



L'Initiative de la stratégie de réduction de la pauvreté

Conclusions de dix études de cas de pays ayant bénéficié du soutien de la Banque mondiale et du FMI

ALBANIE

CAMBODGE

ÉTHIOPIE

GUINÉE

MAURITANIE

MOZAMBIQUE

NICARAGUA

TADJIKISTAN

TANZANIE

VIÊT NAM



© 2005 Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
États-Unis d'Amérique
Téléphone : 202-473-1000
Internet : www.worldbank.org
Courrier électronique : feedback@worldbank.org

Tous droits réservés

1 2 3 4 07 06 05

Les résultats, interprétations et conclusions exprimés dans le présent Rapport sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil des administrateurs de la Banque mondiale ni des pays qu'ils représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données citées dans ce rapport. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent Rapport n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que la Banque reconnaît ou accepte ces frontières.

Droits et autorisations

Tous droits réservés. La reproduction en tout ou partie de cette publication sans autorisation peut être une violation de la loi. La Banque mondiale encourage la diffusion de ses travaux et généralement accorde rapidement son autorisation.

Pour l'autorisation de photocopie ou de réimpression d'une partie du présent Rapport, veuillez envoyer votre requête détaillée à : Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, téléphone : 978-750-8400, télécopieur : 978-750-4470, www.copyright.com.

Toutes autres questions sur les droits et licences, y compris les droits subsidiaires, doivent être adressées à : Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, télécopieur : 202-522-2422, courrier électronique : pubrights@worldbank.org.

Photo de couverture : Photothèque de la Banque mondiale.

ISBN 0-8213-6219-4

e-ISBN 0-8213-6220-8

Table des matières

vii	Remerciements
ix	Acronymes et abréviations
1	1 Introduction
	1 Relever le défi de la pauvreté
	3 Portée du présent rapport
	5 Synthèse des conclusions des dix études de cas nationaux
9	2 Albanie
	9 Une croissance tributaire du développement du secteur privé
	11 Un développement mieux planifié grâce à la SRP
	14 L'appui de la Banque mondiale — Privilégier l'internalisation par le pays
	15 Collaboration entre la Banque mondiale et le FMI
	16 Conclusion — Une crédibilité accrue, une aide mieux coordonnée
17	3 Cambodge
	17 Un long chemin du conflit à la croissance
	18 Le processus Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) — Calendrier inadapté et internalisation incomplète
	22 Soutien de la Banque mondiale — Nécessité d'un soutien local efficace et d'un meilleur alignement avec le DSRP
	23 Conclusion — Les leçons de l'expérience
25	4 Éthiopie
	25 Remédier à la fragilité économique
	27 Le processus de la SRP — Un plus pour les relations gouvernement-bailleurs
	31 Soutien de la banque mondiale — Davantage de décisions prises sur le terrain
	32 Soutien du FMI — Un engagement constructif
	33 Conclusion — Relance du partenariat
35	5 Guinée
	35 L'approche de la SRP pourrait avoir une incidence positive en dépit de l'insuffisance des capacités institutionnelles
	36 L'expérience de la SRP — Un «bon document», mais par un processus in approprié et une exécution partielle
	41 Soutien du FMI — Un environnement politique difficile

	42	Collaboration Banque-FMI
	42	Conclusion — La forme a primé sur le fond
45	6	Mauritanie
	45	Ressources abondantes, besoins insatisfaits
	46	Le processus de la SRP — Un effort centralisé qui pourrait nuire à l'implémentation
	50	Le soutien de la Banque mondiale — Alignement global sur le DSRP
	52	Conclusion — Un processus qui risque de s'inverser
53	7	Mozambique
	53	La réduction de la pauvreté comme dividende de la paix
	55	Le processus de la SRP — Un point de référence commun fortement internalisé par le gouvernement
	59	Soutien de la Banque mondiale — Une présence locale efficace
	60	Soutien du FMI — Profil trop bas avec la société civile
	60	Collaboration Banque-FMI
	61	Conclusion — Vers un soutien au budget général
63	8	Nicaragua
	63	Réduction de la pauvreté dans un pays polarisé
	65	Le processus de la SRP — Trop peu d'attention à la croissance
	69	Soutien de la Banque mondiale — Débat sur les options pour la croissance
	69	Soutien du FMI — Au-delà de la stabilisation
	70	Collaboration Banque-FMI
	71	Conclusion — Résultats modestes à partir de conditions initiales difficiles
73	9	Tadjikistan
	73	Dépasser les luttes régionales pour réduire la pauvreté
	76	Le processus de la SRP — Meilleure gouvernance pour un meilleur climat des affaires
	78	Soutien de la Banque mondiale — Passage difficile au développement piloté par les collectivités
	79	Soutien du FMI — Difficulté de changer de mode opératoire tout en continuant à encourager la discipline budgétaire
	81	Collaboration Banque-FMI
	81	Conclusion — L'exécution requiert des priorités plus claires et plus de coordination
83	10	Tanzanie
	83	Une volonté renouvelée de lutter contre la pauvreté généralisée
	85	Le processus de la SRP — Une orientation plus précise, des données de meilleures qualité et une participation accrue
	89	L'aide de la Banque mondiale — Trop envahissante ou pas assez?
	91	L'appui du FMI — Alignement progressif sur le DSRP et élargissement du débat sur la conception du programme
	92	Conclusion — Un processus sain, intégré dans les institutions nationales, a permis de remédier aux lacunes du document initial

95	11 Viêt Nam
95	Une politique de réduction de la pauvreté réussie
96	Le processus de la SRP — Des stratégies simultanées
98	Appui du FMI — Une certaine souplesse en dépit de désaccords persistants
99	Collaboration Banque–FMI
100	Conclusion — Fusionner les mécanismes parallèles d'élaboration des politiques
103	Annexe : Directives concernant les études de cas
107	Notes en fin d'ouvrage
	Encadrés
2	1.1 Cinq principes des stratégies de réduction de la pauvreté
3	1.2 Les principes de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance du FMI
12	2.1 Principales composantes de la stratégie nationale de et social de l'Albanie
19	3.1 Stratégie cambodgienne de réduction de la pauvreté — Grandes priorités et domaines d'intervention
27	4.1 Les quatre piliers du DSRP de l'Éthiopie
28	4.2 Mobilisation de la société civile en faveur du DSRP
29	4.3 Une architecture pour le dialogue entre l'État et les bailleurs de fonds
38	5.1 Impact du processus participatif sur le cadre macroéconomique du DSRP de la Guinée
39	5.2 La stratégie de diffusion du DSRP en Guinée
48	6.1 Principaux éléments du DSRP de la Mauritanie
56	7.1 Domaines prioritaires du DSRP du Mozambique
77	9.1 Points clé du DSRP du Tadjikistan
97	11.1 Tableau de marche du DSRP au Viêt Nam
	Graphiques
10	2.1 L'Albanie en bref
10	2.2 L'évolution de la structure de l'économie albanaise
15	2.3 Évolution des prêts de la Banque mondiale à l'Albanie par secteur, entre 1992 et 2004
18	3.1 Le Cambodge en bref
26	4.1 L'Éthiopie en bref
30	4.2 Dépenses des secteurs intervenant dans la lutte contre la pauvreté en Éthiopie
36	5.1 La Guinée en bref
41	5.2 Aide publique à la Guinée, 1998–2002
41	5.3 Évolution de l'indice des prix à la consommation de la Guinée, janvier 2002 – mars 2003
46	6.1 La Mauritanie en bref
49	6.2 Augmentations prévues des dépenses du programme de la SRP de Mauritanie, 2002–2004, comparées aux dépenses effectives en 2002
50	6.3 Augmentations prévues des dépenses DSRP pour la promotion de la croissance en Mauritanie, 2002–2004, comparées aux dépenses effectives en 2002
54	7.1 Le Mozambique en bref

54	7.2	Croissance du PIB réel et inflation au Mozambique, 1991–2002
64	8.1	Le Nicaragua en bref
74	9.1	Le Tadjikistan en bref
75	9.2	Croissance du PIB réel et inflation au Tadjikistan, 1996–2002
75	9.3	Dettes extérieures totales du Tadjikistan, 1996–2002
77	9.4	Aide extérieure au Tadjikistan, 1992–2001
84	10.1	La Tanzanie en bref
88	10.2	Dépenses affectées aux secteurs prioritaires dans le DSRP de la Tanzanie, 1998/99–2002/03
90	10.3	Les engagements de la Banque mondiale par secteurs à la Tanzanie, exercices 1998–2000 et 2001–2003
96	11.1	Le Viêt Nam en bref
99	11.2	Dépenses de réduction de la pauvreté au Viêt Nam, 1998–2003

Tableaux

4	1.1	Les dix pays étudiés de cas sur l'initiative de la SRP
21	3.1	Objectifs du DSRP en matière de réduction de la pauvreté au Cambodge
68	8.1	Les dépenses DSRP prévues et effectives au Nicaragua, 2000–2002
84	10.1	Indicateurs de croissance et d'investissement de la Tanzanie, moyenne de la période, 1991–2002
96	11.1	Principaux indicateurs macroéconomiques du Viêt Nam, 1995–2002

Remerciements

Ce rapport a été préparé par Bill Battaile (OED) et Steve Kayizzi Mugerwa (BIE), avec la participation de Steve Kennedy (rédacteur).

Les chapitres consacrés aux différents pays s'inspirent des dix études de cas suivantes réalisées par l'OED et le BIE :

Albanie : l'équipe d'évaluation était dirigée par Basil Kavalsky (consultant auprès de l'OED) et se composait de Ylli Cabiri (consultant local) et de Zamir Islamshah (OED).

Cambodge : l'équipe d'évaluation était dirigée par Basil Kavalsky (consultant auprès de l'OED) et se composait de Chan Sophal (consultant local), de Zamir Islamshah (OED) et de Bill Battaile (OED).

Éthiopie : l'équipe d'évaluation était dirigée par Alison Evans (consultante auprès de l'OED) et se composait de Mohammed Mussa (consultant local) et de Shonar Lala (OED).

Guinée : l'équipe d'évaluation se composait d'Isabelle Mateos y Lago (BIE) et de Jeff Chelsky (BIE).

Mauritanie : l'équipe d'évaluation se composait de Delbert Fitchett (consultant auprès de l'OED),

d'Abou Diallo (consultant local), de Laura Kulenberg (OED) et de Zamir Islamshah (OED).

Mozambique : l'équipe d'évaluation était dirigée conjointement par Tsidi Tsikata (BIE) et Nils Boesen (consultant auprès de l'OED) et se composait de Paulo Mole (consultant local).

Nicaragua : l'équipe d'évaluation était dirigée conjointement par Martin Kaufman (BIE) et Nils Boesen (consultant auprès de l'OED) et se composait d'Alex Segura (BIE) et de Desiree Elizondo (consultant local).

Tadjikistan : l'équipe d'évaluation était dirigée conjointement par Tsidi Tsikata (BIE) et Jeffrey Balkind (consultant auprès de l'OED) et se composait de Goulsara Pulatova (consultante locale).

Tanzanie : l'équipe d'évaluation était dirigée conjointement par Steve Kayizzi Mugerwa (BIE) et Madhur Gautam (OED) et se composait de Rwekaza Mukandala (consultant local), de Joseph Semboja (consultant local) et de Shonar Lala (OED).

Viêt Nam : l'équipe d'évaluation était dirigée par Jeff Chelsky (BIE) et se composait de Soren Jensen (consultant auprès du BIE).

