



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)



DC2003-0011
6 septembre 2003

DOCUMENTS DE STRATÉGIE POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ — RAPPORT D'ACTIVITÉ

Veillez trouver ci-joint le document intitulé « Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté — Rapport d'activité », qui a été établi par les services de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international en vue de la réunion du Comité du développement du 22 septembre 2003. Ce document sera examiné au titre du point IV(b) de l'ordre du jour provisoire. Les ministres sont invités à faire part de leurs observations sur cette question dans leurs allocutions.

* * *

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL ET
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT

Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté — Rapport d'activité

Document établi par les services du FMI et de la Banque mondiale

5 septembre 2003

I. Introduction	1
II. Examen de l'expérience récente des pays	3
A. Adhésion active des gouvernements	3
B. Participation	3
C. Objectifs des DSRP et objectifs de développement pour le Millénaire	4
D. Analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale	5
E. Actions prioritaires des pouvoirs publics	6
Mesures macroéconomiques et croissance	6
Cycle budgétaire et gestion des dépenses publiques	8
F. Indicateurs et suivi	10
G. Alignement et harmonisation de l'action des bailleurs de fonds	10
H. Établissement de rapports par les pays en matière d'exécution	11
III. Implications pour le FMI et la Banque mondiale	12
A. Hiérarchisation des priorités et focalisation des DSRP	12
B. Appui dans le domaine des AIPS	14
C. Dialogue macroéconomique et rôle du FMI dans le processus participatif	14
D. Alignement de la Banque mondiale	16
E. Aspects opérationnels et questions de procédure	18
IV. Conclusion	19

Liste des sigles

AIPS	Analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale
CAD	Comité d'aide au développement
CAS	Stratégie d'aide-pays
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DSRP-I	Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté
ECA	Europe et Asie centrale
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
IDA	Association internationale de développement
JSA	Évaluation conjointe par les services de la Banque mondiale et du FMI
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODM	Objectif de développement pour le Millénaire
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRSC	Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté
WBI	Institut de la Banque mondiale

I. INTRODUCTION

1. **Ce rapport, de même que le document connexe (SM/03/--)¹, est le dernier en date d'une série de rapports d'activité désormais annuels sur le processus des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)².**

2. **L'approche des DSRP a remporté une adhésion générale.** Au total, 32 DSRP ont été établis, et 14 d'entre eux ont été achevés depuis le dernier rapport (voir tableau en annexe). Par ailleurs, six *rapports d'étapes annuels* sur les DSRP ont été publiés, portant le chiffre total à 11 pour sept pays. Enfin, 21 autres pays se sont engagés dans l'établissement de leur DSRP définitif, après avoir achevé leur Document intermédiaires de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP-I).

3. **Le présent rapport ne se veut pas exhaustif ; il se concentre sur la mise en œuvre de certains aspects clés des stratégies de réduction de la pauvreté dans les pays qui ont achevé leur DSRP initial.** Il prend principalement appui sur la documentation des DSRP proprement dits, mais il est également fondé sur le contenu d'autres rapports et documents établis par les services de la Banque et du FMI, ainsi que sur diverses études extérieures. Le but n'est pas de chercher à faire une mise à jour complète de chacun des éléments fondamentaux du dispositif des DSRP, mais de se borner à examiner des aspects spécifiques du processus des DSRP qui, à en croire les études antérieures et les éléments d'information apparus plus récemment, posent le plus de défis pour l'avenir. En particulier, ce rapport se propose de déterminer dans quelle mesure les pays ont mis à profit les leçons de leurs premières expériences et quels sont les nouveaux problèmes qui ont surgi en cours d'exécution. Il se penche aussi sur ce qui pourrait être fait, notamment par le FMI et la Banque mondiale, pour s'assurer que les contraintes et obstacles identifiés soient traités comme il faut. Le document se concentre au premier chef sur le processus et le contenu des DSRP et ne cherche pas à entreprendre une étude exhaustive de toute la gamme d'interventions des pouvoirs publics qui y sont proposées. Dans les cas particuliers où des mesures sont envisagées (par exemple, pour améliorer le climat des investissements), le rapport n'émet aucun jugement quant à leur impact sur la réduction de la pauvreté, la mise en place des stratégies n'en étant qu'à ses débuts.

4. **On a des raisons de pouvoir parler d'améliorations et de progrès, les DSRP récents s'appuyant sur les efforts consacrés dans l'établissement des précédents, et les pays plus engagés dans le processus parvenant à adapter et mettre en œuvre leurs propres stratégies.** Par exemple, des processus participatifs et transparents sont souvent maintenus en place durant l'exécution, et des signes encourageants sont à noter pour ce qui est d'un meilleur cadrage des politiques macroéconomiques, ainsi que d'une réorientation des

¹ Le document parallèle contient des informations plus détaillées, accompagnées d'exemples précis par pays, sur les questions examinées dans le présent document.

² Les Conseils ont examiné ce rapport en septembre 2002 (SM/02/250, Revision 1 et IDA/DC2002/16).

priorités de dépenses dans le sens d'un effort ciblé de lutte contre la pauvreté. De même, on relève une focalisation accrue sur la mise au point de politiques clés pour améliorer les prestations de services et la gouvernance, ainsi que des efforts pour parvenir à une meilleure gestion des dépenses publiques.

5. **Cela dit, les DSRP sont des instruments chargés de répondre à des objectifs multiples qui engendrent, pour beaucoup, des tiraillements** — par exemple, entre les ambitions à long terme et les contraintes budgétaires, entre la recherche de solutions globales aux différents aspects de la pauvreté et la nécessité de focaliser l'effort et de hiérarchiser les priorités, entre la réponse aux attentes de la communauté internationale et la prise en charge du processus par les pays, ainsi que leur capacité d'exécution à cet égard. L'inévitable conclusion est que les DSRP seront le reflet de compromis et qu'il est impossible de parvenir à un niveau de performance idéal dans tous les domaines. Tout cela met aussi en relief le fait qu'il importe de mettre en place des processus de décision et d'exécution qui permettent de surmonter ces tiraillements pour parvenir à des stratégies adaptées sur le plan opérationnel et pouvant être mises en œuvre dans la pratique.

6. **Les tiraillements en question se manifestent particulièrement sous les aspects suivants :**

- L'étendue de l'engagement des pays, au-delà de celui des équipes responsables de la préparation des stratégies, est un motif de préoccupation, ce qui renforce la nécessité d'assurer une plus grande cohésion entre les DSRP et les autres documents de planification.
- Les pays continuent d'avoir du mal à assurer l'équilibre approprié entre ambitions et réalisme lorsqu'ils définissent les objectifs de leur DSRP.
- Les faiblesses de la gestion des dépenses publiques et les difficultés rencontrées pour établir le lien entre le DSRP et le budget mettent à mal les capacités administratives des pays.
- Le manque de définition des priorités, qui a eu pour corollaire une focalisation inadéquate, est souvent un important problème, et cela amoindrit la valeur potentielle des documents aussi bien pour les responsables des pays que pour les bailleurs de fonds.
- Il importe de toute urgence d'améliorer l'alignement et l'harmonisation de l'action des bailleurs de fonds par rapport aux stratégies nationales, afin de permettre aux DSRP d'être mise en œuvre de façon concluante.

7. **L'approche des DSRP devrait pouvoir contribuer considérablement à améliorer les résultats économiques et à réduire la pauvreté dans les pays à faible revenu.** Les principes généraux du Cadre de développement intégré qui trouvent leur expression dans l'approche des DSRP et dans le Consensus de Monterrey demeurent pleinement valides. Bien

que d'importants progrès aient été accomplis jusqu'ici, il est désormais impératif de s'attaquer aux problèmes qui commencent à se faire jour dans la mise en œuvre du processus, et tel est l'axe principal du présent rapport.

