



# COMITÉ DU DÉVELOPPEMENT

(Comité ministériel conjoint  
des  
Conseils des Gouverneurs de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international  
sur le  
transfert de ressources réelles aux pays en développement)



DC2005-0017  
12 septembre 2005

## RÉEXAMEN 2005 DU DISPOSITIF DE LA STRATÉGIE POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

### ÉQUILIBRER LES RESPONSABILITÉS ET AMÉLIORER LES RÉSULTATS

Veillez trouver ci-joint, en vue de la réunion du Comité du développement du 25 septembre 2005, un rapport d'avancement préparé par les services de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, intitulé « Réexamen 2005 du dispositif de la Stratégie pour la réduction de la pauvreté — Équilibrer les responsabilités et améliorer les résultats. »

\* \* \*

## SYNTHÈSE

### Réexamen 2005 du dispositif de la Stratégie pour la réduction de la pauvreté

#### Équilibrer les responsabilités et améliorer les résultats

Préparé par les services de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international

9 septembre 2005

### I. INTRODUCTION

1. **En décembre 1999, la Banque mondiale (la Banque) et le Fonds monétaire international (le FMI) ont mis en place un nouveau dispositif dans le cadre de leurs relations avec les pays à faible revenu. Principalement axé sur l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies pour la réduction de la pauvreté (SRP) par les pays eux-mêmes, ce dispositif** apparaissait comme une condition préalable à l'accès à l'allègement de la dette et au financement concessionnel de la Banque et du FMI. Ces stratégies devaient également servir de cadre à une meilleure coordination de l'aide fournie par les autres partenaires du développement. Le dispositif visait à fournir aux gouvernements les moyens de prendre en main leurs priorités de développement et encourageait les bailleurs de fonds à aligner leur aide sur les priorités du pays plutôt que sur les leurs. En instituant un cadre opérationnel permettant aux gouvernements d'établir leurs priorités de développement et de préciser les politiques, les programmes et les ressources nécessaires pour atteindre leurs objectifs, on espérait voir ce processus contribuer à affermir l'engagement politique et la responsabilité des pays et des partenaires du développement afin de donner un coup d'accélérateur au progrès dans la réalisation des objectifs pour le développement du Millénaire (ODM).

2. **Le dispositif de la SRP s'est largement généralisé.** Sur les 49 pays ayant à ce jour préparé des stratégies pour la réduction de la pauvreté, juste un peu plus de la moitié est constituée de pays situés en Afrique subsaharienne, l'autre moitié comprenant des pays pauvres très endettés (PPTÉ). En moyenne, les pays mettent leurs stratégies en œuvre depuis un peu moins de trois ans seulement. Plusieurs parmi eux sont dans un processus de révision de la stratégie initiale tandis que d'autres tels que le Burkina Faso, la Tanzanie, et l'Ouganda l'ont déjà achevé. Onze autres pays ont élaboré des stratégies intérimaires, et dix ont entamé des processus pouvant aboutir à des SRP.

3. **Le réexamen entrepris en 2005 n'est pas une évaluation qui s'emploie à mettre au compte du dispositif de la SRP des résultats précis de la réduction de la pauvreté, effort qui serait tout à fait impossible**<sup>1</sup>. En revanche, ce réexamen est centré sur les processus de prise de décision et de mise en œuvre, et sur le rôle que le dispositif

---

<sup>1</sup> Le dispositif de la SRP n'est ni un projet, ni un ensemble d'orientations précises permettant de mettre en évidence des faits contraires à la réalité pour établir une relation directe de cause à effet avec les résultats obtenus dans la lutte contre la pauvreté. Il comprend plutôt un ensemble de principes et d'actions qui influent sur le contexte dans lequel les politiques sont élaborées, exécutées et suivies.

de la SRP joue en vue d'influencer ces processus et de renforcer les systèmes et les analyses susceptibles d'aboutir à des interventions et des résultats meilleurs. Vu sous cet angle, l'exercice de réexamen n'adopte pas une démarche restrictive consistant à passer en revue les documents de la SRP par rapport à un cadre de référence uniforme ; il s'applique plutôt à examiner l'évolution dans le temps d'un certain nombre de processus.

4. **Le présent document est une synthèse des principaux résultats du réexamen.** Une analyse plus détaillée qui s'appuie sur diverses expériences tirées des pays figure dans un document connexe<sup>2</sup>. La Section II présente un résumé des résultats dans le contexte du programme de développement. À l'avenir, il convient d'envisager la mise en œuvre du dispositif de la SRP plus explicitement dans une perspective des responsabilités s'y rapportant et de renforcer ce dispositif en tant que plateforme d'extrapolation de l'aide à grande échelle. La Section III met en lumière plusieurs thèmes importants, du reste au cœur de ce réexamen. À l'analyse, les bonnes pratiques montrent que lorsque le dispositif de la SRP est bien mis en œuvre, il peut créer le cadre qu'il faut pour introduire de la cohésion dans l'établissement et l'exécution des priorités nationales tout en permettant un alignement de l'appui des bailleurs de fonds sur ces priorités de manière efficace.

## II. LIEN ENTRE LE PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT ET LE DISPOSITIF DE LA SRP

5. **L'attention accrue de la communauté internationale sur le développement depuis la tenue de la Conférence de Monterrey sur le financement du programme de développement en 2002, s'est traduite par une augmentation de l'aide publique au développement (APD) au cours des trois années écoulées.** L'un des résultats de cette attention renouvelée aura été le récent engagement pris d'accroître l'aide publique au développement pour l'étendre aux pays pauvres, notamment en Afrique. Suite aux engagements pris au Sommet du G8 à Gleneagles en juillet 2005, le flux d'aide devrait augmenter d'environ 50 milliards de dollars par an d'ici 2010 selon les projections ; la part de l'Afrique dans cette augmentation devrait se multiplier par deux dans le même horizon de temps.