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

AIPS	Analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale
AP	Approche sectorielle
BIE	Bureau indépendant d'évaluation
CARP	Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté
CDI	Cadre de développement intégré
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CFAA	Évaluation de la responsabilité financière
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DSRP-I	Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
IDA	Association internationale de développement
JSA	Évaluation conjointe (des services du FMI et de la Banque mondiale)
MPEF	Mémorandum de politique économique et financière
ODM	Objectifs de développement pour le Millénaire
OED	Département de l'évaluation des opérations (Banque mondiale)
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
RDP	Revue des dépenses publiques
SAP	Stratégie d'assistance-pays
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
UE	Union européenne
WBI	Institut de la Banque mondiale



Introduction

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Fonds monétaire international (FMI) et le Département de l'évaluation des opérations (OED) de la Banque mondiale — unités indépendantes qui relèvent du Conseil d'administration de chaque institution — ont récemment mené à bien des évaluations parallèles des stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) qui s'intéressent particulièrement au rôle et à l'efficacité de l'appui de la Banque mondiale et du FMI¹.

Les principaux éléments d'appréciation de ces évaluations proviennent d'une série de dix études de cas, dont la plupart ont été terminées au deuxième semestre 2003, qui ont porté sur des pays qui avaient achevé la rédaction d'un Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Cet ouvrage fait la synthèse de ces études de cas. Les personnes intéressées par une analyse plus complète des questions soulevées dans le présent ouvrage pourront se référer au texte intégral de ces études².

Nous commencerons dans cette introduction par passer en revue les principales caractéristiques de l'initiative SRP, puis nous exposerons la portée et la méthodologie des études de cas. Pour terminer, nous en dégagerons les principaux enseignements.

Relever le défi de la pauvreté

À la fin de 1999, la Banque mondiale et le FMI ont lancé l'initiative SRP afin d'aider les pays à faible revenu à élaborer et mettre en œuvre de

meilleures stratégies pour combattre la pauvreté — et utiliser l'aide plus efficacement pour réduire la pauvreté.

L'initiative SRP privilégie un processus qui doit être piloté par les pays concernés, global, inscrit dans une perspective à long terme et coordonné avec les partenaires extérieurs, et qui est censé donner des résultats mesurables. Plus de 40 pays à faible revenu ont déjà apporté des changements importants à la planification de leur politique de lutte contre la pauvreté et à leur document de stratégie de « première génération ».

Le cadre prévu par l'initiative pour appuyer les pays à faible revenu s'articule autour de deux éléments essentiels :

- premièrement, des DSRP à moyen terme formulés par les pays, qui doivent reposer sur de vastes consultations avec les principaux groupes de parties prenantes et sur un diagnostic approfondi des facteurs responsables

de la pauvreté et des sources de croissance dans les pays ;

- deuxièmement, l'alignement de l'ensemble de l'aide extérieure sur les objectifs et les priorités du DSRP. Les programmes appuyés par les bailleurs de fonds doivent s'inspirer du DSRP de chaque pays afin que les pays y adhèrent, et être clairement axés sur le double objectif de la réduction de la pauvreté et de la croissance économique.

Pour œuvrer en faveur de l'initiative SRP, la Banque mondiale et le FMI ont décidé de modifier leur mode opératoire dans les pays à faible revenu et d'aligner directement leur aide sur les objectifs définis dans les DSRP élaborés par les gouvernements des États membres (encadré 1.1). Les DSRP devaient ainsi devenir la cheville ouvrière des relations de la Banque mondiale et du FMI avec les pays à faible revenu. Les deux institutions ont également convenu de rendre plus complémentaires leurs instruments d'aide au développement à l'appui des DSRP de leurs États membres.

Le rôle de la Banque mondiale dans le cadre de l'initiative SRP consiste à soutenir l'action que mènent les pays en vue de planifier, de mettre en œuvre et de suivre les stratégies de réduction de la pauvreté en proposant différents types d'aide — tant des programmes de prêts

que des activités d'analyse et de conseil. Il consiste également à tirer profit de son expérience, de son influence et de son autorité pour convaincre d'autres institutions financières internationales et d'autres bailleurs de fonds bilatéraux de s'associer à l'initiative. Il s'agit aussi pour la Banque d'apporter son concours à l'exécution des DSRP en alignant l'aide de l'Association internationale de développement (ou IDA, institution de la Banque qui octroie des prêts concessionnels) sur les priorités nationales et les programmes d'aide d'autres partenaires extérieurs.

Pour le FMI, l'alignement a consisté à créer un nouvel instrument qui lui permet d'accorder des prêts concessionnels, la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC). Par rapport à la Facilité d'ajustement structurel renforcée, qui l'a précédée, la FRPC centre davantage la conception des programmes appuyés par le FMI dans les pays à faible revenu sur la lutte contre la pauvreté et une croissance au bénéfice des pauvres (encadré 1.2).

L'initiative SRP complète l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Cette dernière a été mise en place au niveau international pour ramener à un niveau supportable l'endettement extérieur des pays à faible revenu, en faisant en sorte que les ressources libérées grâce à l'allègement de la dette servent à financer des programmes publics de lutte contre la pauvreté. Pour bénéficier d'un allègement permanent de leur dette au titre de l'initiative en faveur des PPTE, les 38 pays admissibles doivent formuler un DSRP initial et le mettre en œuvre avec succès pendant un an. Un rapport d'étape annuel doit rendre compte des résultats obtenus³.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour déterminer avec certitude si le nouveau dispositif a été efficace, il est temps de faire le point sur les progrès accomplis jusqu'à présent et de mettre en évidence les carences qui pourraient amener à modifier l'élaboration et la mise en œuvre des SRP. C'est pourquoi les bureaux indépendants d'évaluation des deux institutions — l'OED et le BIE — ont décidé de mesurer le chemin parcouru grâce à l'initiative SRP et au soutien institutionnel de la Banque et du FMI.

Encadré 1.1

Cinq principes des stratégies de réduction de la pauvreté

- **Pilotées par les pays, grâce à une vaste participation**
- **Globales dans la mesure où elles reconnaissent la nature multidimensionnelle de la pauvreté et où elles proposent des mesures appropriées pour la combattre**
- **Inscrites dans une perspective à long terme du recul de la pauvreté**
- **Axées sur les résultats et les mesures susceptibles d'avoir un effet bénéfique sur les pauvres**
- **Orientées sur le partenariat pour le développement via la participation concertée des partenaires extérieurs**

Encadré 1.2.**Les principes de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance du FMI**

Les programmes appuyés par les ressources de la FRPC possèdent sept caractéristiques essentielles :

- **Vaste participation et internalisation accrue.** Les principaux éléments de la FRPC découlent du DSRP national.
- **Intégration de la FRPC à une stratégie nationale pour la croissance et la lutte contre la pauvreté** de façon à ce que les politiques macroéconomiques et les autres politiques reflètent les objectifs du pays en matière de croissance et de lutte contre la pauvreté.
- **Budgets plus favorables aux pauvres et à la croissance.** Il faut réorienter les dépenses publiques vers des activités qui bénéficient aux pauvres. Il convient de privilégier des réformes fiscales qui améliorent à la fois l'efficacité et l'équité. Il faut rehausser la qualité des données et du suivi afin d'assurer un contrôle des dépenses.
- **Flexibilité des objectifs budgétaires.** Ce sont les projections macroéconomiques qui doivent déterminer les besoins de financement. Si cela se justifie, il convient de solliciter des engagements plus importants au titre de l'aide et les intégrer au programme.
- **Conditionnalité financière limitée aux mesures indispensables au succès de la stratégie.**
- **Mesures destinées à améliorer la gestion des ressources publiques et l'obligation de rendre compte de leur utilisation.** Il faut ouvrir le débat public sur les objectifs et les politiques budgétaires. Il convient de mettre en place des systèmes de suivi afin d'améliorer la prestation des services publics.
- **Analyse de l'impact des réajustements macroéconomique majeurs et des réformes structurelles sur la situation sociale.** Il faut examiner les effets distributifs des ajustements macroéconomiques ou des réformes structurelles d'ampleur substantielle et trouver des mesures destinées à en compenser les retombées défavorables temporaires sur les pauvres.

En s'inspirant d'études internes sur l'initiative SRP réalisées par les services de la Banque mondiale et du FMI ainsi que par des organismes bailleurs de fonds et des organisations non gouvernementales (ONG), l'OED et le BIE ont recueilli des informations de façon indépendante afin d'évaluer l'initiative SRP au regard de ses objectifs et de mesurer l'efficacité de l'appui qu'ont apporté la Banque et le FMI à cette stratégie. Les unités d'évaluation des deux institutions ont rédigé des rapports distincts mais parallèles axés sur des résultats intermédiaires jusqu'à la fin de 2003, à savoir la qualité du processus de formulation des politiques, la nature du cadre de stratégie et de politiques qui s'est fait jour et l'interaction entre ce cadre et l'appui des partenaires extérieurs.

Les évaluations l'OED et du BIE, que les administrateurs de la Banque et du FMI ont examinées en juillet 2004, aboutissent à la conclusion que les deux institutions doivent continuer à appuyer le processus de SRP tout en procédant à des changements dans trois grands domaines :

- Réduire ou éliminer les obligations uniformes, diminuer l'importance excessive accordée à

la documentation et promouvoir l'adaptation des DSRP à la situation des pays.

- Encourager les DSRP à envisager une plus large gamme d'options stratégiques, et notamment des politiques visant à renforcer la croissance.
- Aider à définir des cadres plus clairs pour les partenariats autour des DSRP, avec obligation de rendre compte, tant pour les pays que pour leurs partenaires. Ceci suppose que la Banque mondiale et le FMI modifient des aspects bien précis de leur aide.

Les deux évaluations formulent également plusieurs recommandations sur le rôle exact de la Banque mondiale et du FMI. Ces recommandations sont analysées dans les rapports d'évaluation principaux.

Portée du présent rapport

Les évaluations qu'ont réalisé l'OED et le BIE sur l'initiative SRP reposent sur des études de cas approfondies portant sur dix pays et sur des enquêtes menées auprès des parties prenantes dans chacun de ces pays. La synthèse de ces études de cas constitue le corps de ce rapport, qui a pour objet de compléter les rapports d'éva-

Tableau 1.1. Les dix études de cas par pays de l'initiative SRP

	Classement IDH ^a	PSTE ?	Date du DSRP	Nombre d'années d'application ^b	Nombre de rapports d'étape sur le DSRP ^b	Date de la nouvelle FRPC
Évaluation conjointe BIE/OED						
Mozambique	170	Oui	2001	2,3	1	^c
Nicaragua	118	Oui	2001	2,3	2	2002
Tadjikistan	112	Non	2002	1,1	0	2002
Tanzanie	151	Oui	2000	3,1	2	2000
BIE seul						
Guinée	159	Oui	2002	1,4	0	2001
Viêt Nam	109	Non	2002	1,6	1	2001
OED seul						
Albanie	92	Non	2001	1,6	1	2002
Cambodge	130	Non	2002	0,9	0	^c
Éthiopie	168	Oui	2002	1,3	1	2001
Mauritanie	152	Oui	2000	2,9	2	2003

a. L'indicateur du développement humain (IDH) mesure la qualité de vie au regard d'une série d'indicateurs sociaux. Voir Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain* (New York : Nations Unies, 2002).

b. À la fin de 2003.

c. Nouvel accord approuvé sous le régime de la FASR en 1999.

luation principaux et d'examiner plus attentivement la situation de certains pays qui ont pris part à l'initiative. Les évaluations se fondent également sur d'autres éléments d'appréciation, notamment des analyses comparatives et des examens sur pièces. Les lecteurs trouveront dans les rapports principaux une analyse de ces données, le présent ouvrage ayant un caractère plus général et s'intéressant plutôt aux informations tirées directement des études de cas.