II. EXAMEN DE L'EXPERIENCE RECENTE DES PAYS

A. Adhésion active des gouvernements

8. **La formule des DSRP repose sur le principe selon lequel les pays s'approprient leur stratégie pour la réduction de la pauvreté et sont déterminés à mettre en œuvre les politiques et programmes qu'elle comprend.** Les organes législatifs interviennent désormais plus régulièrement au stade de la conception du dispositif et devraient continuer de jouer un rôle dans la moitié des pays qui ont terminé leur DSRP. Les équipes responsables des DSRP et les ministères techniques compétents se consultent aussi de plus en plus souvent pendant les phases de conception et d'application. Le processus des DSRP a survécu à des changements de gouvernements dans plusieurs pays, même si des adaptations ont dû logiquement être apportées à ce dispositif pour tenir compte du programme des nouvelles administrations.

9. **Plusieurs facteurs empêchent les pays de s'approprier pleinement les DSRP en faisant les principaux documents de planification du développement.** Lorsque les DSRP sont préparés parallèlement à d'autres documents, le rôle qu'ils jouent dans les décisions à prendre est rarement clair, bien qu'il y ait des signes encourageants de synthèse de ces plans de développement dans certains pays. Il existe aussi des cas où le ministère des finances n'est pas pleinement associé au processus, ce qui fragilise le lien très important de ce dispositif avec le budget. Parfois, de nouvelles « cellules DSRP », qui dépendent souvent d'une aide et de ressources extérieures pour rédiger et administrer le document de stratégie, viennent s'ajouter aux structures existantes. Élément moteur du processus, elles jouent souvent un rôle déterminant, mais peuvent être perçues comme des enclaves coupées des administrations chargées du budget et de l'exécution des opérations. Dans un certain nombre de cas, on a aussi fait observer que la nécessité d'un examen par les Conseils de la Banque et du FMI pouvait être une entrave à la pleine appropriation des stratégies par les pays.

B. Participation

10. **Grâce à la formule des DSRP, le travail d'élaboration des politiques s'ouvre à un plus grand nombre d'acteurs, les progrès en la matière se faisant sentir dans quatre secteurs clés.** Le secteur privé est de plus en plus actif par sa participation à différentes consultations et, dans certains cas, de façon plus institutionnalisée. Bien que souvent absents dans un premier temps, les syndicats sont aujourd'hui associés aux consultations dans de nombreux pays, après l'avoir réclamé aux gouvernements, parfois avec le concours de l'Organisation internationale du travail ou d'autres entités. Les autorités cherchent aussi à élargir les échanges de vues pour que ceux qui sont marginalisés puissent se faire entendre. La plupart des DSRP récents montrent une participation et un intérêt accrus des

parlementaires, et envisagent un rôle plus important des organes législatifs pendant l'exécution des activités.

11. **La participation à la préparation des DSRP est en général plus « large » qu'« approfondie » ; elle fait intervenir un large éventail d'acteurs, mais de façon trop superficielle.** C'est là une autre source de tension car l'ampleur de la participation peut se traduire par une perte d'efficacité et aboutit souvent à d'innombrables propositions trop superficielles pour éclairer les choix à opérer. Cela tient en partie au fait que les organisations de la société civile disposent souvent d'une capacité limitée pour traiter en détail des actions possibles. Ces organisations se plaignent systématiquement d'être priées de réagir à des programmes existants plutôt que d'aider à repenser globalement le programme du gouvernement. En outre, certaines orientations à la base même des DSRP, comme le cadre macroéconomique, ne font pas suffisamment l'objet d'un débat public. C'est là une autre critique.

12. **Les pays s'adaptent progressivement à la nouvelle nécessité d'associer d'autres acteurs à l'exécution des activités.** La façon de maintenir la dynamique de participation une fois un DSRP terminé et entré dans les faits n'est pas toujours claire. En règle générale, on observe une baisse de la participation dès le début de la phase d'exécution des opérations. Toutefois, les organisations non gouvernementales réussissent souvent à s'attribuer un rôle, fournissant l'information et surveillant les efforts engagés par les pouvoirs publics pour respecter les engagements pris au titre des DSRP. La participation à la gestion des dépenses publiques s'accroît également dans certains cas, mais elle se heurte à des obstacles : la société civile n'a que rarement les compétences budgétaires de base qui lui permettraient de participer efficacement à cet exercice et le manque de données budgétaires fiables et utiles pose souvent un problème. Il n'en reste pas moins qu'il incombe aux pouvoirs publics de mettre en place les mécanismes institutionnels qui permettront de communiquer efficacement avec la société civile, de connaître ses réactions et de définir clairement les rôles que ses acteurs ont à jouer.

C. Objectifs des DSRP et objectifs de développement pour le Millénaire

13. **Objectifs à long terme de réduction de la pauvreté adoptés par la communauté internationale, les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) s'appliquent donc au cadre à moyen terme des DSRP dans tous les pays à faible revenu.** Bien que les DSRP n'aient pas à être accompagnés d'une série prédéterminée d'indicateurs et d'objectifs, ces derniers doivent s'inscrire dans le cadre général des ODM sans perdre de vue la situation initiale et les priorités nationales. Il est donc important que les DSRP présentent des plans et politiques crédibles, propres à contribuer à la réalisation des ODM, qui inciteront la communauté de développement à allouer des ressources financières supplémentaires à des conditions concessionnelles adéquates.

14. **À cet égard, les aspirations à long terme des pays à faible revenu et leur obligation d'arrêter des mesures et des plans applicables dans le contexte de leur cycle de planification sont difficiles à concilier lors de la préparation des DSRP.** Ainsi, on a à

la fois critiqué les objectifs des DSRP en estimant i) qu'ils étaient trop ambitieux et qu'ils suscitaient des attentes risquant d'être déçues, et ii) qu'ils n'étaient pas assez ambitieux. Le budget annuel de l'État doit être l'occasion de trouver le juste équilibre entre optimisme et réalisme lors de la mise en pratique de la stratégie pour la réduction de la pauvreté.

15. Dans la plupart des secteurs, les pays se sont fixés des objectifs qui impliquent une nette amélioration de leurs performances par rapport aux dix dernières années. Les rapprochements avec les ODM sont difficiles à faire car l'horizon des stratégies et objectifs des DSRP est de trois à cinq ans, alors que les ODM sont des objectifs mondiaux à atteindre d'ici 2015. De même, il est difficile de comparer les rythmes implicites de progression annuelle. En effet, celle-ci n'est pas nécessairement linéaire pour un indicateur donné, des progrès plus rapides étant attendus à court terme dans certains cas, à moyen ou à long terme dans d'autres. Cela étant, une simple extrapolation tend à montrer que les DSRP — anciens comment récents — comportent des objectifs au moins aussi ambitieux que les ODM. **Les pays plus avancés dans la mise en œuvre de leur DSRP ont modifié leurs objectifs,** parfois au vu de leurs résultats récents. En effet, à mesure que la date visée pour la réalisation des objectifs approche, les gouvernements prennent peut-être davantage conscience qu'ils seront tenus comptables de leur performance.