6. **Le défi à relever consiste à traduire cette attention accrue sur le développement et ces ressources additionnelles en des résultats durables pour le développement.** Le Consensus de Monterrey ayant créé un cadre de responsabilité mutuelle pour obtenir ces résultats, le dispositif de la SRP devrait fournir le cadre opérationnel qui permettrait d'intensifier les efforts au niveau des pays pour aboutir à des résultats ambitieux en faveur du développement, tels que les ODM. Les pays en développement devraient améliorer leurs politiques et la gouvernance, et les pays développés ouvrir leurs marchés et, à l'instar des institutions financières internationales, accroître et améliorer l'aide. La Déclaration de Paris en date de mars 2005 a réaffirmé l'importance d'une aide qui soit prévisible, bien programmée et coordonnée afin de produire des résultats.

---

<sup>2</sup> En outre, au cours des prochains mois, dans le cadre de sa stratégie en faveur des pays à faible revenu, le FMI préparera un document à soumettre à son Conseil d'administration au sujet de son rôle dans le processus de la SRP.

**7. À la lumière du programme de développement, les résultats de ce réexamen indiquent qu'il faut accorder toute l'attention voulue à deux principaux objectifs permettant de renforcer l'efficacité du dispositif de la SRP :**

- Pour renforcer la responsabilité mutuelle et ainsi obtenir des résultats favorables au développement, le dispositif de la SRP doit respecter un partage équilibré des responsabilités entre les gouvernements (responsabilités vis-à-vis de leurs nationaux pour l'amélioration des politiques, de la gouvernance et des résultats du développement) et les bailleurs de fonds (responsabilités relatives à l'augmentation et à l'amélioration de l'aide de manière à soutenir l'engagement des pouvoirs publics à l'égard de leurs populations plutôt que de les en détourner).
- Afin de soutenir les efforts déployés en faveur d'un développement accéléré, le dispositif de la SRP se doit de créer une plateforme permettant d'intensifier l'aide et de mettre en relief les résultats concrets obtenus dans les pays.

**8. De manière plus générale, il ressort de ce réexamen que les principes qui sous-tendent le dispositif de la SRP constituent un cadre utile pour traduire la responsabilité mutuelle en des termes concrets et pour obtenir des résultats de développement durables au niveau national.** (Voir l'encadré sur les principes clés de la SRP). Pour avoir placé le pays au cœur du processus de développement, l'attention est désormais braquée sur la réduction de la pauvreté et sur la nécessité de s'attaquer aux entraves qui s'opposent au développement de chaque pays. Les expériences de mise en œuvre sont certes nombreuses et différentes les unes des autres, mais la nécessité de s'attaquer à un programme de développement ambitieux dans un environnement généralement marqué par la faiblesse des institutions et des capacités insuffisantes demeure le dénominateur commun. Dans de nombreux pays, le dispositif de la SRP a joué un rôle catalyseur pour un processus de consolidation des politiques et des systèmes dont ces pays ont besoin pour relever les défis du développement. L'accent est particulièrement mis sur : la définition d'objectifs et de cibles clairs, en relation avec les actions entreprises par les pouvoirs publics ; l'amélioration des systèmes budgétaires et de suivi ; la création d'un dialogue national sur les priorités et les politiques de lutte contre la pauvreté et pour la croissance ; la réalisation d'analyses sur chaque pays pour combler les lacunes existantes, et l'alignement et l'harmonisation de l'aide des bailleurs de fonds en fonction des priorités nationales. Toutefois, il ne fait pas de doute que le dispositif de la SRP n'est pas une panacée. Elle ne saurait servir de remède à l'échec total des politiques, à la mauvaise gestion des affaires publiques ou aux grandes insuffisances institutionnelles.

### **Principes clés de la SRP**

Tout en reconnaissant que les stratégies pour la réduction de la pauvreté peuvent parfois constituer des entraves à leur propre applicabilité immédiate, notamment dans certains contextes nationaux, elles doivent cependant être :

**Prises en main par les pays (avec une large participation du public).** Lorsque le pays joue un rôle directeur, le dispositif a plus de chance de déboucher sur des réformes qui correspondent à sa situation précise et d'être mis en application grâce à un bon établissement de l'ordre des priorités, à l'échelonnement des actions et des programmes des pouvoirs publics, et à travers la consolidation des processus en vigueur dans le pays. La participation peut contribuer à des stratégies de meilleure qualité et renforcer l'environnement de la gouvernance et de la responsabilité.

**Inscrites dans une perspective à moyen ou long terme.** Le dispositif de la SRP incite à définir des objectifs de développement dans le cadre d'une vision du développement à long terme et d'efforts soutenus à moyen et long termes pour s'attaquer aux problèmes de capacités, aux barrières institutionnelles et aux obstacles à la bonne gestion, autant d'éléments nécessaires à une croissance plus rapide et de meilleurs résultats en matière de développement.

**Exhaustives et axées sur les résultats.** Le dispositif de la SRP tient compte du fait que le développement durable est impossible sans une croissance économique rapide qui soit bénéfique aux pauvres, et qui passe nécessairement par la stabilité macroéconomique, les réformes structurelles et la stabilité sociale. Cela implique que l'on a une perspective multidimensionnelle de la pauvreté et du dispositif conçu pour sa réduction, une meilleure compréhension des relations de cause à effet qui existent entre les politiques et les résultats escomptés, et que l'on s'attache à définir des objectifs appropriés pour mesurer les progrès accomplis. Un bon suivi peut aider à assurer une bonne formulation des politiques et leur mise en œuvre efficace.

**Axées sur le partenariat.** La stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté peut être le cadre propice à l'amélioration des partenariats entre les pouvoirs publics, les partenaires externes, et les autres parties prenantes à l'échelon national. Le dispositif de la SRP renforce donc une responsabilité partagée pour obtenir de meilleurs résultats.

9. ***Responsabilité à l'échelon national.*** Le dispositif de la SRP a contribué à **affermir la responsabilité à l'échelon national de diverses manières, dans de nombreux pays.** Il a amené les pays à établir leurs objectifs de développement par ordre de priorité, et à définir des cibles concrètes ainsi que des indicateurs de progrès intermédiaires adéquats. Plusieurs pays ont certes démarré ce processus mais beaucoup de stratégies nationales auraient tout à gagner d'une relation plus explicite entre les objectifs et les politiques nécessaires à leur réalisation. Bien que les ODM puissent être un bon point de départ pour définir les priorités de développement d'un pays, peu nombreux sont ceux qui les ont pleinement adaptés à leur situation locale. Les pays établissent un autre lien du reste indispensable, entre la SRP, le budget annuel et le cadre de dépenses à moyen terme. L'approfondissement de ces liens ne peut qu'être bénéfique à l'établissement de priorités et à la mise en œuvre.