Les dix pays sur lesquels portent les études de cas ont été choisis de façon à refléter la diversité des situations nationales et des stades de mise en œuvre des DSRP et de la FRPC (tableau 1.1). Ils ont été choisis en fonction des critères suivants : ancienneté du processus DSRP (les dix pays avaient achevé un DSRP complet à la fin de 2002), équilibre géographique, prise en compte de PSTE et d'autres pays et situation initiale du pays. Ces études font le bilan de l'initiative SRP dans ces dix pays jusqu'au milieu de 2003, et dans certains cas jusqu'à la fin de 2003.

Le principal objet des études de cas n'est pas d'analyser les politiques des États membres, mais plutôt d'évaluer les processus internes que la Banque mondiale et le FMI ont suivis pour appuyer l'initiative SRP, et les résultats enregistrés. Étant donné qu'au maximum, les stratégies ont été mises en œuvre pendant trois ans, les études n'émettent pas d'hypothèses sur les perspectives de croissance et de réduction de la pauvreté à long terme, même si elles présentent des informations sur les résultats obtenus au plan de la croissance à court terme.

Quatre études de cas ont été réalisées conjointement par l'OED et le BIE (Mozambique, Nicaragua, Tadjikistan et Tanzanie), deux par le BIE seul (Guinée et Viêt Nam) et quatre par l'OED seul (Albanie, Cambodge, Éthiopie et Mauritanie).

Les équipes chargées de ces études ont suivi des règles définies conjointement par l'OED et le BIE au début des évaluations, qui ont été appliquées dans les dix études de cas (voir l'annexe). Ces études traitent toutes de trois grands

thèmes : la pertinence de la démarche SRP, l'application des principes de la SRP et les données préliminaires sur les résultats. En outre, l'efficacité de l'appui de la Banque mondiale a été évaluée dans les études de cas auxquelles l'OED a participé (huit sur dix). De même, l'efficacité du soutien du FMI a été évaluée dans les études de cas auxquelles le BIE a participé (six sur dix).

Les équipes d'évaluation nationales se composaient notamment de consultants recrutés localement afin de tirer profit de leur connaissance intime de la situation locale, qui ont été chargés de mener une enquête auprès des parties prenantes. Des entretiens avec les services concernés de la Banque mondiale et du FMI ont été suivis par des consultations sur le terrain avec un large éventail de parties prenantes (principaux ministères nationaux, collectivités locales, bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, organisations non gouvernementales locales et internationales, représentants du secteur privé et des médias et, si possible, parlementaires). Des missions sur le terrain en dehors de la capitale ont été organisées, sauf dans le cas de la Mauritanie⁴.

À l'aide d'un instrument conçu conjointement par l'OED et le BIE, une enquête a été menée auprès des parties prenantes de chaque pays afin de compléter les données recueillies lors des entretiens. Les personnes interrogées appartenaient à différents groupes qui ont participé au processus de SRP — pouvoirs publics, société civile, secteur privé et partenaires extérieurs. L'enquête a été élaborée de façon à obtenir des réponses au niveau des institutions — et non pas des opinions individuelles — sur les DSRP et l'appui qu'ont accordé la Banque mondiale et le FMI à l'initiative.

Les équipes chargées des études de cas ont donné l'occasion aux parties prenantes de formuler des observations sur leurs premières conclusions. Le plus souvent, des ateliers nationaux ont été organisés à la fin des visites sur le terrain. Les gouvernements des pays étudiés ont été priés de commenter les rapports sur l'intégralité des études de cas. Ces rapports rendent compte de leurs observations. Les jugements définitifs sont de la responsabilité de l'OED et du BIE.

Synthèse des conclusions des dix études de cas nationaux

Les progrès varient en fonction de la situation de chaque pays. Ils sont limités par le souci de respecter des obligations de forme et les tensions que suscite l'internalisation par les pays

- Le succès qu'a rencontré l'initiative SRP varie largement d'un pays à l'autre, principalement en fonction de la situation initiale et des capacités du secteur public, de la qualité des relations entre les pouvoirs publics et les partenaires et des rapports entre les bailleurs de fonds dans chaque pays. L'initiative a eu le plus d'effets positifs dans les pays où l'autorité de l'État et les processus de gestion de l'aide étaient déjà solides. Elle a eu moins d'effets dans les pays qui manquaient de capacités ou dans lesquels les relations entre bénéficiaires de l'aide et bailleurs de fonds étaient dominées par ces derniers.
- Dans quelques pays, les processus des SRP sont suffisamment enracinés dans les institutions nationales pour devenir autonomes. Toutefois, dans la plupart des cas, ce dispositif ne s'est pas révélé capable de s'adapter à des évolutions inattendues — comme des changements dans la situation macroéconomique — et le suivi de sa mise en œuvre n'éclaire pas encore la formulation des politiques à mener. Dans les pays où la SRP est intégrée aux structures institutionnelles, les processus d'élaboration et d'application des politiques nationales ont connu d'importantes améliorations.
- Le souci de respecter les obligations de forme qu'imposent les DSRP, qui permettent aux pays d'accéder aux ressources, empêche souvent d'adapter le processus de SRP à la situation de chaque pays. En effet, on constate que l'on insiste trop sur la production de documents, et pas assez sur l'amélioration des processus de formulation des politiques. Le calendrier ambitieux qui avait été initialement fixé pour achever les premiers DSRP dans les PPTE et les pays bénéficiant de la FRPC a accentué la tendance à adopter des stratégies normalisées dans les premiers DSRP. Les SRP doivent être

mises en œuvre de façon à tirer le meilleur parti des points forts existants et à concentrer les efforts sur les éléments manquants au lieu de repartir de zéro dans tous les domaines.

- On ne voit pas bien comment les contradictions entre l'internalisation par les pays et l'évaluation des politiques par la Banque mondiale et le FMI seront résolues. Lorsqu'elles sont apparues, ces contradictions ont été résolues de façon opaque, les pays étant réduits à deviner ce qui est « acceptable » pour la Banque mondiale et le FMI. Tel qu'il est perçu, le processus de présentation des DSRP aux conseils de la Banque et du FMI affaiblit le principe d'internalisation par les pays — il est vu comme un moyen pour Washington de donner son imprimatur à une stratégie censée être pilotée par les pays.

Les DSRP ne constituent pas encore un cadre analytique satisfaisant pour choisir les orientations et établir les priorités

- Les bases analytiques de nombreux DSRP sont fragiles, en particulier en ce qui concerne le cadre macroéconomique et le choix des mesures destinées à encourager la croissance. Les insuffisances sur le plan de la définition des priorités et de l'établissement des coûts, ainsi qu'une tendance à éviter des réformes structurelles controversées, ont empêché la plupart des DSRP d'offrir un cadre adéquat à la prise de décision sur les grands arbitrages. Il en résulte que les DSRP ne constituent pas encore une feuille de route efficace pour guider les stratégies. Dans certains cas, ces insuffisances ont été comblées, surtout dans les pays qui avaient commencé à inscrire le processus du DSRP dans leurs institutions nationales.
- La plupart des DSRP n'ont pas pris en considération tout l'arsenal de mesures gouvernementales qui doivent être prises pour promouvoir la croissance et lutter contre la pauvreté, et ont plutôt privilégié les dépenses publiques, en particulier celles consacrées au secteur social, et les autres aspects d'une stratégie plus générale de croissance axée sur la lutte contre la pauvreté, tels que les infrastructures et le développement rural, ont reçu

moins d'attention. Jusqu'ici, cette démarche n'a pas sensiblement contribué à la compréhension des liens au niveau national entre croissance, incidence de la pauvreté et politiques macroéconomiques.

- Même dans le domaine des dépenses publiques, l'intérêt pratique de nombreux DSRP a souvent été limité en raison de la manière encore rudimentaire dont les coûts et les priorités sont déterminés.
- Dans la plupart des cas, le FMI n'est pas réellement parvenu à intégrer la FRPC dans des stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté plus globales — et à inciter les pays clients à aligner les programmes FRPC sur les priorités stratégiques et les choix macroéconomiques et structurels. Ce succès limité s'explique à la fois par la faible capacité des DSRP à donner une orientation stratégique et par l'ambiguïté du rôle du FMI.

L'initiative SRP a permis de mettre davantage l'accent sur le dialogue et les résultats

- Le processus de SRP a commencé à orienter les parties prenantes vers les résultats, même si dans la plupart des cas, l'élaboration d'indicateurs et de systèmes de suivi propres à chaque pays en est encore à l'état d'ébauche. Les informations dont on disposait n'ont généralement pas contribué à la prise de décisions.
- Le fait que les DSRP doivent contenir un diagnostic multidimensionnel de la pauvreté a mis en évidence la médiocrité et la mauvaise qualité des données dans de nombreux pays. Dans certains cas, cette obligation a déjà favorisé une amélioration notable de la qualité des données.
- Le regroupement des programmes sectoriels dans un cadre stratégique unique a aidé les responsables de la politique économique à mieux prendre conscience des liens entre les stratégies sectorielles et la réduction de la pauvreté. Les plans de dépenses sectorielles ont été remis en cause afin de respecter les critères de lutte contre la pauvreté. Toutefois, comme on l'a vu, la plupart des DSRP ne sont pas parvenus à intégrer les stratégies sectorielles au cadre macroéconomique en étudiant de façon

rigoureuse les sources de croissance et d'autres liens macro-micro.

- De vastes consultations menées dans la plupart des pays dotés d'un DSRP durant le processus de formulation de leur stratégie ont permis d'associer de nouveaux acteurs au dialogue sur le développement, et rendu ce dialogue plus transparent (même si le débat sur le cadre macroéconomique et les réformes structurelles connexes a peu évolué). Les organisations de la société civile de certains pays jugent cependant que cette ouverture n'a eu qu'un effet limité sur la conception des DSRP et sur les politiques nationales qui ont été adoptées par la suite, et que les activités participatives ont souvent ralenti une fois que le DSRP a été formulé. En outre, les processus participatifs ont rarement été conçus de façon à renforcer les dispositifs institutionnels existants de formulation et de contrôle des politiques (par le parlement par exemple). Dans quelques cas, des mécanismes institutionnels destinés à appuyer le processus commencent à s'organiser autour du cycle budgétaire. En général, les SRP n'ont pas suscité de débats intéressants — hors de l'étroit cercle officiel — sur les diverses options possibles, s'agissant du cadre macroéconomique et des réformes structurelles.