16. Si l'on se tourne vers l'avenir, il est important que les pays continuent à essayer différentes formules et à faire preuve de souplesse pour trouver un juste équilibre entre ambition et réalisme lorsqu'ils fixent leurs buts et objectifs à moyen terme. Il s'agit parfois d'inclure des solutions ou plans de rechange dans les DSRP. D'une façon plus générale, les DSRP doivent être l'occasion pour les pays d'adopter la politique et les réformes institutionnelles qui permettront de renforcer la fourniture des services de base, de promouvoir la croissance, de réduire la pauvreté, et d'examiner l'incidence de ces mesures sur le niveau et les modalités de financement extérieur. L'un des principaux problèmes sera de traduire chaque année des objectifs à moyen terme — sujets, par nature, à une grande incertitude — dans des budgets nationaux en tenant compte des politiques effectivement menées et des ressources disponibles. Il est probable que les pays continueront à réviser certains de leurs objectifs en fonction de leur expérience initiale. Cela étant, un certain nombre de pays se sont prévalus de l'écart constaté entre les objectifs réalistes de leur DSRP et leurs objectifs à long terme pour examiner avec différents intervenants, dont la communauté internationale, les actions et les ressources nécessaires pour améliorer sensiblement leurs résultats à terme.

D. Analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale

17. Depuis un an, il est plus courant d'analyser la répartition des réformes pour disposer d'éléments éclairant la conception des DSRP. Depuis peu, ceux-ci reconnaissent davantage l'importance et l'utilité des analyses d'impact sur la pauvreté et la situation sociale (AIPS). Outre l'analyse de la répartition des dépenses publiques, les AIPS prévues porteront souvent sur les réformes structurelles, les impôts indirects, les stratégies sectorielles (eau, énergie, agriculture, par exemple) et les prestations de services. Toutefois l'utilisation des AIPS pour éclairer les choix d'orientation reste à ce jour limitée et, en règle générale, la

référence à l'intention de réaliser une AIPS est plus indicative qu'explicite dans les DSRP et les rapports d'étape auxquels ils se rapportent. De même, il peut y avoir incompatibilité entre la nécessité d'entreprendre une analyse préalable plus complète et l'obligation d'arrêter rapidement des décisions.

18. **Il est important d'avoir des attentes réalistes sur la progression et la portée des AIPS.** Ainsi, le manque de données et de capacités tout comme les contraintes liées à l'état des connaissances et à la méthodologie freineront le rythme de progression. Par exemple, il est très difficile de présenter un état crédible de la situation qui aurait prévalu en l'absence de certaines réformes. Parfois, ces facteurs rendent difficile la réalisation d'une AIPS, au moins à court terme. En revanche, lorsqu'une AIPS est faite, il est important que les constatations auxquelles elle donne lieu soient utilisées à bon escient pour éclairer les choix d'orientation et étayer les avis fournis par la Banque, le FMI et les autres acteurs de la communauté de développement.

E. Actions prioritaires des pouvoirs publics

19. **Plusieurs actions transversales, structurelles et sectorielles figurent dans les DSRP.** On se limitera ici aux mesures relatives à la croissance, aux priorités budgétaires et à la gestion des dépenses, compte tenu de l'importance de ces questions pour l'application des dispositifs retenus.

Mesures macroéconomiques et croissance

20. **Les derniers DSRP et les rapports d'étape récents ont approfondi l'examen des hypothèses macroéconomiques. Toutefois peu de DSRP analysent les choix macroéconomiques et cherchent à voir comment ces choix se rapportent aux objectifs plus larges du pays.** Ainsi, bien que la plupart des DSRP affirment qu'une inflation faible et stable contribue beaucoup à faire reculer la pauvreté, rares sont les éléments concrets qui montrent que les conséquences inflationnistes d'un financement monétaire sont expressément prises en compte. En outre, si l'importance de la viabilité de la dette est souvent reconnue, cet aspect est rarement évalué par rapport aux choix budgétaires.

21. **La plupart des DSRP récents restent optimistes sur les perspectives de croissance.** La croissance annuelle du PIB réel des pays préparant un DSRP³ approche 5 % en moyenne depuis le milieu des années 90, ce chiffre ayant peut-être varié ces dernières années malgré la détérioration de la conjoncture mondiale⁴. Cela étant, les prévisions de croissance des DSRP anciens et récents dépassent d'environ un point par an les moyennes historiques sur cinq ans. Lorsque des données existent, on constate toutefois que les chiffres préliminaires sont inférieurs aux prévisions de la plupart des DSRP (d'environ un point de pourcentage du PIB). On observe aussi que les pays ayant préparé des rapports d'étape ont

³ Pour les 32 pays qui avaient préparé un DSRP définitif au 15 juillet 2003.

⁴ Dans ces pays, la croissance a été de 4,9 % en moyenne entre 1996 et 2000, et de 4,8 % en 2001-2002.

réajusté à la baisse leurs projections. Les prévisions de recettes et, dans une moindre mesure, de financement extérieur des premiers DSRP semblent également traduire un certain optimisme. Compte tenu du manque de données sur les résultats effectivement enregistrés pendant l'exécution de DSRP, il serait imprudent d'accorder trop d'importance à ces chiffres. Toujours est-il que cette situation illustre la difficulté à concilier ambition et réalisme.

22. **L'adoption de stratégies pouvant s'adapter avec souplesse à l'évolution de la situation est un aspect important pour des pays qui cherchent à concilier des forces divergentes.** Dans les DSRP récents, l'effort accru pour faire en sorte que le cadre macroéconomique sous-jacent soit en phase avec le budget national montre bien qu'il est important d'adopter des stratégies souples. Dans ce domaine, de nombreuses possibilités restent ouvertes pour préparer des solutions et plans de rechange qui permettront aux pays de faire face à des évolutions imprévues — tant positives que négatives — de cadres macroéconomiques élaborés après un examen détaillé des contraintes et des sources de croissance. De ce point de vue, il est encourageant de constater que, dans les derniers DSRP, les pays cherchent davantage à définir les sources de croissance et à couvrir la question des risques. En revanche, les rapports d'étape, qui, pourtant, mentionnent le rôle des chocs économiques extérieurs dans le ralentissement de la croissance, sont rarement tournés vers l'avenir pour évaluer les risques et les contraintes.

23. **Dans les DSRP, les liens entre les résultats macroéconomiques, les perspectives de croissance, et les politiques sectorielles et structurelles restent faibles.** Les mesures prioritaires sont souvent déterminées à partir d'éléments tels que l'emplacement des zones de pauvreté, les actifs des pauvres, leurs activités et leurs problèmes. Les priorités ne sont toutefois pas toujours reliées aux obstacles à la croissance qui ont été identifiés, même lorsqu'une analyse des sources de croissance a été faite. Il ne semble pas non plus que les pays mettant en pratique un DSRP examinent la nécessité d'un ajustement des politiques sectorielles, par exemple, à la lumière de leurs récents résultats macroéconomiques.

24. **L'expérience récente montre que la question du commerce est de plus en plus souvent prise en compte dans les DSRP et dans les rapports d'étape,** bien qu'elle ne soit pas toujours clairement mise en évidence ni intégrée à d'autres politiques de réforme. C'est là un aspect qui mériterait d'être amélioré dans certains DSRP. Le plus souvent, les mesures liées au commerce sont formulées en termes généraux et ne mentionnent pas le calendrier ni les dispositions complémentaires (dans le secteur de la gouvernance ou du développement des infrastructures, par exemple) nécessaires pour les rendre effectives.

25. **La formule des DSRP vise expressément à faire en sorte que la croissance profite aux pauvres.** Dans les pays où la mise en application de ces dispositifs est la plus avancée, un examen du contenu des politiques et un bilan des activités conduites ont été réalisés pour évaluer dans quelle mesure les politiques de promotion de la croissance énoncées dans les

DSRP étaient axées sur les pauvres⁵. Ce travail a utilisé un cadre de référence simple, celui des politiques visant à : i) créer un climat d'investissement adéquat ; ii) accroître la productivité et la capacité à générer des revenus des pauvres ; et iii) renforcer les actifs des pauvres (éducation, santé et terres).