10. **Parce que le dispositif de la SRP est par essence axé sur les résultats, il a suscité une attention plus grande sur les systèmes de suivi en vigueur dans les pays.** La majorité des pays prennent des mesures visant à améliorer leurs capacités générales en données statistiques. Parallèlement aux efforts en cours dans les pays, des défis importants persistent dans la mise en place de systèmes coordonnés, l'identification d'indicateurs intermédiaires appropriés, ainsi que dans la collecte, l'analyse, et l'utilisation de données permettant de faire en connaissance de cause les choix voulus quant aux mesures à prendre. Ce recentrage sur les résultats a aussi mis en évidence la nécessité d'établir à travers des analyses solides, des liens entre les politiques et les résultats escomptés, dont notamment la croissance.

11. **Le processus de la SRP a créé le cadre qu'il faut pour que les différentes parties prenantes s'inscrivent dans la dynamique d'un dialogue national sur la politique économique et la lutte contre la pauvreté.** Mais la participation a été plutôt large que profonde et s'est focalisée, dans un premier temps, sur la formulation de la SRP. Bien que les députés et les pauvres n'avaient pas toujours été pleinement associés au processus de la SRP, on constate actuellement une plus grande implication des parlements et de plus en plus, les pays prennent les dispositions voulues pour promouvoir la participation d'une plus grande partie de la population dans le processus de la SRP. La communication stratégique peut jouer un rôle déterminant dans la mobilisation du grand public pour soutenir la participation suscitée au niveau institutionnel. Le plus souvent, l'analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale a servi à mettre en relief ce qui dans les politiques était favorable aux pauvres et à identifier des choix possibles de réforme. En revanche, le processus de la SRP n'a pas suffisamment suscité de débats publics sur les politiques macroéconomiques envisageables et les réformes structurelles qui en résultent.

12. **Responsabilité vis à vis des acteurs externes. Les gouvernements bénéficiaires de l'aide sont aussi responsables devant ceux qui fournissent cette aide.** De façon générale, la demande faite par les partenaires extérieurs en faveur d'une meilleure gestion financière et d'une performance axée sur les résultats fait écho aux intérêts des acteurs locaux. Toutefois, bien que la SRP encourage les bailleurs de fonds à améliorer la qualité de leur aide et à l'aligner sur les priorités des pays plutôt que sur leurs propres priorités, plusieurs facteurs pourraient faire peser la balance vers la responsabilité devant les acteurs externes. Pour le pays, cela se traduit par l'absence de priorité, de spécificité et de détail opérationnel dans les SRP ; à cela s'ajoute le recours à des processus parallèles non inscrits dans les modalités actuelles de la planification nationale. D'autres facteurs pouvant biaiser l'équilibre des responsabilités résident dans les modalités de l'aide, la grande dépendance à l'égard de l'aide extérieure, et la primauté accordée par les bailleurs de fonds aux secteurs sociaux ou aux domaines susceptibles d'enregistrer des résultats rapides.

13. **Les bailleurs de fonds se sont engagés à fournir une aide coordonnée et prévisible, harmonisée et alignée sur les priorités nationales.** Malgré des progrès globalement mitigés, cet engagement est prometteur et présente un potentiel énorme et des opportunités immédiates. On assiste à une évolution de l'alignement de l'aide en

fonction des objectifs et des actions définies par les pays dans leurs SRP. Un nombre certes restreint mais en hausse d'exemples de collaboration et de programmation conjointes des stratégies d'aide des bailleurs de fonds se fait jour, notamment dans le travail sectoriel. De plus, dans un nombre de pays sans cesse croissant, les bailleurs de fonds ont commencé à simplifier et à coordonner leurs procédures et pratiques en matière d'aide. De même, ils collaborent à des études et analyses, participent à la coopération par délégation, et suivent des procédures communes de passation des marchés et de gestion financière. L'utilisation des systèmes nationaux a aussi débuté, bien que limitée. Toutefois, pour institutionnaliser les bonnes pratiques et s'attaquer aux problèmes qui persistent, il faudra déployer des efforts soutenus.

14. ***Pour un partage équilibré des responsabilités. Dans les pays où les SRP sont assez bien conçues et les gouvernements ont pleinement joué le rôle de chef de file, le dispositif de la SRP a entraîné le rééquilibrage recherché dans la relation entre les pays en développement et leurs partenaires extérieurs.*** Dans les autres pays, ce rééquilibrage des responsabilités internes et externes implique pour les pays qu'ils doivent poursuivre les efforts visant à renforcer leurs SRP en les (ré-) intégrant dans les processus nationaux en vigueur et en améliorant l'ordre de priorité de ces SRP, ainsi que leur enchaînement, le cadre de leur suivi et le calcul de leurs coûts. Certes quelques pays utilisent le processus de la SRP pour établir leurs besoins dans les domaines des études et du renforcement des capacités, mais il reste qu'on gagnerait à généraliser davantage ces méthodes. Les bailleurs de fonds doivent aussi respecter les engagements qu'ils ont pris au niveau international pour fournir une aide accrue et améliorée selon des modalités qui, au lieu de mettre à mal les responsabilités des pays, les renforcent plutôt.