Le rôle de la Banque mondiale, du FMI et d'autres bailleurs de fonds est en train de changer — mais pas aussi rapidement que prévu

- Les services de la Banque mondiale ont aidé les parties prenantes nationales à préparer les DSRP en réalisant des analyses, en formulant des observations sur leur version préliminaire et en facilitant des activités participatives. Les clients ont constaté que la décentralisation du personnel de la Banque et les responsabilités attribuées aux représentations des pays membres ont amélioré la qualité et l'utilité de l'appui de la Banque et de ses relations avec ses partenaires.
- Le contenu des stratégies d'aide de la Banque formulées postérieurement aux DSRP recoupe généralement celui des DSRP. Toutefois, les programmes prévus dans les DSRP étant assez généraux et rarement assortis de priorités bien établies, ce recouplement n'a pas obligé la Banque à faire des changements majeurs.
- Les services du FMI ont souvent considéré que le principe d'internalisation par les pays leur interdisait d'intervenir dans le débat auquel participaient les parties prenantes nationales sur les processus de SRP et de veiller à ce que les questions pertinentes au plan macroéconomique soient soulevées durant le processus de formulation du DSRP, ou à tout le moins limitait leur capacité à le faire.
- Il apparaît que la marge de manœuvre dans le domaine macroéconomique s'est élargie — en ce sens que le FMI est plus ouvert aux contre-propositions d'inspiration locale — au moins dans les pays où la stabilisation macroéconomique ne constitue plus un problème pressant. La conception des programmes appuyés par la FRPC a acquis une souplesse budgétaire accrue pour intégrer les flux d'aide. Néanmoins, il n'existe pas de méthode opérationnelle efficace permettant de concilier les « aspirations » et le « réalisme » pour déterminer les enveloppes de ressources externes à moyen terme.
- Les bailleurs de fonds (dont la Banque et le FMI) ont augmenté leur appui aux budgets nationaux et simplifié le suivi des résultats, mais il ne semble guère qu'ils aient harmonisé leurs programmes d'aide avec les priorités définies dans les DSRP et davantage coordonné leurs travaux. Dans les pays où le dialogue entre les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds est peu développé ou dans lesquels les bailleurs de fonds continuent de dicter les mesures prioritaires, les DSRP n'ont pas à eux seuls notablement encouragé les bailleurs de fonds à coordonner leur action ni les pouvoirs publics à gérer davantage l'aide extérieure.
- Grâce à l'initiative SRP, la collaboration entre la Banque mondiale et le FMI s'est améliorée, et leurs agents dialoguent aujourd'hui plus souvent au niveau national. S'il est vrai que les deux institutions ont bien travaillé de concert pour formuler et examiner les DSRP dans les pays retenus pour les études de cas, elles

avaient des divergences de vues sur l'ampleur et l'enchaînement des réformes structurelles dans certains pays, que le cadre du DSRP ne permettait pas à lui seul de surmonter⁵. La Banque mondiale et le FMI ont également peu contribué à une meilleure compréhension des liens micro-macroéconomiques propres aux pays. Bien que les deux institutions accordent une plus large place qu'auparavant aux analyses d'impact sur la pauvreté et la situation sociale (AIPS), elles n'ont pas encore trouvé le moyen de faire en sorte que les objectifs prioritaires de ces évaluations (en particulier en matière de politique macroéconomique) tiennent compte des priorités stratégiques des DSRP et donnent une idée claire de ce qui est attendu de chaque institution.

- Les évaluations conjointes des services du FMI et de la Banque mondiale des DSRP n'ont pas accompli de manière satisfaisante les nombreuses tâches qu'elles étaient censées réaliser. La clarté, la franchise et l'exhaustivité des évaluations ont été inégales et ont laissé à désirer même dans les cas où les « bonnes pratiques » ont été respectées. Leur principal intérêt a été d'informer les autorités sur les faiblesses de leur DSRP. Elles restent toutefois quasiment inconnues en dehors de l'étroit milieu officiel et n'ont donc aucune influence dans le débat sur la politique à mener. Elles n'ont incorporé aucune contribution systématique des partenaires extérieurs et, en pratique, n'ont guidé que de manière limitée les décisions de prêt.



Albanie

L'équipe de l'OED chargée d'évaluer l'Albanie s'est rendue dans ce pays du 12 au 26 mars 2003. Elle a rencontré des parties prenantes à Tirana, Dürres, Elbasan, Lezhe et Shkodra. La présente analyse repose notamment sur une enquête auprès de 97 parties prenantes représentant les pouvoirs publics, la société civile et les partenaires internationaux. L'étude de cas sur l'Albanie évalue le processus de DSRP au milieu de 2003 et porte à la fois sur la formulation du DSRP et sur sa mise en œuvre.

Une croissance tributaire du développement du secteur privé

La pauvreté en Albanie est un phénomène aux multiples facettes. Si elle est plus répandue dans les régions rurales, elle a sensiblement augmenté ces dernières années dans les régions urbaines. D'après la méthode élaborée par l'Étude de la mesure des niveaux de vie de 2002, 25 % des Albanais vivent en dessous du seuil de pauvreté. Les infrastructures de base et les services publics n'ont pas suivi le rythme de cette évolution. Les problèmes d'ordre public et d'accès aux soins de santé notamment sont devenus très préoccupants dans les régions périurbaines à forte densité de population. On considère que le taux élevé de chômage et de sous-emploi sont les principaux responsables de la pauvreté.

Le mauvais état des infrastructures de base est l'un des facteurs qui expliquent la faiblesse du niveau de vie en Albanie. Il constitue un obstacle majeur aux investissements intérieurs et étrangers. L'infrastructure du pays a été laissée à l'aban-

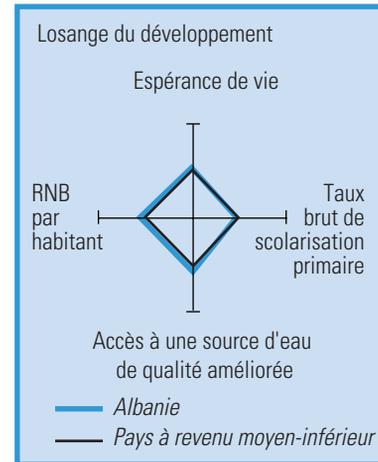
don pendant de longues années, durant la période de planification centralisée. La situation a encore empiré après 1997 avec l'effondrement d'un vaste système de pyramides financières qui a provoqué des troubles de l'ordre public. Dans l'ensemble du pays, l'alimentation en eau potable et l'approvisionnement fiable en électricité sont insuffisants. L'infrastructure routière, d'assainissement et de télécommunications est délabrée.

Ces dernières années, les dépenses destinées à la santé, à l'éducation, à l'agriculture et aux collectivités locales ont augmenté, mais la part des dépenses que l'Albanie consacre à la santé (2,2 % du PIB) et à l'éducation (3,2 % du PIB) reste inférieure à la moyenne des pays comparables à revenu intermédiaire, tranche inférieure. L'Albanie reste le pays le plus pauvre d'Europe.

La structure de l'économie albanaise a profondément changé au cours des dix dernières années (graphique 2.2). En 1990, l'Albanie est sortie de la longue période de stagnation qui

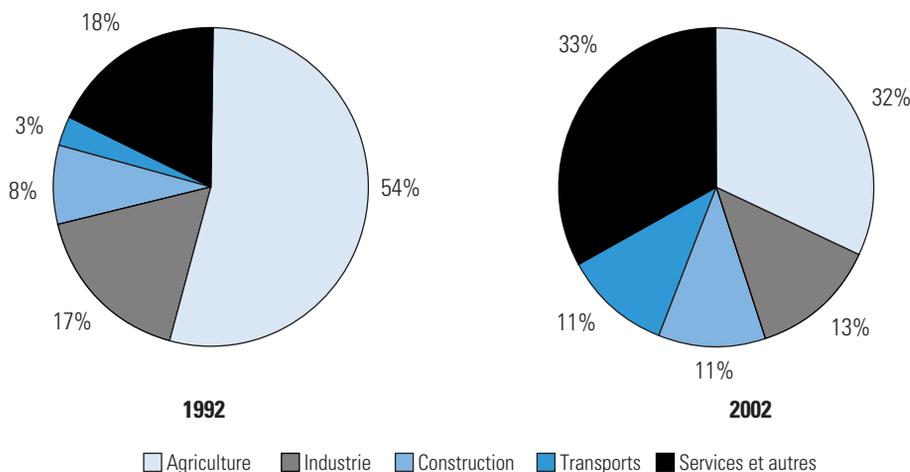
Graphique 2.1. L'Albanie en bref

PAUVRETÉ ET INDICATEURS SOCIAUX	Albanie	Europe et Asie centrale	Revenu moyen- inférieur
2003			
Population, mid-année (millions)	3,2	473	2 655
RNB par habitant (méthode Atlas, \$US)	1 740	2 570	1 480
RNB (méthode Atlas, milliards de \$US)	5,5	1 217	3 934
Croissance annuelle moyenne, 1997-2003			
Population (%)	0,3	0,0	0,9
Main d'œuvre (%)	0,8	0,2	1,2
Estimation la plus récente (dernière année disponible, 1997-2003)			
Pauvreté (% de la pop. sous le seuil de pauvreté nationale)	25
Population Urbaine (% de la pop. totale)	44	63	50
Espérance de vie à la naissance (années)	74	69	69
Mortalité infantile (par 1 000 naissances vivants)	22	31	32
Malnutrition infantile (% d'enfants < 5 ans)	14	..	11
Accès à une meilleure source d'eau (% de la pop.)	97	91	81
Analphabétisme (% de la pop > 15 ans)	1	3	10
Taux brut de scolar. 1 aire (% pop. d'âge scolaire)	107	103	112
Garçons	107	104	113
Filles	107	102	111



Source : Banque mondiale.

Graphique 2.2. L'évolution de la structure de l'économie albanaise (en pourcentage du PIB)



Source : République d'Albanie, "Progress Report for Implementation 2002, Objectives and Long Term Vision of the NSSD, Priority Action Plan 2003" (Tirana, 2003) Section C, page 3 et République d'Albanie, "Medium-Term Expenditure Framework 2003-5" (Tirana, 2002), page 16.

avait suivi la guerre froide et a adopté un programme accéléré de transition. Entre 1993 et 1996, le taux de croissance de l'économie a dépassé 9 % par an. La production agricole et les nouvelles activités de services se sont rapidement développées, et cette progression a plus que compensé le fléchissement de la production et de l'emploi dans l'industrie lourde héritée de la période antérieure.

La première phase de cette période de transition s'est brusquement achevée en 1997 avec l'effondrement du système de pyramides financières dans lequel de nombreux Albanais avaient placé des fonds. La chute de ce système et les troubles de l'ordre public qui ont suivi ont fait perdre le terrain gagné au cours des cinq années précédentes. En 1997, le PIB a baissé de 7 % (avant de retrouver une croissance solide entre

1998 et 2001) et l'inflation a atteint 42 %. Dans le même temps, le pays a connu des changements fondamentaux. L'incertitude qui régnait dans le pays et le désenchantement de la population ont poussé de nombreux jeunes Albanais à émigrer. Leurs envois de fonds, ainsi que le produit d'activités illicites acheminé par le sud-est de l'Europe, ont commencé à pénétrer dans le pays par des voies informelles, et souvent illégales. La corruption publique, liée à ces entrées de capitaux, a augmenté.

Depuis 1997, la croissance a essentiellement été tirée par la forte activité du secteur privé, et notamment le boom des services de construction, dû en partie à l'urbanisation croissante. Le maintien de la stabilité macroéconomique, caractérisée par une faible inflation et des taux de change relativement stables, a été pour beaucoup dans le redressement survenu après 1997.

Le climat actuel de l'activité privée risque cependant de compromettre la poursuite de la croissance. D'après une enquête réalisée par la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, sur 25 économies en transition, l'Albanie se classe en dernière position si l'on considère la qualité ressentie du climat des affaires, les questions les plus préoccupantes étant la garantie des droits de propriété et les carences du cadre juridique¹. Les institutions — dont les tribunaux et la police — sont fragiles, et leur efficacité est sapée par l'influence croissante de puissants groupes de pression, et notamment des milieux du crime organisé.

Un développement mieux planifié grâce à la SRP

Le processus de la SRP s'est révélé particulièrement adapté au processus politique engagé en Albanie. La crise de 1997 avait entraîné une perte de confiance dans le gouvernement albanais. Le processus de la SRP a contribué à combler les lacunes de ce dernier. Il s'agissait de la première stratégie de développement globale que le pays engageait grâce à de vastes consultations, en collaboration avec des bailleurs d'aide, et à ce titre, elle était le signe que l'aide humanitaire et les mesures de stabilisation cédaient la place à un effort en faveur de la croissance et du déve-

loppement. La SRP a eu un succès considérable, et le DSRP a donné une valeur ajoutée à la planification et à la gestion du processus de développement du pays. Il reste cependant encore beaucoup à faire pour intégrer les procédures budgétaires et l'aide extérieure dans le DSRP.