26. Il apparaît qu'au moins un certain nombre de politiques et programmes envisagés dans ces domaines ont été lancés. Le climat d'investissement est pris en compte dans plusieurs DSRP grâce à des mesures de promotion du développement du secteur privé. Les problèmes de gouvernance et de corruption, qui font partie des principaux déterminants du climat d'investissement, figurent également en bonne place dans les DSRP, les trois quarts des dispositifs récents comprenant des mesures en ce sens. Pour accroître la productivité des actifs des pauvres et améliorer leur aptitude à générer des revenus, les DSRP mettent l'accent sur le secteur agricole et les zones rurales et prévoient des mesures précises dans le domaine de la recherche et de l'accès aux terres, aux engrais et au crédit.

27. Les rapports d'étape sur les DSRP d'un certain nombre de pays indiquent que les mesures prévues pour améliorer l'accès des pauvres aux principaux services de base sont mises en œuvre. C'est notamment le cas dans le domaine de la santé et de l'éducation. Des signes d'amélioration des taux de scolarisation et de mortalité infantile apparaissent dans certains pays.

28. Les dépenses destinées à réduire la pauvreté ont augmenté dans les 14 pays où des données sont disponibles⁶. Entre 1999 et 2001, elles se sont accrues par rapport au PIB (de 2,4 points en moyenne) et ont également augmenté en pourcentage du montant total des dépenses publiques (de 3,9 points). Par habitant, le montant réel des dépenses destinées à réduire la pauvreté est aussi en hausse. Ces dépenses ont augmenté dans les mêmes proportions quelle que soit l'époque où les pays ont terminé la préparation de leurs DSRP (d'environ 1,5 point de PIB et de 4 % des dépenses totales) et s'accroissent plus rapidement en Afrique.

Cycle budgétaire et gestion des dépenses publiques

29. Si la gestion des dépenses publiques s'est améliorée, les défis à relever restent importants. Les DSRP et les rapports d'étape prennent de plus en plus en compte la nécessité d'améliorer les cycles budgétaires pour faciliter la mise en œuvre des priorités en matière de dépenses. La place qu'occupent les questions relatives à la gestion des dépenses publiques varie toutefois beaucoup d'un pays à l'autre. L'amélioration de cette gestion est

⁵ Les éléments ont été rassemblés pour neuf pays à partir de rapports d'étape sur les DSRP, de rapports des services du FMI et de la base de données des *World Development Indicators*.

⁶ Les chiffres proviennent des rapports des services de la Banque. La définition des « dépenses destinées à réduire la pauvreté » étant propre à chaque DSRP, elle varie donc d'un pays à l'autre. Ces dépenses vont souvent à l'enseignement primaire et aux soins de base ainsi qu'au développement rural et à l'eau et l'assainissement, mais leur montant n'est pas toujours communiqué dans les DSRP.

indéniablement un processus à long terme qui fait souvent intervenir des changements institutionnels et de multiples réformes.

30. Les systèmes de gestion des dépenses publiques s'améliorent progressivement dans les pays pauvres très endettés (PPTE)⁷. L'exécution des mesures prises à cette fin progresse au même rythme dans tous les PPTE, qu'ils soient parmi les premiers où les derniers à s'être dotés d'un DSRP. Il ne faut pas perdre de vue que, dans plusieurs cas, la tâche était considérable.

31. **Appliquant une méthodologie similaire à celle utilisée pour l'étude de suivi des PPTE, une étude récente des services de la Banque a relevé des faiblesses importantes dans dix pays d'Europe et d'Asie centrale sans qu'aucune distinction ne puisse clairement être faite entre les pays des Balkans et ceux de l'ex-Union soviétique**⁸. Selon cette étude, l'élaboration et l'exécution du budget comportent de grandes faiblesses, seuls 16 et 15 % des pays satisfaisant à des indicateurs de performance adéquats dans ces deux domaines, respectivement.

32. **Les liens entre le DSRP, le budget annuel et le cadre de dépenses à moyen terme demeurent généralement faibles.** Cette situation a des effets néfastes sur la hiérarchisation des priorités des DSRP. De nombreux DSRP ne relient par la matrice générale de politique économique au budget. S'il y a de bonnes raisons de croire que le coût des mesures prioritaires s'aligne progressivement sur le cadre de dépenses à moyen terme, dans de nombreux pays, ces cadres ne sont pas encore profondément ancrés dans le cycle budgétaire national et ne sont que partiellement opérationnels, ce qui limite leur utilité potentielle. Ce problème renvoie à la nécessité d'une véritable appropriation du dispositif par le gouvernement.

33. **Les DSRP continuent généralement à comporter de nombreuses mesures non chiffrées.** Cela peut s'expliquer par la fragilité des données budgétaires, le manque de capacités et la faiblesse des dispositifs institutionnels. Les ministères techniques sont rarement en mesure d'estimer avec exactitude le coût actuel des mesures prévues dans les DSRP. Quant au calcul du coût des programmes sectoriels, il tend à se limiter aux dépenses d'investissement. Dans certains cas, il semble que l'absence de chiffrage de certaines dépenses et le manque d'intégration au budget tient au rôle insuffisant du ministère des finances dans la préparation des DSRP.

34. **Si l'on se tourne vers l'avenir, l'amélioration de la gestion des dépenses publiques est indispensable, mais prendra du temps.** Comme on l'a constaté, cela signifie notamment qu'il ne faut pas compter à court terme sur un calcul complet du coût des DSRP

⁷ *Update on Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPC's to Track Poverty-Reducing Spending*, 11 mars 2003, SM/03/90 ; Banque mondiale, 13 mars 2003, IDA/R2003-0043.

⁸ Voir Moon (2003). Ces pays sont les suivants : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, ERY de Macédoine, Moldova, République kirghize, Serbie et Monténégro, et Tadjikistan.

dans de nombreux pays. Il reste toutefois important que les activités menées en ce sens soient reliées au cycle budgétaire national.

F. Indicateurs et suivi

35. **Il faut des indicateurs appropriés pour le contrôle des résultats et pour aider à suivre la mise en œuvre des programmes publics.** Dans les récents DSRP, des améliorations ont été apportées au traitement des indicateurs des ODM ainsi que des questions de gouvernance, et une désagrégation des données par sexe ou catégorie sociale est désormais plus courante. Mais des carences n'en sont pas moins évidentes. Les listes d'indicateurs sont souvent trop longues et insuffisamment ciblées, et certains aspects clés, tels que le développement du secteur privé, ne sont pas couverts comme il le faudrait. Il arrive que les indicateurs eux-mêmes ne soient pas bien définis, et les données de référence ne sont pas toujours disponibles. Pour beaucoup, ces carences sont admises par les pays eux-mêmes, qui ont du reste pris l'engagement d'améliorer progressivement la situation. Les rapports d'étape donnent à penser que, au fur et à mesure de la mise en œuvre, les pays se montrent plus sélectifs et privilégient les indicateurs qui sont plus directement liés aux mesures de politique figurant dans le DSRP.

36. **Le traitement accordé au suivi et à l'évaluation dans les DSRP a, dans l'ensemble, porté davantage sur les améliorations en termes de disponibilité et de qualité des données que sur les dispositifs institutionnels.** S'agissant des données, l'accent a été mis sur les enquêtes, et la collecte de meilleures données administratives a fait l'objet d'une moins grande attention. En outre, la plupart des DSRP définissent les dispositifs institutionnels établis pour le suivi en termes seulement généraux. Dans la pratique, le suivi s'est heurté à divers problèmes touchant au chevauchement des domaines de responsabilité, au manque de coordination entre les intervenants et aux retards affectant l'acheminement des informations. Les progrès les moins marqués ont été enregistrés dans le domaine techniquement plus difficile qu'est l'évaluation de l'impact des principales mesures.