15. ***Améliorer les résultats. Les engagements pris d'augmenter rapidement l'aide reflète bien la préoccupation croissante à l'échelon international par rapport à la réalisation des ODM, mais force est de reconnaître que ces engagements orientent aussi l'attention vers la nécessité d'affecter des ressources aux différents pays et de veiller à leur utilisation efficace dans chaque pays.*** Le recours à d'autres scénarios de SRP en mettant en exergue les améliorations qu'on serait fondé d'attendre d'une aide extérieure plus élevée et le nécessaire renforcement des politiques nationales et de la capacité d'absorption, est une façon de répondre à la critique suivant laquelle beaucoup de SRP ne seraient pas formulées en gardant à l'esprit qu'elles serviraient de cadres opérationnels pour la réalisation des ODM. Cependant, les efforts déployés dans ce sens ont jusqu'ici été limités en raison d'une série de facteurs, et notamment : la nécessité d'axer initialement la capacité limitée du pays sur le renforcement de la SRP du point de vue de son contenu et de sa mise en œuvre ; les facteurs d'ordre technique qui rendent problématique la conception de scénarios de rechange ; et le fait que de nombreux pays ne sont pas persuadés que de tels efforts aboutiront à une aide accrue et de meilleure qualité. Pour réaliser des progrès dans cette direction, il faudrait consentir des efforts bien ciblés pour identifier et faire face aux problèmes de capacité d'absorption. Il est aussi nécessaire d'entreprendre une analyse permettant de mieux comprendre les principaux liens qui existent entre les politiques et les dépenses publiques et une croissance plus soutenue et bien répartie, une réduction de la pauvreté, et des progrès plus rapides vers la réalisation des ODM. On note à titre d'exemple que même si la croissance est de plus

en plus un thème central dans la plupart des SRP, la qualité des stratégies de croissance reste généralement insuffisante.

### III. RÉALISER LE POTENTIEL DU DISPOSITIF DE LA SRP

16. **Les services de la Banque et du FMI ont identifié au début du processus de ce réexamen, cinq thèmes qui tiennent une place centrale dans la consolidation de l'efficacité du dispositif de la SRP.** Ce réexamen confirme l'importance de ces thèmes, tous occupant une place prépondérante dans tout modèle de développement axé sur le pays : i) renforcer les orientations à moyen terme de la SRP ; ii) utiliser la SRP comme cadre de responsabilité mutuelle ; iii) consolider le lien entre les processus de la SRP, du cadre de dépenses à moyen terme, et du budget ; iv) assurer une participation pertinente ; et v) adapter le dispositif de la SRP aux circonstances du pays, notamment à la situation des États faibles aux prises avec des conflits.

17. **Les résultats du réexamen confirment qu'il importe d'améliorer chacun des éléments pour voir évoluer le dispositif de la SRP dans le sens indiqué ci-dessus.** Cette partie du document souligne quelques expériences et des cas de bonnes pratiques dans chacun des cinq domaines en indiquant comment elles appuient un équilibre de responsabilités et d'efforts pour démultiplier les résultats. À l'avenir, il est important que la bonne pratique ne soit plus une exception mais la norme, et que soient maintenus l'élan et le soutien apportés à ce processus qui demande un engagement à long terme.

#### A. Renforcer l'orientation à moyen terme de la SRP

18. **Le renforcement de l'orientation à moyen terme de la SRP fait appel à une évolution à dimensions multiples.** Le réexamen indique que les pays doivent établir des *objectifs et des cibles* clairs (paragraphe 27 à 32)<sup>3</sup>, qui à leur tour militent en faveur d'une transparence et d'une responsabilité plus grandes. D'autres scénarios doivent être conçus pour mettre en place un *cadre d'appui à des plans de développement ambitieux* (paragraphe 141 à 145), notamment des mesures relatives à des questions comme la *gestion des impacts macroéconomiques* de l'augmentation de l'aide (paragraphe 146 à 151) et *les contraintes institutionnelles et le manque de compétences* (paragraphe 152 à 156). Il faut des *systèmes de gestion* efficaces (paragraphe 47 à 52) pour suivre les progrès accomplis et apporter des ajustements aux politiques et aux programmes lors de leur mise en œuvre.

19. Objectifs et cibles à moyen terme. **L'établissement d'objectifs de développement clairs et de cibles précises, dans une perspective à moyen et long terme, contribue à clarifier les priorités du gouvernement.** Pour que le pays demeure au centre des efforts déployés, les objectifs et les cibles peuvent être formulés de manière à s'inspirer des ODM comme toile de fond ; ce faisant, ces objectifs et cibles doivent être adaptés à la situation du pays. Au Viet Nam par exemple, le processus de définition de

---

<sup>3</sup> La numérotation de ces paragraphes renvoie aux paragraphes pertinents dans le rapport qui accompagne le présent réexamen.



cibles et d'indicateurs propres au pays a mis en évidence qu'il fallait améliorer l'équité et porter l'attention sur les régions et les groupes sociaux en marge de la croissance. Il faut des indicateurs intermédiaires appropriés qui complètent l'évaluation des résultats obtenus dans la lutte contre la pauvreté pour assurer le suivi et le retour d'information. Au fil du temps, à mesure qu'on a une meilleure compréhension des relations de causalité et de complémentarité entre les actions des pouvoirs publics et les résultats qui en découlent, les liens entre les objectifs/cibles et l'action gouvernementale se trouvent confortés. Dans le cas de l'Ouganda, lorsque les indicateurs de suivi ont mis en lumière des résultats insatisfaisants sur la réduction de la mortalité infantile, des études plus poussées ont permis de modifier la palette de mesures prises par les pouvoirs publics, passant dès lors des interventions du secteur relativement restreint de la santé à une approche intersectorielle plus large. Les partenaires du développement peuvent soutenir les efforts du pays visant à affiner les objectifs, les cibles et les indicateurs, et à renforcer les points d'articulation avec l'action gouvernementale, à travers un appui aux analyses et au renforcement des capacités, qui soit bien coordonné et axé sur la demande.

20. Cadre d'appui des plans de développement ambitieux. **Les SRP doivent créer un cadre d'intensification des efforts fournis à l'échelon national pour réaliser les ODM.** Une approche possible pour associer la nécessité d'une SRP réaliste à un cadre capable de soutenir des objectifs de développement ambitieux à plus long terme, consisterait à utiliser d'autres scénarios. Ces scénarios devront définir les ressources, les politiques et les actions qui, mises ensemble, permettraient d'obtenir de meilleurs résultats. À ce jour, l'utilisation de scénarios ne s'est pas faite de manière fréquente, en partie à cause des défis soulignés antérieurement. Le Sénégal constitue toutefois un premier exemple où des efforts ont été consentis pour élaborer des scénarios qui reposent sur différentes hypothèses relatives à la disponibilité de financement extérieur, à la mobilisation de ressources nationales, et à la capacité d'absorption. L'utilisation d'autres scénarios peut fournir un cadre crédible d'intensification de l'aide à l'échelon national ; toutefois le passage à la pratique fait appel à des efforts à consentir sur plusieurs fronts. La réponse au problème du scepticisme à l'égard de l'aide passe nécessairement par le respect des engagements pris d'accroître l'aide de manière souple et prévisible. Quant aux contraintes liées à la capacité d'absorption, qu'elles relèvent des effets macroéconomiques, du capital humain et physique, ou de la capacité institutionnelle, elles doivent être comprises à l'échelon national afin qu'il soit possible de concevoir, dans un enchaînement logique, des interventions permettant de les alléger. De tels efforts requièrent un soutien bien coordonné, pris en charge par le pays et accompagné par les bailleurs de fonds pour compléter le travail d'analyse et renforcer les capacités.