Le gouvernement tenait à ce que les questions de croissance économique tiennent autant de place que les questions de pauvreté dans le DSRP, car il craignait que le processus accorde une trop grande importance à la pauvreté et ralentisse ainsi l'adhésion du pays à l'Union européenne (UE). À la fin de l'an 2000, après que le DSRP intérimaire ait été présenté aux conseils de la Banque mondiale et du FMI, le processus SRP a été rebaptisé Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. Le DSRP a été rédigé en 2001, soumis aux conseils de la Banque mondiale et du FMI en juin 2002 et adopté à la fin 2002 sous le nom de Stratégie nationale de développement économique et social (SNDES).

La SNDES a pour objectif premier de parvenir à une croissance durable qui profite à tous. L'amélioration de la gouvernance et de la croissance et le développement du secteur privé sont les deux pièces maîtresses de cette stratégie, qui précise expressément que l'intégration européenne est l'objectif à long terme de l'Albanie. La SNDES est étroitement liée au cadre économique à moyen terme, de façon à orienter les dépenses publiques vers la réduction de la pauvreté et à coordonner les contributions des bailleurs de fonds. Elle fixe cinq grands objectifs et définit six secteurs prioritaires de l'action de l'État (encadré 2.1).

Internalisation et participation

Le gouvernement, disposant de capacités limitées, a fait appel à des consultants locaux pour préparer le DSRP. Les autorités albanaises ont néanmoins joué un rôle actif dans le processus de planification. Les consultants ont travaillé en étroite collaboration avec les représentants de l'État afin de s'assurer que les différents ministères concernés aient la responsabilité du document. Un large éventail de représentants de la société civile a participé à ces consultations, qui ont été bien organisées. Les débats étaient ouverts et les médias en ont

Encadré 2.1.**Principales composantes de la stratégie nationale de développement économique et social de l'Albanie****La SNDES fixe les objectifs suivants :**

- **Croissance annuelle du PIB réel de 7 % environ entre 2002 et 2004**
- **Réduction du nombre de personnes qui vivent dans la pauvreté, en particulier les groupes les plus touchés**
- **Amélioration tangible de l'infrastructure et des services connexes et augmentation du nombre de pauvres bénéficiant de ces services**
- **Réduction des taux de mortalité infantile et maternelle et de l'incidence des maladies infectieuses**
- **Augmentation des taux de scolarisation primaire et secondaire.**

Elle définit les six secteurs prioritaires de l'action de l'État :

- **Santé et éducation**
- **Infrastructures**
- **Amélioration de la gouvernance**
- **Croissance économique**
- **Protection sociale**
- **Stabilité macroéconomique.**

rendu compte. Du début à la fin, le gouvernement a accordé une place importante au suivi et à l'évaluation, au sein de chaque ministère et au niveau central.

En dehors de l'administration et de la fonction publique, l'internalisation du DSRP est restée inégale. De façon générale, les évaluateurs ont constaté que le DSRP était beaucoup moins internalisé en dehors de la capitale. La participation de la population n'avait jamais été un élément majeur de la vie politique du pays avant l'adoption du DSRP, et les pouvoirs publics ne savaient pas précisément comment mobiliser les organisations de la société civile. De toutes les consultations avec les parties prenantes, ce sont celles qui ont eu lieu avec le secteur privé qui ont été les moins satisfaisantes. Les hommes d'affaires privés et les organisations qui les représentaient se sont rendus aux réunions en espérant débattre des problèmes pressants auxquels étaient confrontées leurs entreprises, et non pas d'une vaste stratégie de lutte contre la pauvreté. Mécontentés par le processus lorsque leurs problèmes n'ont pas été abordés, ils ont cessé d'y participer.

Une stratégie globale inscrite dans une perspective à long terme

Le fait que le DSRP ne définisse pas de priorités précises et détaillées a constitué l'un des prin-

cipaux défauts de ce processus. Dans une certaine mesure, cette absence reflète le caractère multidimensionnel de la pauvreté en Albanie et la nécessité de mener une action simultanée sur plusieurs fronts. Mais elle reflète également un manque de clarté au sujet des objectifs essentiels à atteindre et à mesurer. Les programmes sectoriels sont généralement énumérés sans ordre de priorité. Dans le secteur de la santé par exemple, des objectifs précis sont fixés, mais ils sont trop ambitieux et couvrent un large éventail de domaines. Les personnes interrogées se sont accordées à juger que les objectifs et les plans prévus dans le DSRP n'étaient pas réalistes.

Le développement du secteur privé sera décisif pour l'avenir de l'Albanie. Or le DSRP n'intègre pas bien les éléments dont le secteur privé a besoin pour se développer véritablement (en particulier des programmes dans les domaines de la gouvernance, des réformes judiciaires, de la politique commerciale, du développement du secteur financier, de l'administration fiscale, de la prestation de services d'infrastructure et de la privatisation des services de base).

D'autre part, le DSRP ne traite pas de la question de la décentralisation de façon satisfaisante. L'État est décentralisé au coup par coup, chaque ministère adoptant une méthode différente. Les collectivités locales n'ont pas été consultées,

mises au courant et formées à mettre en œuvre la décentralisation de manière satisfaisante. Les DSRP auraient pu être utilisés plus efficacement en fixant les orientations du programme de décentralisation, de façon à montrer aux ministères, aux collectivités locales et à la population comment le processus devait se dérouler et comment les problèmes de manque de capacités allaient être résolus.

Partenariats

Les partenariats et la coordination de l'aide des bailleurs de fonds ont été les points faibles du processus de SRP. Bien que l'Albanie ait reçu des volumes d'aide relativement élevés au regard de sa taille et joue un rôle géopolitique important aux yeux de plusieurs bailleurs de fonds de premier plan, les bailleurs de fonds n'étaient pas disposés à aligner leurs programmes sur le DSRP, celui-ci étant, pour certains, guidé par la Banque mondiale. De plus, le gouvernement n'a pas été en mesure de définir clairement la structure de ses activités de coordination de l'aide et la forme qu'elles devaient prendre.

Le processus de planification du DSRP a été l'occasion pour les bailleurs de fonds de créer des programmes d'aide en faveur de l'Albanie mieux ciblés et coordonnés. Il a cependant été engagé peu après le lancement du processus de stabilisation et d'association de l'UE en mai 1999, qui ouvrait aux pays des Balkans la possibilité d'adhérer à l'UE et d'obtenir un appui grâce au programme d'assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation. L'objectif de l'adhésion à l'UE — et les priorités et les processus définis par l'UE pour atteindre cet objectif — a beaucoup rivalisé avec le DSRP pour capter l'intérêt des pouvoirs publics et obtenir des hauts fonctionnaires qu'ils lui consacrent leur temps précieux.

Les problèmes de coordination des bailleurs de fonds ne datent pas du DSRP, puisque les bailleurs de fonds ont toujours préparé et exécuté leurs programmes indépendamment les uns des autres. Les programmes se sont donc chevauchés, et en conséquence, l'effort non négligeable consenti en faveur de l'Albanie n'a pas donné les résultats qu'on aurait pu espérer. Les divergences d'opinions légitimes n'ont pas été

systématiquement résolues et les bailleurs de fonds n'ont pas mené d'actions complémentaires. Ils ont tous privilégié un nombre restreint de domaines comme la gouvernance, la lutte contre la corruption et la criminalité, sans répondre aux besoins essentiels de services d'infrastructure.

Le fait que les bailleurs de fonds aient des opinions divergentes sur le rôle et les responsabilités respectifs des ministères des Finances et de l'Économie complique depuis longtemps les tâches de planification, même les plus simples comme la création d'une base de données sur les montants d'aide versés et engagés. La publication des objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) au début du processus de la SRP de l'Albanie a rendu la situation encore plus complexe. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ayant pour mission de suivre les progrès vers la réalisation des ODM, il a eu tendance à considérer le DSRP albanais comme un moyen essentiel d'atteindre les ODM plutôt que comme une stratégie de lutte contre la pauvreté et un dispositif de coordination autonome.

La viabilité du DSRP dépendra dans une large mesure de la communauté des bailleurs de fonds. La population et les administrations centrales et locales ne verront l'intérêt d'élaborer leurs propres programmes dans le cadre du DSRP que si les bailleurs de fonds alignent les leurs sur le DSRP.

La priorité aux résultats

L'amélioration de la base analytique serait un premier pas vers une meilleure hiérarchisation des objectifs. À cet effet, il est essentiel de définir des indicateurs et des instruments de mesure afin de fixer les priorités en toute connaissance de cause. Le processus de la SRP a aidé les pouvoirs publics à prendre conscience de l'importance du suivi et de l'évaluation et à avancer dans la mise en place des structures et des indicateurs de suivi de la SNDES. Le choix d'indicateurs pouvant être suivis et mesurés est d'autant plus important en Albanie que les données statistiques sont insuffisantes et qu'il est difficile d'utiliser l'ensemble du système statistique pour mesurer les progrès accomplis. En sep-

tembre 2002, le Premier Ministre a décidé qu'il fallait créer des unités de suivi dans chaque ministère dépensier et définir des indicateurs servant à élaborer les politiques. Une unité qui relève du Conseil des ministres est maintenant chargée de l'analyse, du suivi et de l'évaluation des politiques.

Le DSRP est maintenant bien ancré dans l'ensemble du processus budgétaire, qui est lié au budget annuel par l'intermédiaire du MTEF. Bien que ce processus en soit encore à ses débuts, il a contribué à améliorer les capacités dans des domaines comme le développement des systèmes statistiques, le suivi et l'évaluation et le soutien à un débat public sur les questions de développement.

Depuis l'adoption du DSRP, le gouvernement a augmenté la part des dépenses en faveur des pauvres dans le budget. La plupart de ces augmentations ont servi à relever les salaires dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Les dépenses consacrées à l'entretien des écoles et des hôpitaux ont également progressé, mais restent encore inégalement réparties.

L'appui de la banque mondiale — Privilégier l'internalisation par le pays

Depuis trois ans, la Banque s'est fermement engagée à appuyer le DSRP albanais. Elle a soutenu de manière efficace et judicieuse les consultations liées au DSRP. Elle a certes joué un rôle par trop dominant dans la formulation du DSRP intérimaire, mais elle s'est mise en retrait lorsque la préparation du DSRP définitif a commencé, de façon à laisser le gouvernement prendre les choses en main. Dans le même temps, elle a aidé ce dernier à se concentrer sur le DSRP en collaborant avec lui sur le Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté (CARP), en développant les capacités de suivi et d'évaluation et en instaurant un dialogue systématique au niveau technique.