G. Alignement et harmonisation de l'action des bailleurs de fonds

37. **On a fondé beaucoup d'espoirs sur le fait que les DSRP rendront possibles et renforceront les partenariats entre bailleurs de fonds et pays autour d'un cadre de développement commun.** Dans certains pays, les autorités ont recouru au DSRP pour coordonner de manière effective l'aide des bailleurs de fonds. De plus, la *Déclaration de Rome sur l'harmonisation*, datée de février 2003, a largement considéré les principes de bonnes pratiques et critères d'alignement et d'harmonisation élaborés par le Groupe de travail du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE/CAD) sur les pratiques des bailleurs de fonds et les divers groupes de travail des banques multilatérales de développement. Suivant ces principes, qui ont l'aval tant des bailleurs de fonds que des pays partenaires, les intéressés s'engagent à soutenir les stratégies prises en charge par les pays, s'en remettent autant que possible aux systèmes établis par les gouvernements partenaires, reconnaissent qu'il est dans l'intérêt de

tous que les fonds publics soient utilisés de façon appropriée et conviennent de la nécessité d'adapter le processus au contexte local.

38. **Les bailleurs de fonds mettent à présent au point des dispositifs pour refléter ces principes, mais les défis qui se posent en termes d'exécution restent importants.** Cela tient, en partie, aux tiraillements qui s'exercent entre les priorités et besoins des partenaires extérieurs (dont la Banque et le FMI) et la prise en charge du processus par les pays ainsi que leurs capacités. Certains DSRP récents englobaient des programmes et projets de donateurs qui étaient déjà en réserve, ce qui pourrait laisser croire que les priorités sont dictées par les apports de financements spécifiques des bailleurs de fonds, au lieu de découler des programmes de politique générale nouvellement définis à l'échelon des pays. Pour leur part, les pays à faible revenu continuent aussi de juger comme un lourd fardeau les règles et procédures des bailleurs de fonds qui ne sont pas coordonnées entre elles, qui imposent des restrictions et qui évoluent régulièrement. Les donateurs, quant à eux, font valoir que le processus d'harmonisation se heurte à l'existence de systèmes nationaux de passation des marchés publics et de gestion financière qui ne correspondent pas aux normes de bonnes pratiques internationales. Si l'on se tourne vers l'avenir, il est évident que de nombreux dispositifs en place dans les pays pour la gestion de l'aide devront être renforcés afin de permettre des avancées en matière d'alignement et d'harmonisation. Une assistance technique coordonnée des bailleurs de fonds sera cruciale à cet égard⁹.

39. **L'expérience en matière d'exécution au niveau des pays n'en est qu'à un stade initial, mais quelques cas concrets de bonnes pratiques observés récemment à ce niveau, y compris sous les auspices du Partenariat stratégique avec l'Afrique, laisse bien augurer de l'avenir.** Ce qui se dégage du processus des DSRP, c'est que les pays qui présentent une stratégie nationale de développement largement prise en mains au plan local et reposant sur des priorités sectorielles bien définies attirent généralement un large appui de la part des donateurs. Mais force est aussi de reconnaître qu'il n'y a pas de modèle unique pour l'harmonisation de l'appui budgétaire, des approches sectorielles et des interventions à l'échelon des projets, et qu'il y a plutôt lieu d'adopter une série d'approches novatrices.

H. Établissement de rapports par les pays en matière d'exécution

40. **Les rapports d'étape sur les DSRP sont un élément clé du dispositif, mais un examen de leur contenu, de leurs processus d'établissement et de l'utilisation qui en est faite à ce jour donne à penser qu'ils n'ont pas encore réalisé toutes leurs potentialités.** Ces rapports d'étape sont censés rendre compte de l'état d'avancement du processus d'exécution et des résultats disponibles, et identifier les éventuels ajustements à opérer au niveau des politiques. Beaucoup se sont en grande partie limités à un tour d'horizon purement factuel de la situation, sans vraiment offrir d'analyses ou de matières à réflexion, et ils auraient pu évaluer d'une manière plus franche et stratégique les carences constatées et les

⁹ Le document « Bank/Fund Collaboration on Public Expenditure Issues » (SM/03/73 et SecM2003-0077) en fournit un bon exemple. Voir <http://www.imf.org/external/np/fad/pubexpen/2003/021403.htm>.

ajustements à effectuer, même s'il y a à cet égard des exceptions notables. Certains éléments indiquent en effet que certains pays utilisent leurs rapports pour orienter les processus de décision au plan national — y compris au niveau du budget et dans le contexte parlementaire —, mais ce n'est pas toujours le cas. Pour ce qui est de répondre aux besoins des partenaires de développement, les rapports d'étape sur les DSRP qui ont été présentés aux réunions de bailleurs de fonds se sont révélés fructueux. Mais le nombre d'initiatives et les différents modes de présentation des rapports alourdissent la charge des gouvernements, et il convient d'étudier plus avant les possibilités de rationaliser les règles en matière de documentation et d'établissement de rapports d'une manière plus générale, tant à l'échelon des pays qu'au niveau institutionnel.

41. Les retards pris pour l'établissement des rapports d'étape dans un certain nombre de pays amènent à s'interroger sur la pertinence de ces rapports pour les gouvernements. Ce qui est peut-être en cause, c'est l'absence d'impératifs tels qu'un accord FRPC (Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance) existant ou un Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté (PRSC, qui suppose un examen formel du rapport d'étape sur le DSRP par le Conseil pour ses décaissements). Mais dans plusieurs cas, le retard peut être mis au compte de changements électoraux ou de problèmes de collecte des données. Quoi qu'il en soit, il importe de maintenir l'élan voulu pour la mise en œuvre des DSRP et, étant donné leur intérêt potentiel, il peut y avoir lieu de renforcer les incitations pour l'établissement des rapports d'étape en temps voulu.

III. IMPLICATIONS POUR LE FMI ET LA BANQUE MONDIALE

42. Bien que l'expérience au niveau des pays laisse penser que le processus des DSRP entre à présent correctement dans sa phase d'exécution, il importe que le FMI et la Banque, en coordination avec les autres partenaires de développement, assument leur part de responsabilité pour aider à faire en sorte que les obstacles existants soient surmontés. Un important moyen d'identifier les contraintes est de continuer à fournir un retour d'information constructif et franc par le biais des évaluations conjointes (JSA). Il faut aussi que ce retour d'information souligne les aspects qui sont censés être déterminants pour que la stratégie globale atteigne ses objectifs, et fasse ressortir les besoins pour le renforcement des capacités. D'autre part, les services des deux institutions doivent bien faire savoir aux responsables nationaux que leurs évaluations conjointes et l'examen des stratégies par leurs Conseils, en tant qu'éléments de base pour l'octroi de prêts concessionnels, ne doivent pas aller à l'encontre d'une prise en charge du processus par les pays.

A. Hiérarchisation des priorités et focalisation des DSRP

43. La tâche qui incombe aux pays pour la formulation et la présentation de leurs DSRP est très délicate. C'est là une évidence croissante depuis que les DSRP, au lieu de considérer étroitement la façon dont les dépenses pourraient augmenter au vu des allègements de dette obtenus, sont devenus des documents d'une portée plus générale. Un

fait qui témoigne de ce problème est le délai nécessaire à leur établissement¹⁰. Autre signe : les DSRP ont tendance à devenir de plus en plus longs¹¹, ce qui les amène parfois à perdre de leur acuité et réduit également leur utilité d'un point de vue opérationnel, tant pour les responsables du pays concerné que pour les partenaires de développement.