21. La question des effets macroéconomiques de l'intensification de l'aide. **On s'attend à avoir moins de cas où les augmentations potentielles de l'aide constituent une menace grave pour la stabilité macroéconomique.** Toutefois, il y a des problèmes macroéconomiques potentiels qui doivent être évalués et gérés à l'échelon du pays. Ces problèmes comprennent notamment l'impact d'une éventuelle appréciation des taux de change réels sur la viabilité de la situation budgétaire et la soutenabilité de la dette à moyen terme, ainsi que ses effets négatifs sur la compétitivité.

22. Recherche de solutions aux problèmes de capacités. **Pour que l'aide une fois augmentée de manière significative contribue efficacement à une croissance durable et au recul de la pauvreté, il faut rechercher des solutions aux problèmes de capacités.** La bonne pratique consiste aussi à utiliser le processus de la SRP pour identifier les problèmes de capital humain et physique et les principaux obstacles institutionnels, et à élaborer des plans bien agencés pour alléger ces problèmes. Par exemple en Éthiopie, des simulations ont permis d'étudier diverses contraintes et leurs implications sur l'utilisation de l'aide additionnelle de manière productive. L'Éthiopie a également mis en place une stratégie globale de renforcement des capacités. Intégrée à sa SRP, c'est autour de cette stratégie que la majorité des organismes de développement regroupent leur appui. Dans le cas de l'Éthiopie, cette approche constitue un exemple positif, mais dans la plupart des pays, une attention plus grande doit être accordée à l'utilisation du dispositif de la SRP pour identifier et établir l'ordre de priorité des conditions de renforcement des capacités. Pour leur part, les partenaires du développement doivent faire en sorte que leur soutien au renforcement des capacités réponde à la demande, soit coordonné, et tienne compte des conditions locales. Le programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA), qui privilégie la prise en charge par le pays et la coordination de l'aide des bailleurs de fonds, est un exemple de bonne pratique qui mérite d'être soutenu et étendu à d'autres domaines. La participation des acteurs nationaux aux études diagnostiques peut aussi aider à renforcer les capacités et la prise en charge d'un programme de réforme.

23. Systèmes de suivi. **Pour que les SRP viennent étayer des décisions sur les politiques à suivre fondées sur des données tangibles, il faut mettre en place des mécanismes permettant d'évaluer l'efficacité des programmes de développement, et de faire des ajustements en fonction de l'expérience tirée de la mise en œuvre.** Pour les pays, la bonne pratique implique une attention accrue aux incitations en faveur de la conception et de l'utilisation des systèmes de suivi de la SRP. En confiant le rôle de chef de file institutionnel des systèmes de suivi de la SRP à un organe proche du centre des instances gouvernementales ou du processus budgétaire, comme l'a fait la République kirghize, on peut réussir à conférer plus d'autorité au système. Il importe aussi de diffuser des informations sur le suivi et l'analyse à tous les niveaux du gouvernement et auprès du public. Comme dans le cas du Nicaragua, la coopération avec les partenaires de la société civile peut aider à présenter les informations sur le suivi au grand public d'une façon qui ne soit pas technique. Les partenaires du développement se doivent de fournir un appui à la fois suffisant et coordonné pour surmonter les problèmes de capacités et les contraintes techniques. Il faut éviter d'instaurer des systèmes de suivi parallèles. Les partenaires du développement doivent faire preuve de flexibilité au sujet de l'établissement des rapports, créant ainsi une marge de manœuvre qui permette aux pouvoirs publics d'élaborer des rapports annuels d'avancement propres au pays et étroitement liés (ou intégrés) aux modalités locales d'établissement de rapports. En gardant cela à l'esprit, il est aussi important que les partenaires formulent tout besoin de suivi jugé essentiel au cours du processus de conception, de façon à être certain que ces besoins seront pris en compte par le système.

## B. La SRP comme cadre de responsabilité mutuelle

24. **Le dispositif de la SRP a été conçu de manière à servir d’outil permettant de soutenir la responsabilité mutuelle.** Afin de le renforcer dans cette perspective, les résultats du réexamen indiquent deux voies à suivre. Les pays doivent formuler des SRP comprenant *des actions relevant des pouvoirs publics qui soient suffisamment organisées en ordre de priorité et spécifiques* (paragraphe 33 à 38) et sur lesquelles les bailleurs de fonds pourront aligner leur soutien. Ce processus exige parfois le renforcement des *fondements analytiques* (paragraphe 114 à 139) afin d’opérer des choix judicieux, en particulier les choix portant sur l’appui à une croissance durable et plus forte ; ce processus requiert aussi de la volonté politique pour opérer des choix plutôt difficiles. Les bailleurs de fonds pour leur part doivent améliorer la *qualité de l’aide* (paragraphe 83 à 90) en la rendant plus prévisible, en l’alignant et en l’harmonisant. Ces deux catégories d’efforts des pays d’une part et des bailleurs de fonds de l’autre, sont indispensables pour assurer l’équilibre des responsabilités.