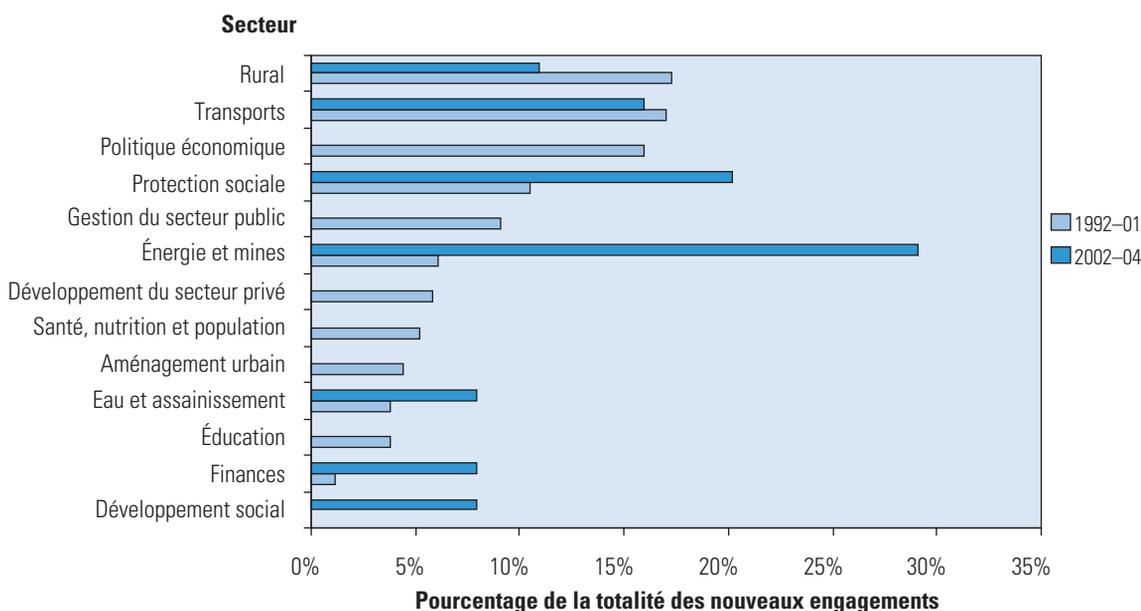
La Banque a souligné la nécessité d'améliorer les dispositifs de collecte de données et de suivi. Dans cette optique, en collaboration avec le ministère du travail et des affaires sociales et l'Institut national des statistiques, elle a tracé un profil de la pauvreté et procédé à une évaluation qualitative du phénomène pour le DSRP.

Il sera important à l'avenir que la participation de la Banque à l'élaboration du DSRP se fasse plus encore discrète. Il sera également important de rappeler chaque fois qu'il est possible que le processus de la SRP n'est utile que s'il est piloté par le pays. La Banque, tout comme d'autres bailleurs de fonds, a pris des mesures pour donner un rôle accru au parlement. En outre, à la suite de discussions sur la SRP, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a accepté de fournir une aide à long terme afin de renforcer le rôle du parlement albanais dans le processus de SRP. Les parlementaires albanais vont faire partie de la commission ministérielle de suivi et de la commission technique de suivi intersectoriel.

Le programme de prêts de la Banque, qui bénéficie à de nombreux secteurs, n'a pas favorisé la définition d'une orientation stratégique du DSRP. Au cours des trois dernières années, il est cependant devenu plus sélectif grâce à la création du CARP (graphique 2.3). On ne peut pas reprocher à la Banque d'avoir adopté une démarche globale compte tenu des énormes besoins d'infrastructures et de l'absence d'autres sources de financement. Il n'en reste pas moins que le programme de la Banque ne possédait pas le fondement stratégique qui aurait permis aux avantages du programme dans son ensemble d'être supérieurs à la somme des avantages individuels de chaque projet. L'argument avancé pour justifier une stratégie privilégiant plusieurs projets (plutôt qu'une stratégie consistant à consacrer les ressources au soutien budgétaire) était qu'il fallait fournir un travail intensif au niveau sectoriel et qu'il était difficile de mobiliser certains ministères dépensiers en apportant un soutien budgétaire. Les Approches sectorielles (AP) sont un moyen de s'engager plus directement au niveau sectoriel tout en fournissant un appui budgétaire global, mais la Banque n'a pas choisi cette option. Le problème s'explique en partie par la mauvaise gestion des affaires publiques du pays et les craintes au sujet de la corruption dans la passation des marchés publics et de l'utilisation des ressources.

Le crédit à l'appui de la stratégie de réduction de la pauvreté (CSR) de l'Albanie était la première opération de prêt de ce type que la Banque réalisait dans la région Europe et Asie centrale. Il

Graphique 2.3. Évolution des prêts de la Banque mondiale à l'Albanie par secteur, entre 1992 et 2004



Source : Banque mondiale.

privilegie quatre domaines d'action : promotion de la croissance et du développement du secteur privé ; renforcement des moyens de suivi et d'évaluation du programme d'action ; meilleure prestation des services et efficacité accrue du dispositif de protection sociale ; amélioration des fonctions essentielles du secteur public et des mécanismes institutionnels. Les seuils de déclenchement, qui conditionnent les prêts aux résultats du pays, sont reliés avec précision aux objectifs du CSRP. La deuxième phase du DSRP s'appuie sur les progrès réalisés au cours de la première phase, tout en tenant compte des changements de priorités notés dans le rapport d'étape annuel du DSRP.

La direction de la Banque mondiale a déployé des efforts constants pour faire en sorte que l'aide en faveur de l'Albanie soit coordonnée plus efficacement. Elle s'est employée à travailler en collaboration avec le ministère britannique du développement international et d'autres bailleurs de fonds bilatéraux afin d'appuyer le DSRP, et est parvenue à persuader l'UE que le DSRP était conforme au programme d'accès à l'UE. Jusqu'à la fin de 2003, la Banque n'a cependant pas été en mesure d'encourager les

bailleurs de fonds à coordonner leur action avec le DSRP. Elle aurait pu s'efforcer davantage d'utiliser ses programmes pour soutenir l'alignement des bailleurs de fonds en favorisant des approches sectorielles et un soutien budgétaire accru. De son côté, le gouvernement aurait pu montrer la voie à suivre en dénouant le conflit sur la question de savoir qui, du ministère des Finances ou de celui de l'Économie, était chargé de coordonner l'aide.

La Banque, de concert avec le FMI, devrait envisager sérieusement d'associer à des dispositifs tels que les évaluations conjointes d'autres partenaires, notamment les principaux responsables d'autres pays dotés d'un DSRP qui ont une connaissance directe du processus.

Collaboration entre la banque mondiale et le FMI

La collaboration entre la Banque mondiale et le FMI, tant au siège que sur le terrain, a joué de façon importante à l'avantage direct du DSRP en Albanie. La plupart des observateurs s'accordent à dire que la méthode adoptée par les deux institutions, qui consiste à équilibrer les dépenses afin de réduire la pauvreté tout en maîtrisant le

déficit budgétaire, est devenue plus cohérente. Il en est de même de la méthode visant à équilibrer le besoin d'augmenter les recettes fiscales et la nécessité de continuer à encourager les activités du secteur privé.

Conclusion — Une crédibilité accrue, une aide mieux coordonnée

Le DSRP de l'Albanie a partiellement réussi à atteindre les objectifs voulus, tant du point de vue du gouvernement que de la Banque, et permet de tirer des enseignements utiles pour d'autres pays. Il n'en reste pas moins que le gouvernement albanais doit s'attaquer à de graves problèmes afin de consolider les progrès réalisés dans le cadre de l'initiative SRP.

Le DSRP a permis d'obtenir des résultats dans le domaine du suivi. La méthode actuelle conjugue un engagement des pouvoirs publics, un appui substantiel de la Banque et un programme de formation. Ce processus pourrait être élargi, la Banque étant alors chargée d'inciter des ONG et d'autres acteurs non gouvernementaux à s'engager de façon crédible en leur donnant suffisamment de temps pour examiner les documents et préparer des commentaires. Dans le même temps, si l'opinion publique était très sensibilisée au DSRP lorsque celui-ci a été lancé, elle l'a moins été durant son exécution. L'unité de suivi du ministère des finances pour-

rait organiser régulièrement des réunions d'information avec la presse afin d'essayer de résoudre ce problème.

La coordination interministérielle des programmes multisectoriels constitue l'un des principaux points faibles du DSRP albanais. Les pouvoirs publics comme la Banque doivent étudier les moyens de gérer ces programmes efficacement. Il faut inscrire dans la durée la structure et les processus du DSRP, et notamment les stratégies sectorielles et régionales et les plans d'action, en les institutionnalisant.

La coordination des bailleurs de fonds est une tâche trop importante pour être confiée exclusivement à ces derniers. Il appartient au gouvernement albanais d'assumer la responsabilité de ce processus. Après avoir trouvé un point de contact adapté, il doit convoquer les bailleurs de fonds à une série de réunions au cours desquelles il leur présentera sa stratégie et ses objectifs prioritaires. Il organisera ensuite des réunions techniques mensuelles coprésidées par les représentants des ministères concernés, qui permettront d'évaluer les programmes et les progrès accomplis dans les différents secteurs. De leur côté, les bailleurs de fonds doivent réduire les coûts de transaction de leur aide à l'Albanie en ayant davantage recours à des co-financements, en réduisant le nombre de bureaux chargés des projets et en harmonisant leurs procédures.



Cambodge

Le gouvernement du Cambodge a commencé à mettre en œuvre son Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) en mars 2003, peu de temps avant la visite effectuée dans ce pays en avril et mai 2003 par l'équipe d'évaluation du Département de l'évaluation des opérations. Ce chapitre ne porte donc que sur le processus d'élaboration du DSRP et sur le tout début de sa mise en œuvre. L'équipe d'évaluation a tenu des réunions à Phnom Penh, ainsi que dans les provinces de Siem Reap et de Prey Veng. L'analyse ci-dessous s'inspire de diverses sources dont une enquête réalisée auprès de 73 intervenants représentant le gouvernement, la société civile et les partenaires internationaux.

Un long chemin du conflit à la croissance

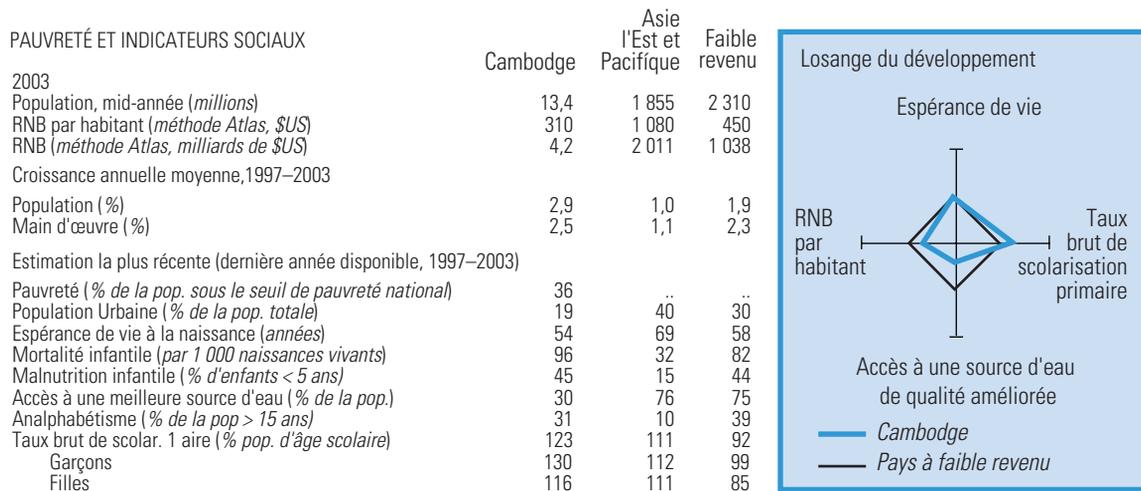
Les contrecoups du passé tumultueux du Cambodge se font toujours sentir dans le pays. Le conflit civil a entraîné une pauvreté généralisée, brisé les institutions et dépossédé le pays de nombre de ses citoyens les plus qualifiés. Les personnes qualifiées à même de reconstruire le pays et de lutter contre la pauvreté font cruellement défaut. Cinquante pourcent des 13 millions d'habitants du Cambodge ont moins de 16 ans ; le taux de croissance démographique annuelle, de 2,4 %, impose une lourde charge aux services sociaux restreints du pays.