44. **Dans une certaine mesure, cela résulte des tiraillements inhérents à la formule des DSRP.** Il n'est pas aisé de formuler une stratégie cohérente qui, tout en reflétant fidèlement l'éventail de propositions disparates issues du processus de concertation, fournisse néanmoins le degré de spécificité exigé d'un document opérationnel. Comme on le souligne dans ce rapport, les facteurs de croissance, le cadre macroéconomique et l'impact sur les conditions de vie et sur la pauvreté figurent parmi les sujets d'analyse qui nécessitent d'être traités plus en profondeur, mais les conclusions qui se dégagent doivent malgré tout être classées par ordre de priorité si l'on veut que les programmes définis dans les DSRP soient conformes aux capacités nationales. Cela dit, une hiérarchisation insuffisante des priorités est aussi favorisée par l'établissement d'objectifs chiffrés irréalistes et résulte souvent d'un manque de corrélation avec le budget et d'insuffisances au niveau des données et de la gestion des dépenses publiques. Plusieurs facteurs sous-jacents viennent aggraver cet état de fait : un manque de capacité technique et des contraintes institutionnelles ; le fait que toute une série de parties prenantes exigent du DSRP qu'il traite d'un ensemble de questions de plus en plus diverses ; et les problèmes auxquels se heurtent les responsables pour procéder, dans le cadre du DSRP, à de difficiles arbitrages entre des priorités divergentes.

45. **En dernière analyse, c'est aux gouvernements qu'il incombe de trancher et d'établir des priorités entre des exigences concurrentes, et ce dans le contexte de contraintes budgétaires et politiques données.** Il faut encourager les gouvernements à préciser les « règles du jeu » applicables au processus participatif et la façon dont seront traitées les demandes allant dans le sens d'initiatives ou de dépenses nouvelles des pouvoirs publics. Il faut aussi coordonner les dispositifs institutionnels nécessaires au DSRP avec le ministère des Finances et les processus relatifs au budget annuel, ainsi qu'avec les autres processus de décision en place à l'échelon national. Mais le FMI et la Banque ont aussi un rôle crucial à jouer pour aider les pays à faire face aux contraintes existantes et à améliorer progressivement la hiérarchisation de leurs priorités. Le fait que les pays ont besoin de surmonter des problèmes de capacités met en relief toute l'importance que continuent de revêtir les efforts déployés par les services des deux institutions pour aider à améliorer la gestion des dépenses publiques par des conseils techniques, des études diagnostiques et des activités de prêt. La Banque et le FMI, aux côtés des autres partenaires de développement, doivent aussi soutenir et respecter les priorités et calendriers établis par les pays dans le cadre

¹⁰ Pour les 22 pays qui ont établi un DSRP intérimaire mais n'ont toujours pas de DSRP définitif, le laps de temps qui s'est écoulé depuis la finalisation de leur DSRP-I est d'environ 26 mois en moyenne, soit un délai bien plus long que ce qui avait été prévu.

¹¹ La longueur moyenne des DSRP n'a cessé d'augmenter : de moins de 70 pages en 2000, elle est passée à 190 pages en 2003. Bien que la longueur ne soit pas par elle-même un problème, elle peut aggraver le manque de focalisation et aboutir à ce que les questions prioritaires apparaissent moins bien cernées.

des conseils et de l'aide qu'ils fournissent eux-mêmes, ce qui suppose, en pratique, qu'ils veillent à ce que le contenu et la focalisation des programmes financés par la FRPC et des stratégies d'aide-pays (CAS) découlent des DSRP.

B. Appui dans le domaine des AIPS

46. **La Banque soutient par divers moyens les efforts tendant à élargir et approfondir les AIPS**, que ce soit au moyen de son Guide de l'utilisateur et de ses conseils sur les techniques d'analyse économique et sociale, ou encore en élaborant de nouveaux outils dans les domaines où l'état actuel des connaissances est le plus limité, en codifiant et diffusant des exemples de bonnes pratiques, et en renforçant les capacités pour ce type d'analyse. Elle entreprend ou a en préparation des AIPS dans plus de 40 pays à faible revenu, procédant dans un certain nombre de cas en collaboration avec les gouvernements, les instituts de recherche et/ou les partenaires de développement dans le contexte de toute une série de réformes. Dans divers pays, des organismes bilatéraux ont pris l'initiative de fournir aux pouvoirs publics des conseils sur les incidences de mesures envisagées au niveau de la pauvreté. En dépit de ces efforts, la généralisation des AIPS se fera graduellement et il conviendra de suivre les progrès en ce sens, en particulier pour voir de quelle façon les résultats de ces analyses servent à orienter les choix de politique générale et la conception des politiques en question.

47. **Pour ce qui est de la répartition des responsabilités entre la Banque et le FMI, c'est la Banque qui est l'organisme chef de file pour l'appui à fournir aux analyses d'impact des réformes.** Outre les efforts qu'elle mène pour renforcer les capacités d'analyse des pays, la Banque a entrepris de faire en sorte qu'une analyse d'impact relative à des domaines de réforme clés soit réalisée dans le cadre de ses propres activités de prêt qui risquent d'avoir une forte incidence sur la répartition des revenus. Pour leur part, les services du FMI sont censés fournir un appui dans les domaines relevant au premier chef de la compétence de cette institution, et intégrer les analyses d'impact disponibles dans la conception des programmes relevant de la FRPC. Enfin, les services de la Banque et ceux du FMI collaborent en permanence à la réalisation d'analyses d'impact des politiques que soutiennent leurs activités de prêt, et ils rendront compte aux Conseils des progrès réalisés à cet égard dans le contexte du document relatif à la collaboration entre les deux institutions, attendu pour la fin de 2003.

C. Dialogue macroéconomique et rôle du FMI dans le processus participatif

48. Le FMI a engagé un certain nombre d'initiatives pour renforcer les liens entre ses propres activités opérationnelles et le processus des DSRP, et cela a récemment fait l'objet de discussions lors d'un séminaire réunissant les membres de son Conseil¹². Les auteurs du

¹² Voir le document intitulé *Aligning the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) and the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach—Issues and Options* (SM/03/94, Correction 1, en date du 29 avril 2003).

présent rapport souhaitent cependant soulever une question qui mérite qu'on y prête attention : celle du **rôle incombant au FMI dans le dialogue macroéconomique et le processus participatif des DSRP**.

49. **Les politiques et projections macroéconomiques constituent le cadre central de tout DSRP, et c'est aux autorités nationales qu'il appartient de mener le dialogue sur les politiques macroéconomiques dans le contexte du processus participatif.** Compte tenu du mandat du FMI, le principal interlocuteur des services de cette institution reste le gouvernement du pays membre concerné, et le processus budgétaire de ce pays sous-tend l'ensemble des discussions relatives au programme du FMI. Conformément au principe selon lequel l'établissement des DSRP est du ressort des pays, c'est aux gouvernements, pas au FMI, qu'il appartient de mener le débat public sur le cadre macroéconomique et de veiller à ce que ce débat fasse partie intégrante du processus participatif des DSRP. À ce jour, les échanges entre les autorités, la société civile et le FMI ont le plus souvent été menés avec deux de ces trois parties à un moment ou à un autre. Mais à mesure que le processus participatif s'impose définitivement, on peut s'attendre à ce que les discussions sur les choix et arbitrages de politique macroéconomique englobent l'ensemble des parties dans le contexte du dialogue élargi qu'appelle le processus des DSRP.

