer des lignes directrices à ce sujet**);
- **laisser à chaque pays le soin de déterminer la périodicité des mises à jour des DSRP** à l'intérieur d'une fourchette de 2 à 5 ans et exiger que soit indiqué dans chaque DSRP à quel moment sera élaboré le prochain DSRP; et
- **faire en sorte que les évaluations par les services du FMI et de la Banque accordent une importance accrue à l'évaluation des risques afférents à la mise en œuvre**, y compris les taux de croissance projetés dans les DSRP, la vulnérabilité aux chocs externes et les insuffisances concernant les flux de financement externe.

60. **En plus d'un suivi national, il faut que la communauté internationale continue de suivre les efforts des pays à faible revenu et de leurs partenaires de développement en vue de mettre en œuvre le dispositif des DSRP.** Les rapports sur la mise en œuvre des DSRP préparés conjointement par les services du FMI et de la Banque, de même que le présent réexamen, sont autant d'exemples de tels exercices de suivi. Certains autres partenaires de développement et d'organisations de la société civile assurent un suivi étroit du dispositif DSRP. **Les services du FMI et de la Banque recommandent qu'un autre réexamen des DSRP soit effectué avant les réunions du printemps 2005.** La majorité des pays seront alors en train de mettre en œuvre des DSRP complets et deux ou trois d'entre eux seront sur le point d'achever leur deuxième DSRP complet. Bien que le Bureau d'évaluation indépendant du FMI et le Département des activités d'évaluation de la Banque présentent chacun un rapport à leur Conseil d'administration respectif, les partenaires de développement devraient être encouragés à entreprendre un examen exhaustif des stratégies nationales de réduction de la pauvreté. La Banque et le FMI pourraient contribuer à la préparation d'un tel examen.

61. Malgré que des rapports semi-annuels aux Conseils des deux institutions se soient avérés utiles au cours des étapes initiales de l'élaboration des DSRP, les services de la Banque et du FMI estiment que le dispositif étant maintenant bien établi, **des rapports annuels conviendraient davantage** dans la conjoncture actuelle. C'est pourquoi il est

proposé que le prochain rapport sur la mise en œuvre du dispositif DSRP soit présenté lors de l'Assemblée annuelle 2002 et que, par après, il soit présenté une fois par année.

V. PRIORITÉS EN MATIÈRE DE SAVOIR ET DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DANS LES PAYS À FAIBLE REVENU

62. **Dans de nombreux pays, le manque de capacités et l'inaptitude à utiliser efficacement les capacités existantes continuent de limiter sensiblement les possibilités de préparation, de mise en œuvre et de suivi des DSRP.** Et les capacités des gouvernements et celles d'autres parties prenantes doivent être accrues afin de permettre un dialogue sur les politiques. Il faut que les pays et leurs partenaires dans l'effort de développement se concertent pour accroître la diffusion des connaissances et des bonnes pratiques, et pour permettre une meilleure compréhension de la croissance et de la réduction de la pauvreté. Pour que les leçons à tirer du bilan actuel des expériences en matière de DSRP puissent profiter aux pays, à leurs partenaires et aux services de la Banque et du FMI, on pourrait envisager une première démarche en ce sens visant à diffuser sur une grande échelle, et dans plusieurs langues, le présent document et le document connexe sur l'examen des DSRP, ainsi qu'un dépliant sur les bonnes pratiques mises en relief dans ces documents. Pour ce qui est de l'avenir, il faudra relever un défi plus important, à savoir créer des capacités et combler les lacunes. À cet égard, il convient de donner la priorité aux mesures essentielles suivantes :

- Accroître **les moyens d'apprentissage et la diffusion des bonnes pratiques** concernant le dispositif des DSRP et, en particulier, **les possibilités offertes aux pays engagés dans un processus DSRP de mettre en commun leurs expériences**,
 - en continuant d'organiser à l'échelle des grandes régions des journées annuelles d'apprentissage, mais en mettant davantage l'accent sur « les connaissances techniques appliquées » (par exemple, les sources de la croissance, la gestion des dépenses publiques, les AIPS);
 - en organisant des journées d'apprentissage à l'intention des services de la Banque et du FMI sur les fonctions que chacun doit exercer lors de la préparation et de la mise en œuvre des DSRP, et en mettant en commun des informations sur les bonnes pratiques et les innovations dans des domaines comme l'analyse de la croissance, l'évaluation des climats d'investissement, la gestion des dépenses publiques et les analyses d'impact sur la pauvreté et la situation sociale; et
 - en encourageant la formation de « communautés de pratique » destinées à compléter les journées d'apprentissage et axées sur des questions comme l'analyse de la pauvreté, et l'utilisation d'Internet et d'autres technologies.
- Multiplier les efforts de **recherche et d'analyse** visant à appuyer les aspects clés du dispositif des DSRP, notamment en créant des capacités à long terme dans les pays

afin d'effectuer des analyses à l'échelon local, et en accordant une attention particulière aux sources de la croissance favorable aux pauvres, aux liens entre les politiques macroéconomiques et structurelles-sectorielles et l'évolution de la pauvreté, l'analyse de la pauvreté et de l'impact social des politiques gouvernementales et la vulnérabilité aux chocs externes.

- Accroître les **ressources en matière d'assistance technique**, notamment grâce à une meilleure utilisation des experts à l'échelon local, afin d'appuyer la préparation, la mise en œuvre et le suivi des DSRP dans les domaines suivants :
 - la collecte et la gestion des données conformément aux normes et aux codes internationaux, y compris le Système général de diffusion des données (SGDD);
 - le suivi et l'évaluation;
 - l'analyse macroéconomique à l'intention des gouvernements et de la société civile;
 - la gestion des dépenses publiques (GDP);
 - l'analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale (AIPS);
 - l'établissement de priorités, y compris des méthodologies améliorées pour « évaluer » les compromis intersectoriels afférant à certaines politiques.

VI. EN GUISE DE CONCLUSION

63. Dans le présent document, on a tout d'abord souligné que le dispositif DSRP a été accepté sur une grande échelle, et proposé ensuite un ensemble de messages clés et de bonnes pratiques. Il est généralement admis que l'élaboration et la mise en œuvre de DSRP imposent une charge considérable aux pays à faible revenu, aussi bien du point de vue de l'analyse que de l'organisation. Il faudra donc poursuivre les efforts en vue d'améliorer les connaissances sur les bonnes pratiques et encourager leur mise en commun. Il faudra également être patient et faire preuve de réalisme au sujet des objectifs susceptibles d'être atteints à court terme, tout en aidant les pays à créer les capacités qui leur permettront de mettre en œuvre des politiques sensées et de suivre les progrès accomplis à moyen et à long terme. Les partenaires dans l'effort de développement doivent aussi redoubler d'effort pour adapter leur aide au développement aux stratégies nationales, harmoniser leurs procédures et réduire les frais de transaction. Les pays industrialisés ont également un rôle essentiel à jouer en augmentant l'aide, en ouvrant leurs marchés aux exportations des pays en développement et en supprimant progressivement les subventions ayant des effets de distorsion sur le commerce. Bien que la Banque et le FMI entendent jouer un rôle catalytique dans le lancement des processus DSRP, le succès des stratégies des pays visant à améliorer le sort des pauvres dépendra, en dernière analyse, des mesures prises par les pays eux-mêmes et des efforts

coordonnés de leurs partenaires. Seules des actions concertées permettront d'atteindre les objectifs de développement du Millénaire d'ici à 2015.

64.

65. nicole F. Dhonte

66. Q:\My Documents\DC2002ReviewPRSPfrench.doc

67. March 28, 2002 12:56 PM