Le Cambodge compte parmi les plus pauvres pays d'Asie. Quelque 30 à 40 % de la population vivent avec moins d'un dollar par jour. L'espérance de vie est de 54 ans, la mortalité infantile est de 95 pour 1 000 naissances vivantes, tandis

que le taux de scolarisation secondaire atteint tout juste 14 %. Le Cambodge a également le plus fort taux de prévalence de l'infection du VIH d'Asie de l'Est. La plupart des habitants vivent dans des zones rurales où le taux de pauvreté est quasiment le double de celui des zones urbaines.

Malgré une croissance moyenne du PIB de près de 6 % par an depuis 1994, les fondements économiques du Cambodge restent médiocres. L'agriculture, qui est le secteur le plus important, compte pour 39 % du PIB et plus de 70 % de l'emploi. La croissance a été entraînée par l'extension des superficies cultivées et, plus récemment, par le tourisme et l'expansion rapide de la production de vêtements du fait de l'accès préférentiel au marché américain accordé au Cambodge au titre de l'Accord multifibres. Cet

Graphique 3.1. Le Cambodge en bref



Source : Banque mondiale.

accès préférentiel est toutefois parvenu à son terme à la fin de 2004, et un recul de la production et des exportations de vêtements pourrait être lourd de conséquences pour l'emploi local.

Les dépenses de santé et d'éducation ont plus que doublé entre 1993 et 2002, témoignant de la volonté du gouvernement de répondre aux besoins essentiels de la population en matière de services. En dépit de cette poussée, les dépenses intérieures du Cambodge restent à la traîne des moyennes régionales dans ces deux secteurs.

Le gouvernement n'est guère en mesure de gérer les efforts de développement. Les salaires sont bas et la corruption généralisée. Des rentes peuvent être demandées en complément des recettes provenant des concessions forestières et agricoles, du tourisme, de l'industrie du vêtement et des flux importants d'aide étrangère au pays. Les nominations politiques qui y donnent accès relèvent du favoritisme, de sorte qu'on ne peut aisément s'assurer que les postes clés du gouvernement sont attribués à des personnes qualifiées.

L'insuffisance des infrastructures paralyse la croissance et la lutte contre la pauvreté en freinant l'exportation des produits agricoles locaux et l'importation d'intrants comme les engrais, tout en privant les ruraux pauvres d'un accès à

l'éducation et aux soins de santé. Moins d'un tiers de la population a accès à l'eau potable et aux moyens d'irrigation nécessaires à la croissance agricole. Seulement 10 % de l'ensemble des ménages disposent de l'électricité.

Le premier plan de développement adopté par le Cambodge après la chute du régime Khmer Rouge date de 1996. Le premier programme de développement socio-économique (PSDE I) couvrait la période de 1996 à 2000. Il était axé sur la croissance et le développement des infrastructures, mais ne portait pas explicitement sur la réduction de la pauvreté. Après son adoption, les bailleurs de fonds ont apporté une importante assistance technique aux ministères de la santé et de l'éducation. Ces deux ministères se sont dotés de stratégies nationales en 2000–2001. Les spécialistes du développement y voient des stratégies avisées bénéficiant d'une forte adhésion des ministères concernés, et considèrent que la capacité de planification de ces derniers compte parmi les meilleurs atouts du gouvernement.

Le processus stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) — Calendrier inadapté et internalisation incomplète

L'initiative SRP est des plus pertinentes au regard du défi que pose la pauvreté au Cambodge. L'ac-

cent placé sur l'adhésion des gouvernements et la participation publique en constitue un élément majeur étant donné que les politiques de développement ont été fortement influencées par les bailleurs de fonds dès la fin de la période de conflit, au début des années 90. Toutefois, la préparation du DSRP s'est mal déroulée. La date ambitieusement envisagée pour la présentation du document correspondait à la période de préparation — également prescrite — du PEDS qui était appuyé par la Banque asiatique de développement. Compte tenu des capacités réduites de l'administration, il n'était pas réaliste de mener deux processus de planification en parallèle, et l'élaboration du DSRP a été repoussée après l'achèvement du PEDS II. Le document a été finalisé en décembre 2002 (encadré 3.1). Cette première expérience témoigne davantage d'un souci de respecter les formes prescrites des documents de stratégie plutôt que l'esprit de l'initiative, et montre combien il est important de l'ajuster avec soin aux processus en cours dans les pays.

Adhésion, participation

Un petit groupe d'intervenants relevant du Ministère de la planification a montré un enthousiasme constant à l'égard du processus d'élaboration du DSRP, ainsi que du document

lui-même. Cette unité a assumé le pilotage du processus SRP et a efficacement assuré la liaison entre les planificateurs de plusieurs ministères concernés. Cela n'a cependant pas été le cas des hauts fonctionnaires de ces ministères. L'adhésion du gouvernement a également souffert de la participation insuffisante du Ministère de l'économie et des finances à la préparation du DSRP. Le document ne semblait donc pas bénéficier du soutien généralisé du gouvernement. Cette impression reflétait en outre les tensions suscitées par le PEDS et l'impression que la Banque imposait une charge superflue au gouvernement en insistant sur un processus stratégique distinct.

Les planificateurs du DSRP ont vraiment fait l'effort de consulter les ONG durant la phase de préparation du document et d'y intégrer leurs avis, attitude qui marque un changement notable par rapport aux précédents processus de planification, mais la participation de la société civile a tout de même été limitée. Peu de temps était prévu pour les consultations. De plus, les projets de document n'ont été distribués qu'en anglais, et seules trois des 24 provinces du Cambodge ont profité d'un atelier régional.

L'affectation de ressources à une stratégie de planification est un signe important de l'enga-

Encadré 3.1.

Stratégie cambodgienne de réduction de la pauvreté : grandes priorités et domaines d'intervention

Le DSRP est axé sur la discipline budgétaire, associée au renforcement des revenus et aux réformes structurelles en vue d'améliorer le climat des affaires.

Il compte trois grandes priorités :

- la croissance axée sur les exportations, le tourisme et le développement de l'agriculture
- la gouvernance et la gestion des dépenses publiques
- le développement des infrastructures et le développement humain.

Le DSRP recense huit domaines prioritaires aux fins de la réduction de la pauvreté :

- maintien de la stabilité macroéconomique
- amélioration des moyens de subsistance des ruraux
- développement des perspectives d'emploi
- amélioration des compétences
- renforcement des institutions et amélioration de la gouvernance
- atténuation de la vulnérabilité et lutte contre l'exclusion sociale
- promotion de la parité hommes-femmes
- attention prioritaire accordée à la population.

Source: Kingdom of Cambodia (2002), NPRS 2003–05.

gement du pays à l'égard de l'initiative. À un stade certes très précoce de sa mise en œuvre — lors de la visite de la mission d'évaluation — il n'y avait guère d'éléments attestant de liens entre le DSRP et le budget annuel du Cambodge ou d'une allocation prochaine de crédits à cette stratégie. L'élaboration d'une stratégie opérationnelle aurait exigé une participation forte et soutenue du Ministère de l'économie et des finances au processus. Or, il est malheureusement très peu intervenu dans sa préparation jusqu'au stade final, et un travail considérable reste à faire pour relier les domaines prioritaires du DSRP aux programmes budgétisés.

Globalité et perspective à long terme

L'initiative SRP envisage des stratégies nationales fondées sur une vision globale et à long terme des enjeux liés à la réduction de la pauvreté. Pour la plupart des pays à faible revenu, il s'agit d'une entreprise très ambitieuse car la préparation du DSRP présuppose l'existence de capacités d'analyse et de réflexion stratégique. Il existe un corpus impressionnant d'analyses de la pauvreté au Cambodge et d'enquêtes démographiques et sanitaires sur le pays. Malheureusement, il est difficile de les comparer et une très grande incertitude demeure quant au seuil de pauvreté.

La hiérarchisation est un problème de qualité majeur dans le DSRP du Cambodge, comme dans celui des autres pays. Nombre des intervenants interrogés se sont déclarés déçus qu'il ne tienne pas lieu de plan d'intervention complétant le cadre général du PDES alors qu'on le présentait comme tel. Les ministères concernés ont été invités à soumettre des programmes en vue de leur inclusion dans la liste des mesures prévues au DSRP. Vingt-deux départements et ministères ont présenté des dossiers, en fait de longues listes de projets mal chiffrés de lutte contre la pauvreté, en partant du principe que des fonds supplémentaires seraient dégagés pour ces projets. Plus de 80 % des projets étaient insuffisamment financés et près de la moitié d'entre eux n'était pas chiffrés. Une fois le DSRP achevé, le Ministère de la planification a calculé le coût de ces projets pour constater qu'ils s'élevaient au total à plus de 5 milliards de dollars, alors que 1,5 milliard de dollars seraient mis à

disposition sur trois ans par les bailleurs de fonds (compte tenu des limites de la capacité d'absorption), et que la moitié était déjà affectée à des projets en cours.

À la fin de 2003, le DSRP n'offrait pas de vision à long terme permettant d'orienter les programmes à court et moyen terme sur nombre de questions stratégiques intersectorielles essentielles pour le Cambodge (à l'exception du commerce), comme le développement du secteur privé, la gestion des ressources naturelles et la réforme de la fonction publique. Un plan efficace doit également aborder les priorités et les stratégies sectorielles. Deux domaines justifient une attention particulière : la croissance de l'agriculture et le développement des capacités. Plus de 70 % de la population cambodgienne trouve dans l'agriculture sa principale source de revenus, mais la productivité de ce secteur est nettement inférieure à celle des voisins du Cambodge. Le DSRP pourrait être un instrument efficace de rapprochement entre les ministères concernés, la communauté des bailleurs, les autorités locales et les nombreuses ONG du secteur en vue de la conception et de la mise en œuvre d'une stratégie de développement coordonnée. Il pourrait fournir un cadre similaire pour l'analyse des besoins en matière de développement des capacités, notamment pour la justice, les services de police, de douane et afin de surmonter les obstacles qu'impose la corruption à la croissance des petites et moyennes entreprises.

Focalisé sur la forme du DSRP — ce qui témoigne de la manière dont il percevait les avantages offerts par la Banque et le Fonds — le gouvernement cambodgien a négligé une question plus importante : quelles étaient les formes de soutien susceptibles d'aider les autorités à promouvoir au mieux les principes du DSRP en tant que premier processus national de planification et d'exécution stratégique ? Au Cambodge, la planification et la mise en œuvre doivent tenir compte des processus préalables de planification stratégique et assurer leur compatibilité avec les principes du DSRP.

Partenariats

Le Cambodge est fortement tributaire de l'aide extérieure. L'amélioration des partenariats entre

les bailleurs d'aide au développement et le gouvernement pourrait améliorer sensiblement l'efficacité de l'aide. Les bailleurs de fonds ont reconnu d'emblée la nécessité d'une coordination. Avant le lancement du processus SRP, la plupart d'entre eux s'attachaient principalement à éviter les doubles emplois plutôt qu'à promouvoir la collaboration. Le DSRP fournit un cadre qui n'existait pas dans les précédents processus de planification nationale et qui permet de discuter des priorités du gouvernement avec les bailleurs. L'un des objectifs majeurs de l'initiative SRP est de remettre les rênes de la gestion de l'aide au gouvernement concerné, mais il faudra longtemps avant que les pouvoirs publics puissent assurer l'affectation et la gestion de l'aide.

Le processus SRP a focalisé l'attention sur la façon dont les bailleurs de fonds pourraient aligner leurs efforts afin d'appuyer la stratégie du gouvernement et d'exploiter les synergies entre les partenaires. Comme les principaux partenaires (notamment la Banque asiatique de développement, le Département du développement international du Royaume-Uni et la Banque mondiale) élaborent de nouvelles stratégies d'assistance aux pays en 2004–2005, il est

encore trop tôt pour évaluer la nature et l'ampleur de l'alignement entre les bailleurs de fonds. Au Cambodge, les secteurs de l'éducation et de la santé sont de bons exemples d'une coordination efficace des bailleurs. Dans d'autres domaines toutefois, il semblerait que les bailleurs soient focalisés sur leurs propres projets dont les mécanismes d'exécution spécifiques sont souvent mal rattachés au ministère concerné.