50. **D'un point de vue opérationnel, c'est aux gouvernements qu'il appartient d'établir expressément l'instance qui permettra au dialogue macroéconomique de s'instaurer dans le cadre du processus des DSRP.** C'est là une chose que la plupart des pays engagés dans ce processus n'ont pas faite jusqu'ici. Le problème qui se pose est en partie un problème de capacités : renforcer et élargir les compétences est une condition préalable à une prise en charge plus décisive de son propre cadre macroéconomique par le gouvernement. Une fois établis tel ou tel comité de suivi du processus des DSRP ou tel ou tel groupe de travail chargé des questions macroéconomiques, le représentant résident du FMI pourrait être invité à y siéger afin de participer au processus selon les modalités arrêtées par le gouvernement concerné. Il importe que le FMI s'associe au processus participatif rapidement — au stade de l'élaboration du DSRP — et de façon continue, et qu'il poursuive ses efforts de communication avec la société civile et les autres bailleurs de fonds.

51. **-delà de ces aspects, la part que prend le FMI au dialogue macroéconomique et l'appui qu'il fournit à cet égard doivent se poursuivre comme par le passé.** À l'échelon des pays, les consultations au titre de l'Article IV et les autres missions permettront des échanges avec les autres parties prenantes d'une manière analogue à ce qui se passe dans les pays non associés au processus des DSRP (notamment sous forme de réunions avec les membres du parlement, la société civile, les organisations syndicales ou les représentants du secteur privé). Plus largement, le FMI continuera d'appuyer les efforts de renforcement des capacités des pays par le biais de son Institut et des cours qu'il dispense, ainsi que dans le cadre d'ateliers et au niveau de ses centres régionaux d'assistance technique¹³. Par ailleurs, il

¹³ Les deux centres régionaux d'assistance technique récemment établis par le FMI en Afrique (AFRITAC) se situent à Dar-es-Salaam (Tanzanie) et Bamako (Mali).

continue de jouer un rôle moteur pour ce qui est de faire avancer les programmes d'analyse macroéconomique associés au processus des DSRP, ayant en cours des projets de recherche dans un certain nombre de domaines, parmi lesquels l'étude des facteurs de vulnérabilité aux chocs exogènes et l'évaluation de la viabilité de la dette. La diffusion des résultats de ces travaux de recherche est censée être un élément essentiel de son dialogue macroéconomique avec les pays à faible revenu.

D. Alignement de la Banque mondiale

52. **Le dispositif DSRP a de larges implications tant pour les modalités que pour le contenu de l'action menée par l'IDA dans les pays à faible revenu**, et le présent rapport ne prétend pas faire un tour d'horizon complet de la situation à cet égard, ni des défis qui se posent. On se bornera à mettre ici en relief les aspects qui avaient été pris en compte dans les examens précédents, à savoir : l'appui au renforcement des capacités et au travail d'analyse ; l'alignement des CAS ; et les PRSC.

53. **Les actions de renforcement des capacités menées avec l'appui de la Banque ont principalement cherché à améliorer les compétences des parties prenantes pour l'application, le suivi et l'évaluation des DSRP.** L'Institut de la Banque mondiale (WBI) et les réseaux fournissent à cet égard toute une série de services d'appui aux gouvernements et aux organisations de la société civile, et le WBI assure la plupart de ces activités en collaboration avec des partenaires locaux. En outre, les pays font de plus en plus appel aux ressources du Fonds fiduciaire SRP pour le renforcement des capacités, financé par les Pays-Bas et le Japon : à ce jour, 15 ont déjà bénéficié de son appui, et dix autres ont des demandes en cours¹⁴. D'importants efforts ont été menés durant l'année écoulée pour faire mieux connaître les bonnes pratiques d'établissement des DSRP ainsi que pour renforcer les compétences au niveau des services concernés.

54. **L'IDA a élargi et approfondi son travail d'analyse à l'échelon des pays durant l'année écoulée**, les domaines couverts spécifiquement incluant désormais les facteurs de croissance et le climat de l'investissement, et les besoins et priorités qui existent au sein des pays servent à orienter ses prestations de services. Il importe que l'échelonnement des études économiques et sectorielles ainsi que la façon dont elles sont réalisées soient conformes aux DSRP, et il existe à cet égard un nombre croissant de bonnes pratiques, notamment la mise en œuvre d'activités conjointes avec les gouvernements concernés. Les études actuelles sur le concept de croissance favorable aux pauvres viendront étayer le programme des DSRP, tout en fournissant d'utiles éléments de référence pour la situation de certains pays en particulier.

55. **L'examen des 20 CAS à l'appui de DSRP de pays donnés qui existaient à la fin de l'exercice 03 révèle une convergence croissante avec les documents de stratégie du point de vue de l'optique adoptée, du diagnostic établi, du programme envisagé et des résultats recherchés.** Une bonne partie des problèmes identifiés dans le dernier rapport

¹⁴ <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/prstf/trustfund.htm>.

d'avancement ont été traités dans les stratégies établies au cours de l'année écoulée, notamment pour ce qui est d'expliquer quand et pourquoi le programme d'aide de l'IDA est plus spécifique ou choisit de ne pas soutenir certains objectifs du DSRP, de décrire les domaines de complémentarité avec les mesures d'appui fournies par les autres partenaires de développement, et d'établir un lien entre les programmes d'appui correspondant au scénario de base et la mise en œuvre satisfaisante du DSRP. De récentes CAS ont adopté comme indicateurs pour leurs propres programmes les principaux indicateurs de suivi utilisés pour les DSRP, et la conception des programmes en question tire également parti des informations en retour obtenues dans le cadre du processus participatif auxquels ces derniers donnent lieu.

56. La poursuite de l'application des DSRP a été définie dans les CAS récentes comme un repère pour le scénario de base. Les pays peuvent soumettre leurs rapports d'étape annuels sur les DSRP — accompagnés d'une évaluation conjointe par les services de la Banque et du FMI — pour permettre au Conseil de s'assurer de la poursuite satisfaisante du processus correspondant au scénario de base dans le contexte des principales opérations de prêt et/ou des rapports d'avancement de la CAS pour le pays considéré.

57. Des défis subsistent toutefois pour ce qui est de faire en sorte que les DSRP et les CAS soient davantage axés sur les résultats à atteindre. Pour les DSRP, les pays doivent mieux définir les résultats recherchés, fixer des objectifs plus réalistes et choisir des indicateurs d'avancement mesurables. S'agissant des CAS, des stratégies privilégiant les résultats à atteindre sont actuellement à l'essai dans plusieurs pays en vue d'établir un meilleur lien entre un certain nombre de résultats visés par le pays — tels qu'ils sont définis dans le DSRP — et les programmes adoptés par l'IDA. L'objectif est de cerner de façon plus précise les relations causales entre les activités financées par celle-ci et les résultats obtenus sur le front du développement, et d'évaluer d'une manière plus systématique les progrès réalisés. Cinq projets pilotes sont en cours d'exécution durant l'exercice 04, et la formule des CAS axées sur les résultats sera généralisée dans tous les pays emprunteurs à l'IDA une fois que le cycle normal de ces stratégies sera arrivé à son terme. Cela dit, le processus tendant à accroître l'orientation des DSRP et des CAS sur les résultats se heurte à deux problèmes : la disponibilité de données de référence, et la fréquence du suivi ainsi que sa fiabilité. Dans les cas où l'ordre des priorités n'est pas bien établi dans le DSRP, cela a des implications pour la hiérarchisation des priorités de la CAS et sa sélectivité. Une réorientation supplémentaire de l'aide dans le sens des prêts à l'appui des programmes et des budgets se heurte à des contraintes dans de nombreux pays, et en particulier aux carences de la gestion des dépenses publiques et de la gouvernance. Bien que l'établissement des capacités nécessaires au renforcement de la mise en œuvre des DSRP, notamment dans les domaines du suivi et de l'évaluation, figure désormais de façon régulière dans les programmes menés au titre des CAS, cet aspect continuera de poser problème.