25. Actions entreprises par les pouvoirs publics : ordre de priorité et spécificité. **Il faut des plans opérationnels suffisamment précis pour soutenir la mise en œuvre de la SRP et l’alignement des bailleurs de fonds.** Pour les pays, la bonne pratique signifie qu’il faut poursuivre les efforts visant à faire des SRP ou les plans (opérationnels) qui y sont étroitement liés, des outils plus axés sur l’action et suffisamment organisés en fonction des priorités. La Tanzanie est un bon exemple où on a renforcé l’aspect global de la SRP tout en améliorant l’ordre des priorités et le niveau de précision des actions à travers l’élaboration et l’intégration progressives des stratégies sectorielles et des diagnostics de croissance au cours de la mise en œuvre. Pour toute action donnée, il est utile de préciser quel organisme en assure la responsabilité et quel en est le délai de mise en œuvre, comme c’est le cas au Timor-Leste. Dans l’intervalle, si une SRP n’est pas encore suffisamment précise pour en déduire des priorités opérationnelles, les bailleurs de fonds doivent veiller tout particulièrement à ce que les domaines dont il ont la charge bénéficient d’un engagement politique réel.

26. Fondements analytiques. **En améliorant les fondements analytiques qui facilitent une meilleure compréhension de la nature de la pauvreté et du processus de croissance, notamment leurs liens avec diverses actions du secteur public, on pourra renforcer progressivement les SRP.** La bonne pratique pour les pays consiste à assurer une mise à jour régulière des profils de la pauvreté et leur affinement si nécessaire. Compte tenu du nombre élevé de domaines où une analyse peut être nécessaire, notamment les diagnostics de croissance et les diagnostics sectoriels, il convient d’identifier et de combler avant tout les insuffisances qui gagneraient à l’être en priorité. Comme observé ci-dessus, la Tanzanie a réussi à renforcer sa SRP au fil du temps en affinant les stratégies sectorielles (l’éducation par exemple) et en intégrant d’autres secteurs dont l’agriculture. Comme exemples de situations où l’on a analysé la répartition des réformes susceptibles d’avoir un impact significatif, on peut citer le Cambodge et la République démocratique du Congo ; dans un cas il s’agissait de l’analyse d’impact sur la pauvreté et la situation sociale des réformes agraires proposées, et dans l’autre, de la fermeture des mines. Il faut aussi faire attention à la pertinence de l’analyse soutenue par le bailleur de fonds du point de vue opérationnel afin de pouvoir

l'incorporer dans le processus de la SRP. Cela signifie qu'il faut contribuer à une meilleure compréhension des liens clés qu'il y a entre l'action gouvernementale, les dépenses publiques et la croissance accélérée, la lutte contre la pauvreté et un progrès plus rapide vers la réalisation des ODM. Il convient aussi de veiller à renforcer les capacités des homologues gouvernementaux et des groupes de recherche locaux et régionaux, comme dans le cas du Centre d'analyse de la pauvreté au Sri Lanka.

27. **Qualité de l'aide. Lorsque l'aide est fournie de manière efficace, elle peut renforcer la responsabilité du pays, au lieu de l'en détourner.** Il faut pour cela que cette aide soit alignée, harmonisée, et prévisible et qu'elle tienne compte des cycles budgétaires du pays. Pour les pays, de bonnes pratiques consistent notamment à jouer un rôle de direction actif pour le processus de coordination, comme le fait le Viet Nam, et à favoriser l'alignement de l'aide en continuant au fil du temps à renforcer le contenu et la mise en œuvre de leur SRP. Les bailleurs de fonds, de leur côté, doivent fournir l'aide de façon à renforcer les capacités locales plutôt que de les fragiliser ; pour y parvenir, ils doivent harmoniser leurs pratiques et utiliser les systèmes des pays chaque fois que cela est possible. S'il n'est pas possible d'éviter des modalités de mise en œuvre parallèles, il faut veiller à concevoir ces modalités de manière à contribuer au renforcement des systèmes existants plutôt que de les fragiliser. Il ressort des résultats du présent réexamen que dans certains pays, les bailleurs de fonds ont intégré le principe qui consiste à aligner leur programmation en fonction des priorités de la SRP, condition préalable indispensable à une adaptation réelle des programmes des bailleurs de fonds. Cette innovation a cours dans un certain nombre de pays dont l'Éthiopie, le Mozambique et le Viet Nam. De même, l'application du programme d'harmonisation se généralise elle aussi. En effet, au-delà des quelques pratiques obéissant à une démarche coordonnée telles que décrites ci-dessus, dans certains pays (la Tanzanie et l'Ouganda par exemple), les bailleurs de fonds élaborent des stratégies d'aide conjointes. À l'avenir, la clé de voûte réside dans la traduction des engagements de haut niveau et des bonnes pratiques en des actions cohérentes à l'échelon national.

### **C. Renforcer les liens entre la SRP, le cadre de dépenses à moyen terme et les budgets**

28. **Les résultats du réexamen montrent que lier la SRP aux systèmes nationaux contribue à renforcer la responsabilité du pays.** Nouer des *liens étroits entre la SRP d'un pays, son cadre de dépenses à moyen terme et ses processus budgétaires* (paragraphe 39 à 44) favorise l'établissement d'un ordre de priorités et constitue une condition nécessaire pour relier les ressources qui auront été augmentées aux priorités de la SRP.

29. **Liens entre la SRP, le cadre de dépenses à moyen terme et les processus budgétaires. L'établissement de liens entre la SRP, le cadre de dépenses à moyen terme et le processus budgétaire favorise la définition d'un ordre de priorité, renforce non seulement la prise en charge par le pays, mais aussi l'adaptation à la situation locale à travers l'intégration de la SRP dans les systèmes nationaux de prise de décision.** Les efforts qui ont pu aboutir, ont bénéficié, quoique à des degrés

divers, d'un engagement politique élevé en faveur de la réforme budgétaire et d'une participation active du gouvernement au cours du processus de la SRP et du cadre de dépenses à moyen terme (Bénin et Rwanda). Dans d'autres pays, au Burkina Faso par exemple, l'existence préalable de systèmes de planification des dépenses et d'information raisonnablement bien développés a facilité l'établissement de ces liens. L'élaboration de cadres de dépenses à moyen terme et de stratégies sectorielles sont des exercices qui peuvent aussi se renforcer mutuellement. Par exemple, en Albanie et en Ouganda, des stratégies sectorielles bien formulées ont facilité l'adoption de cadres de dépenses à moyen terme ; en Tanzanie, la préparation de cadres de dépenses sectoriels à moyen terme a permis de renforcer les stratégies sectorielles en les enracinant dans les réalités budgétaires. Souvent, les pays adoptent une démarche qui consiste à renforcer progressivement les liens entre la SRP et le processus du budget/cadre de dépenses à moyen terme en formulant des cadres de dépenses secteur par secteur (Ghana et République kirghize). Les partenaires du développement doivent être conscients des conditions locales et éviter de fragiliser les capacités existantes avec des réformes excessives entreprises par le biais d'initiatives multiples et sans lien entre elles. Il faut pour cela renforcer les capacités de manière coordonnée et en fonction de la demande. Les changements apportés au rôle de la Banque et du FMI dans le processus de la SRP l'année dernière, visaient justement à promouvoir le renforcement des liens avec les systèmes nationaux. Il est important de rendre public les informations relatives à ces changements et à leur acceptation à l'échelon national.