58. Toutes les CAS traitent de l'évolution dans le sens des PRSC, y compris des activités nécessaires pour préparer le terrain en vue de leur introduction dans le cadre du cycle stratégique actuel ou à venir, en fonction des capacités institutionnelles et fiduciaires du pays considéré. Les PRSC représentent une forme minoritaire mais croissante d'appui de l'IDA : de 3 % des approbations de crédits pour la période des

exercices 01/02, ils sont passés à 9 % durant l'exercice 03 ; à la fin de ce même exercice, huit pays avaient des crédits de ce type en cours d'exécution. Un travail préparatoire a été engagé — notamment sous forme d'études économiques et sectorielles visant à établir un diagnostic de base, ainsi que d'activités de renforcement des capacités — pour permettre aux PRSC de devenir un important instrument d'aide de l'IDA en faveur des pays à faible revenu dotés de solides programmes.

E. Aspects opérationnels et questions de procédure

59. Un certain nombre de questions de procédure doivent être traitées à la lumière de l'expérience accumulée récemment sur le plan opérationnel. Les propositions formulées à cet égard, qui ne font que confirmer l'usage établi peu à peu, s'établissent ainsi :

- i) Lorsqu'un pays a en préparation un DSRP intérimaire mais ne bénéficie pas de prêts de la Banque ou du FMI nécessitant un examen de sa stratégie par les Conseils, il n'y a aucune raison d'exiger une évaluation conjointe par les services des deux institutions et un examen formel par leurs Conseils. Il convient plutôt d'afficher le DSRP-I sur les sites web externes de la Banque et du FMI, et d'en faire assurer la diffusion aux Conseils, à titre d'information, par l'administrateur concerné. Si un pays membre doit recevoir un appui financier d'une institution mais pas de l'autre, le DSRP-I accompagné de l'évaluation conjointe sera toujours soumis à l'examen formel de chaque Conseil (suivant le principe voulant que les deux Conseils examinent les prêts concessionnels accordés par l'une ou l'autre institution), mais en principe selon la procédure du défaut d'opposition pour l'institution qui n'envisage pas d'aide financière à cette date.
- ii) Les DSRP définitifs et les rapports d'étape sur les DSRP doivent être affichés sur les sites web externes des deux institutions une fois les documents finalisés transmis officiellement par les autorités des pays concernés. Ces documents (accompagnés d'une évaluation conjointe) doivent normalement être examinés par les Conseils dans un délai de trois mois après avoir été officiellement reçus par le FMI et la Banque, que cela s'impose ou non du point de vue opérationnel. En aucun cas le délai ne peut dépasser quatre mois.
- iii) L'approbation d'un nouvel accord FRPC ou l'achèvement des revues exigent normalement qu'un document au titre du dispositif DSRP ait été examiné au cours des 12 mois précédents. Pour éviter d'inciter à tort les pays à se précipiter pour entreprendre la revue FRPC ou soumettre un document DSRP à l'approche du délai fatidique d'un an, une flexibilité relative s'est avérée souhaitable. Il importe toutefois de veiller à ce que l'esprit de cette règle continue d'être respecté, ce qui exigerait, entre autres choses, que le délai escompté jusqu'à la finalisation du document par les autorités soit mineur et n'aille pas, en tout état de cause, au-delà de la revue ultérieure ou de l'approbation d'un nouvel accord. Le rapport des services du FMI devra indiquer les raisons de ce délai.

IV. CONCLUSION

60. Comme on le soulignait en introduction, les DSRP sont des instruments chargés de répondre à des objectifs multiples mais aussi contradictoires, qui sont tous considérés comme essentiels à l'approche suivie. Le présent rapport s'est penché sur la façon dont un ensemble disparate de pays en développement, toutes régions comprises, font face aux défis découlant de ces objectifs et des tensions correspondantes. Des résultats substantiels ont été obtenus à l'échelon des pays en question. Les pratiques effectives (par opposition à optimales) qui s'en dégagent aideront à définir ce que l'on est raisonnablement en droit d'attendre des DSRP en termes, par exemple, d'adhésion et de participation, de hiérarchisation des priorités et de liens avec les processus budgétaires. Tout cela fait par ailleurs ressortir l'importance qu'il y a à maintenir l'élan des efforts engagés pour faire reculer la pauvreté, tout en tentant de résorber les points d'achoppement sur lesquels bute la réalisation de progrès plus rapides.

61. Compte tenu de la multiplicité des objectifs et des contraintes diverses qui existent à l'échelon des pays, les DSRP définitifs sont, sur un plan pratique, le reflet de compromis. Néanmoins, depuis trois ans que l'initiative a été lancée, de bonnes pratiques se sont dégagées pour ce qui est de la prise en charge du processus par les pays et de la participation institutionnalisée. On constate une focalisation renforcée sur la croissance et une meilleure intégration des cadres macroéconomiques aux stratégies. De plus, l'orientation sur les résultats et l'harmonisation de l'aide extérieure s'améliorent.

62. Les progrès restent conditionnés par la même série de facteurs qui avait été identifiée dans les rapports d'avancement précédents, notamment un renforcement effectif des capacités pour répondre aux besoins en matière de compétences et un engagement soutenu de la part des partenaires de développement pour permettre au processus engagé de donner les résultats voulus. Les pays sont encouragés à élaborer des scénarios de rechange qui puissent mettre en évidence l'impact potentiel de politiques améliorées, de la mise à disposition de ressources et d'apports d'aide selon des modalités qui puissent aider les pays à faible revenu dans le cadre des efforts qu'ils déploient pour atteindre les ODM. Pour ce qui est de l'avenir, la Banque et le FMI collaboreront avec les gouvernements durant l'année qui vient pour faire face aux défis qui se posent dans la mise en œuvre du processus, notamment ceux liés au traitement du cadre macroéconomique, des processus budgétaires, du commerce et des AIPS dans les DSRP.

63. Le prochain rapport d'avancement, en septembre 2004, examinera les efforts entrepris par la Banque et le FMI pour harmoniser leur aide et permettre aux pays de mettre en œuvre de manière concluante leurs DSRP et de progresser sur la voie des ODM.

Tableau de l'annexe : Pays ayant achevé leur DSRP définitif¹

<i>DSRP initiaux</i> ²	<i>DSRP récents</i> ³
Albanie *	Azerbaïdjan
Bolivie	Bénin
Burkina Faso **	Cambodge
Gambie	Cameroun
Guinée	Éthiopie
Guyana	Ghana
Honduras	Mali
Malawi	Mongolie
Mauritanie **	Népal
Mozambique *	République kirghize
Nicaragua *	Sénégal
Niger	Sri Lanka
Ouganda **	Tadjikistan
Rwanda	Tchad
Tanzanie **	
Viet Nam	
Yémen	
Zambie	

1/ Données établies sur la base des informations disponibles au milieu de juillet 2003. Pour les dates d'achèvement de l'ensemble des documents, voir le tableau de l'annexe du document connexe.

2/ DSRP examinés dans le document diffusé sous la cote SM/02/250 Rev. 1 (9/11/02) et auparavant.

3/ DSRP achevés au cours de l'année écoulée.

Les astérisques (* et **) dénotent, respectivement, l'existence d'un et de deux rapports d'étape.