#### **D. Assurer une participation pertinente**

30. La participation peut contribuer à renforcer la qualité des stratégies. Les résultats du réexamen soulignent aussi le rôle d'appui que *l'institutionnalisation de la participation* (paragraphe 54 à 63) peut jouer en consolidant la responsabilité nationale. L'inclusion des *principales parties prenantes* (paragraphe 70 à 76) et *l'ouverture de l'espace politique* (paragraphe 64 à 69) sont aussi des éléments importants en vue d'une participation conséquente.

31. Institutionnalisation de la participation. **La participation peut être un instrument d'incitation à assumer une forte responsabilité.** Quoique la nature de la participation varie en fonction des structures politiques, des traditions, et de la capacité institutionnelle des pays, et suivant leurs points de départ, le dispositif de la SRP a ouvert une brèche permettant aux parties prenantes de s'impliquer dans un dialogue national sur la politique économique et la lutte contre la pauvreté. Alors qu'initialement de nombreux pays se sont davantage préoccupés de la participation au cours de la formulation de la SRP, l'accélération des échanges et le partage des connaissances entre les pays semblent avoir favorisé l'expansion des outils de suivi participatif tels que les enquêtes sur le suivi des dépenses publiques et les feuilles de note remplies par les citoyens. D'autres pays, l'Arménie par exemple, se concentrent sur l'institutionnalisation de la participation dans des systèmes de suivi formels.

32. Communication stratégique. **Une approche stratégique de la communication peut aussi aider à créer des exigences en matière de responsabilité et à ouvrir**

**l'espace qu'il faut pour un dialogue plus efficace entre le gouvernement et la société civile.** Les bonnes pratiques pertinentes pour les pays dans ce domaine consistent à communiquer d'emblée les objectifs du processus de participation et à fournir les informations voulues sous une forme accessible (par exemple, au moyen de publications au contenu simple et en langue locale, comme au Yémen, ou de feuillets quotidiens pour rendre compte des questions de mise en œuvre au Rwanda). Dans les cas où le but de la participation n'a pas été clairement défini, il s'en est suivi des attentes diverses chez les parties prenantes, notamment au sujet de ce qu'on pouvait attendre du processus. S'inspirant des expériences antérieures, la Tanzanie et l'Ouganda ont élaboré des directives de consultation lorsqu'ils ont révisé leurs stratégies.

33. Parties prenantes marginalisées. **Il faut poursuivre les efforts visant à identifier les groupes d'acteurs importants dans chaque pays pour que des systèmes soient mis en place de manière à obtenir leur adhésion à la SRP.** Par exemple, des préoccupations ont été exprimées indiquant que pour s'être concentré initialement sur l'adhésion de la société civile à la formulation de la SRP, on a pu omettre certains groupes d'acteurs, notamment les parlementaires, les pauvres et d'autres groupes marginalisés. Les SRP ont certes été officiellement présentés aux députés dans environ un tiers des pays ayant achevé leur SRP, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour renforcer la capacité des parlements à adhérer au processus de la SRP comme cela s'est fait au Ghana et au Malawi. Les partenaires du développement doivent veiller à ne pas contourner les processus participatifs et de représentation ainsi que les institutions qui existent déjà. En cas de faiblesse de ces processus, il faut chercher à savoir dans quelle mesure et comment l'aide extérieure peut contribuer à y remédier. Certains pays ont accordé toute leur attention à identifier les groupes vulnérables et à élaborer des mécanismes de développement pour s'attaquer à ce type de problèmes, comme l'a fait le Monténégro au sujet des Tsiganes. Dans d'autres cas comme en Gambie, l'évaluation de la pauvreté, grâce à un processus participatif, a contribué à enrichir les SRP des opinions émises par les pauvres. La mise en œuvre offre aussi l'occasion d'obtenir l'adhésion de parties prenantes telles que les milieux d'affaires, qui n'auront probablement pas été suffisamment impliqués lors de la phase de formulation comme ce fut le cas des petites et moyennes entreprises et des microentreprises au Honduras.

34. Ouvrir l'espace politique. **Il faut disposer d'informations, de capacités et de volonté politique pour être certain de créer l'espace voulu pour un débat sur les moyens d'action possibles.** Il ne fait pas de doute que la SRP a ouvert la voix au dialogue politique dans certains domaines, mais on note que le processus de la SRP n'a pas suffisamment suscité de débats sur les choix qui s'offrent aux pouvoirs publics en ce qui concerne le cadre macroéconomique et les réformes structurelles qui s'y rapportent. Plusieurs raisons pourraient expliquer cela : le caractère sensible de certaines décisions relatives à la politique macroéconomique, les hésitations des pouvoirs publics ou l'existence d'un cadre institutionnel rigide. On relève toutefois plusieurs exemples récents d'échange de vues de portée plus large sur les questions macroéconomiques, notamment sur les actions ou les cibles possibles, entre les représentants des gouvernements et les services du FMI (Mozambique, Nicaragua, et Tanzanie).

L'utilisation des analyses, démarche liée aux hypothèses sous-jacentes et qui permet d'étudier l'effet redistributif des réformes, peut contribuer à enrichir le débat sur les politiques. Les partenaires du développement doivent aussi encourager les autorités nationales à créer le cadre qu'il faut pour susciter davantage de débats ouverts au public sur les moyens d'action possibles.

### **E. Adapter le dispositif de la SRP à la situation du pays États fragiles et aux prises avec des conflits**

35. **Il est important d'adapter le dispositif de la SRP au contexte du pays, quel qu'il soit, mais cela est tout particulièrement crucial dans le cas des États fragiles et touchés par des conflits.** Certes les principes généraux du dispositif de la SRP s'appliquent à ces États aussi, mais il faut une attention toute particulière *pour concevoir ce dispositif sur mesure* (paragraphe 77 à 80 et paragraphes 91 à 94) afin qu'il soit bien adapté et que les attentes escomptées soient réalistes.

36. Concevoir le dispositif sur mesure. **Plusieurs sources de préoccupation entrent en ligne de compte lorsqu'il faut concevoir le contenu de la SRP dans les pays en proie aux conflits.** Par exemple, dans les pays qui sortent à peine d'un conflit, il est généralement plus nécessaire de prendre en compte les questions de sécurité, la situation politique, les problèmes humanitaires, et les obstacles au développement. Lorsque toute l'attention est portée sur la reconstruction et la relance, la définition et la planification des priorités à court terme devient une préoccupation probablement plus urgente que la planification à long terme. On peut aussi améliorer les moyens d'action qui s'offrent aux pouvoirs publics en tenant compte des sources de conflit et de ses séquelles, y compris dans les cas où il peut s'avérer politiquement difficile ou contre-indiqué pour le retour à la paix et la réconciliation de consigner par écrit des informations détaillées. On le sait, le processus participatif peut être bénéfique, toutefois les attentes doivent être réalistes et s'accompagner d'une bonne compréhension du contexte politique afin de mesurer les risques et de les gérer. Il faut aussi s'assurer que le processus participatif tient compte des conflits (Bosnie, Sierra Leone, Rwanda). Les partenaires du développement doivent concevoir sur mesure leurs instruments d'aide et leurs procédures de décaissement, en s'appuyant sur une compréhension claire de la situation locale, afin de prévoir une certaine flexibilité et d'éviter des mécanismes qui créent la dépendance à long terme à l'égard de structures parallèles non viables. Dans les pays sortant d'une situation de conflit, il est aussi important que les volumes d'aide ne baissent pas juste au moment où ils peuvent être le plus efficace.

### **F. Résumé**

37. **Il ressort de ce réexamen qu'il faut poursuivre l'appui au modèle de développement qui laisse les commandes entre les mains du pays, tout en reconnaissant que cela requiert qu'on s'engage, à moyen comme à long terme, à opérer des changements institutionnels et à renforcer les capacités, et notamment à faire mieux pour renforcer la gouvernance et la responsabilité.** Il n'existe pas de recette miracle. Par exemple, l'uniformisation des interventions « simplifierait » la

conception, la gestion et l'établissement de rapports, et pourtant elle est en parfaite contradiction avec la nécessité de tailler les interventions sur mesure pour les adapter au contexte du pays. De même, les programmes d'aide verticale, tels que les fonds mondiaux ciblant des secteurs ou des problèmes particuliers présentent tous les atouts nécessaires pour générer des ressources supplémentaires car ils permettent de mettre au grand jour le besoin de volumes d'aides plus importants, mais ces mêmes fonds mondiaux ne peuvent pas produire de résultats durables dans les pays s'ils ne sont pas alignés sur les priorités, les budgets et les systèmes nationaux autour desquels ils doivent du reste s'articuler. Avec le dispositif de la SRP, l'on dispose d'un cadre permettant d'adapter les interventions et de lier l'aide aux priorités et aux systèmes nationaux.

**38. À l'avenir, les efforts nationaux et le soutien des bailleurs de fonds doivent être axés sur le renforcement et la mise en œuvre de stratégies entreprises à l'initiative des pays et en parfaite harmonie avec les principes clés de la SRP.** De façon plus précise, ces stratégies doivent définir les résultats et les moyens d'action permettant de les réaliser, reposer sur des procédures et des systèmes entièrement intégrés à des processus de prise de décision pré-établis dans les pays, mettre l'accent sur le suivi de l'exécution et de l'évolution à mi-parcours de façon à apporter des modifications si nécessaire, et enfin, renforcer les capacités analytiques, humaines et institutionnelles pour de meilleures actions de formulation et de mise en œuvre. Ce sont les stratégies de ce type qui contribueront à ce que l'aide ait l'impact le plus durable à long terme. Les bailleurs de fonds doivent s'appliquer à toujours traduire leur engagement international dans les efforts concrets déployés à l'échelon national pour aligner leur assistance, harmoniser leurs procédures, et augmenter le volume de leur aide. Ils doivent surtout veiller à fournir leur assistance de façon à aider à renforcer les systèmes nationaux et la responsabilité des pays.

**39. Par conséquent, la priorité de la prochaine « génération » de SRP doit être de renouveler l'attention à accorder aux principes clés de la SRP et de s'assurer de leur application homogène.** Cela permettra au dispositif de la SRP de réaliser son potentiel de cadre de coordination efficace de l'action des pouvoirs publics et du soutien des bailleurs de fonds, tout en étant aussi le cadre qu'il faut pour établir un équilibre des responsabilités afin que les pays et leurs partenaires du développement assument leurs responsabilités respectives en vue d'obtenir l'impact souhaité sur le développement.

**40. En ayant à l'esprit cette place prépondérante à accorder au pays et conscient qu'au bout de cinq ans d'examens annuels, on dispose à présent d'un ensemble de bonnes pratiques, la question se pose dès lors en terme d'adaptation de ces pratiques à la situation de chaque pays.** Les pays se trouvent à des stades différents d'exécution du dispositif de la SRP et, pour assurer la pérennité, le processus de la SRP doit plus que jamais être intégré dans les systèmes de formulation et d'exécution de l'action gouvernementale à l'échelon national. Il serait donc plus bénéfique d'orienter tout examen futur vers les aspects particuliers du dispositif jugés importants pour une mise en œuvre efficace. Aussi bien les pays que les bailleurs de fonds tireront meilleur parti de cette approche plus sélective et plus ciblée des expériences du terrain que d'autres réexamens généraux supplémentaires.