Stratégie axée sur les résultats

Le processus SRP a permis de donner aux objectifs de réduction de la pauvreté une place plus centrale dans les préoccupations du gouvernement, des bailleurs de fonds et des ONG. Le Ministère de la planification a officialisé un processus permettant aux ministères de hiérarchiser les programmes prévus en fonction de leur impact probable sur la pauvreté. Cet exercice de planification n'est toutefois pas clairement relié au processus budgétaire. Il faudra donc s'employer à améliorer l'alignement des projets budgétisés avec les objectifs généraux de réduction de la pauvreté (tableau 3.1).

Pour que le processus SRP soit axé sur les résultats, il conviendra de développer les compétences des fonctionnaires cambodgiens en

Tableau 3.1

Objectifs du DSRP en matière de réduction de la pauvreté au Cambodge (en pourcentage)

Objectif et indicateur	Année de référence	Objectif pour 2005
Indice de la pauvreté humaine	36 (1999)	31
Taux moyen de croissance annuelle du PIB, en termes réels	5,4 (2000)	6–7 (2001–2005)
Taux de mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes)	95 (2000)	90
Taux de mortalité maternelle (pour 1 000 naissances vivantes)	4,37 (2000)	3,72
Enfants de moins de cinq ans présentant un retard de croissance modéré à grave	44	38
Enfants de 12 ans achevant la 6e année d'étude	33 (1998)	90
Proportion de la population ayant accès à de l'eau potable		
Zones rurales	29 (1999)	40
Zones urbaines	69,5 (1999)	87
Proportion de la population ayant accès à des installations sanitaires		
Zones rurales	8,6 (1999)	20
Zones urbaines	49 (1999)	90

Source : Document national de réduction de la pauvreté, 2003, Tableau 1.1.

matière de suivi et d'évaluation. Les instruments et processus d'exécution et de suivi du DSRP en sont encore à leurs débuts. Une unité de suivi centralisé a été créée au sein du Ministère de la planification, mais à ce jour, elle n'a guère entretenu de rapports avec les unités centrales et sectorielles de collecte de données. De manière générale, l'exécution se déroulera probablement sans difficulté dans les secteurs de l'éducation et de la santé où les capacités des ministères ont été renforcées avant la préparation du DSRP grâce à une approche bien coordonnée des bailleurs.

Au Cambodge, l'exécution intervient principalement par l'intermédiaire d'unités individuelles de mise en œuvre des projets appuyées par les bailleurs de fonds, et il n'y a pas de consensus quant à la possibilité de modifier ce mode d'intervention, même s'il n'est pas propice au renforcement à long terme des capacités.

Par ailleurs, de nombreux aspects du DSRP sont trop ambitieux pour un pays se trouvant au stade de développement institutionnel du Cambodge. Il faut simplifier considérablement les procédures d'établissement des coûts et de suivi. À plus brève échéance, il est peu probable que l'on puisse évaluer l'impact sur la pauvreté d'investissements ou de mesures spécifiques, et l'on peut s'interroger sur l'à-propos de l'affectation de ressources à cette fin. Au Cambodge, il suffit probablement de suivre les intrants d'une part, et d'évaluer les résultats d'autre part.

Soutien de la Banque mondiale — Nécessité d'un soutien local efficace et d'un meilleur alignement avec le DSRP

La Banque mondiale a apporté un soutien important au Cambodge en vue de la préparation du DSRP. Grâce à des subventions du Fonds de développement institutionnel, la Banque a financé la création d'une unité de soutien chargée d'accélérer la préparation du document au sein du Ministère de la planification. Les consultations étroites tenues avec la Banque durant les phases finales de la préparation du document ont permis d'en améliorer la qualité, mais ont suscité chez certains bailleurs et ONG l'impression négative que le projet « était passé entre les mains de Washington ».

La Banque aurait pu davantage s'employer à maintenir les bailleurs et les ONG dans la course durant la période critique entre la présentation de la première version et celle du document final. Un groupe d'orientation composé de représentants des bailleurs et des ONG aurait utilement permis de suivre les progrès et de fournir des conseils diversifiés sur la meilleure façon de procéder.

Lors de la préparation du DSRP, la Banque s'est heurtée à un défi majeur consistant à équilibrer qualité et adhésion au document. Elle a principalement travaillé avec le Ministère de la planification pour s'assurer de la qualité du document et a de ce fait éloigné le Ministère de l'économie et des finances du processus. En conséquence, la première mouture du DSRP pêche par un manque de hiérarchisation et de chiffrage des coûts, et les dimensions intersectorielles n'ont guère été abordées, ce qui amoindrit le principal intérêt du DSRP qui est censé fournir une indication des coûts, à la différence du PDES où les programmes sont traités de manière plus générale. Les efforts engagés pour réintégrer le Ministère de l'économie et des finances dans le processus ont abouti, mais un temps précieux a été perdu.

Au début du processus de la SRP, le personnel de la Banque jugeait essentiel de contribuer à la préparation d'un *document* de stratégie de qualité comparable à la première série de DSRP élaborés dans d'autres pays. Comme les agents de la Banque et du Fonds étaient d'avis que le PDES ne constituait pas une solution de remplacement crédible au processus SRP et qu'il ne pouvait être remanié dans les délais impartis, il fut décidé de lancer le processus SRP en parallèle de la préparation de la deuxième phase du PDES. Avec le recul, il aurait sans doute mieux valu fondre les deux processus l'un dans l'autre et remettre la préparation du DSRP final à la troisième phase du PDES qui aurait alors pu être recentré sur les exigences du DSRP. Au lieu de se précipiter dans l'élaboration du DSRP, la Banque, le Fonds et la Banque asiatique de développement auraient pu travailler avec le gouvernement pour créer les conditions propices à l'adoption à plus long terme d'un DSRP efficace. Un appui technique et un soutien à la formation

auraient alors pu être fournis aux ministères pour favoriser la pleine compréhension du processus et des objectifs du DSRP ; une campagne d'information publique aurait pu être organisée, et l'on aurait pu accélérer les travaux d'élaboration du Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et d'une stratégie agricole cohérente.

L'arbitrage entre qualité et adhésion a été compliqué par l'incapacité du bureau local de la Banque à apporter d'entrée de jeu un soutien efficace à la préparation du DSRP. Le bureau de la Banque à Phnom Penh a ouvert en 1999 et disposait d'effectifs limités pour appuyer cet exercice. Ce n'est qu'après l'arrivée de nouveaux agents, en 2001, que le bureau local de la Banque a commencé à apporter une contribution réelle à la préparation du DSRP. Il existait par ailleurs des dissensions touchant à la responsabilité du processus au sein de la Banque. C'est assez tardivement, et à la demande de la direction de la Banque, que les agents en poste au Cambodge ont prêté leur concours aux ministères et fait la liaison entre ces derniers et le personnel sectoriel de la Banque.

Avant le démarrage du processus SRP, le programme de la Banque, tel qu'énoncé dans la Stratégie d'assistance pays (SAP) pour l'exercice 2000–03, visait à axer les financements sur une succession de programmes en suivant une approche sectorielle. Les procédures et processus des différents bailleurs devaient être progressivement éliminés à mesure de l'augmentation des capacités administratives avec une réorientation vers un soutien budgétaire croissant. La SAP préconisait un pilotage des approches sectorielles dans les secteurs des infrastructures, de la santé et de l'éducation. La SAP a donné lieu à des consultations prolongées entre la Banque et le gouvernement, et l'approche sectorielle a été largement approuvée. Les consultations ont également montré qu'au-delà de l'éducation élémentaire, il convenait de restaurer les capacités et les compétences de gestion perdues durant la période Khmer rouge.

Bien que le programme de prêt de la Banque soit aligné sur les priorités de la SAP et centré sur l'amélioration des ressources publiques, de la gestion des dépenses et de la gouvernance, les *choix en matière de financement* (principale-

ment des prêts à l'investissement) n'ont pas suivi la stratégie proposée. La Banque hésitait à s'aligner sur les programmes relevant de la stratégie de gestion sectorielle des investissements (SWIM) conduits par les bailleurs dans les secteurs de l'éducation et de la santé. L'un des bailleurs a attribué au processus SRP le fait que la Banque a fini par coordonner son action avec les programmes SWIM dans le domaine de la santé. Dans celui du développement rural, le soutien récemment accordé par la Banque vise une intervention au niveau sectoriel et une collaboration plus étroite avec les partenaires.

La préparation de la prochaine SAP fournit à la Banque une excellente occasion d'aligner ses analyses et sa politique de prêt au Cambodge sur le processus SRP.

Conclusion : Les leçons de l'expérience

Après des débuts difficiles, le Cambodge est parvenu à développer l'adhésion au programme SRP. Il est évident que la démarche SRP est de mieux en mieux comprise au niveau des ministères. Le dialogue entre le gouvernement et les bailleurs de fonds s'est amélioré, tout comme entre les bailleurs de fonds. Si l'on peut consolider ces acquis, le Cambodge devrait pouvoir commencer à tirer profit du processus SRP.

Il serait certes difficile de conclure que l'élaboration du DSRP au Cambodge a jusqu'ici été satisfaisante ; les choses pourraient toutefois être très différentes d'ici quelques années si le gouvernement, la Banque et la communauté des bailleurs de fonds parviennent à assimiler et mettre à profit les leçons de l'expérience. La quasi-totalité des observateurs fait état d'améliorations constatées entre le tout début de la préparation du DSRP et le parachèvement du document. Le Ministère de la planification est parvenu à institutionnaliser la procédure de planification, organise des réunions mensuelles et a formé des coalitions avec sept sous-groupes de bailleurs de fonds. Les perspectives sont largement fonction de la réussite du processus des rapports d'étape. Les mesures prises pour renforcer le bureau de la Banque à Phnom Penh devraient grandement y contribuer en garantissant que la Banque applique les principes de pilotage par le gouvernement, de partenariat, de parti-

icipation et d'alignement dans son propre programme.

À l'avenir, l'efficacité du DSRP en tant qu'instrument de soutien de la croissance et de réduction de la pauvreté au Cambodge imposera au gouvernement et à la communauté internationale de mettre en œuvre plusieurs mesures essentielles :

- Premièrement, l'approche coordonnée qui a donné de bons résultats dans la santé et l'éducation devra être étendue à l'agriculture, au développement du secteur privé, au renforcement des capacités et à la réforme de la fonction publique.
- Deuxièmement, il faudra constituer un groupe de direction interministériel doté d'un secrétariat chargé de présenter des rapports réguliers de suivi. Pour le bon ordre, ces rapports devront être diffusés auprès des médias et des ONG.
- Troisièmement, la communauté internationale devra mettre au point une approche coordonnée permettant d'identifier et de corriger les principaux manques de capacités qui font obstacle à la mise en œuvre des principes du

DSRP. Compte tenu de son avantage comparatif, la Banque devrait assumer cette responsabilité.

Plusieurs conclusions peuvent en outre être formulées en ce qui concerne spécifiquement la Banque mondiale et ses agents. Pour œuvrer efficacement à la promotion des principes de l'initiative SRP au Cambodge, la Banque doit considérer le DSRP non pas comme une « tâche » conduite par un ministère particulier, mais plutôt comme un mode d'intervention différent fondé sur une responsabilité partagée. Les activités d'apprentissage en équipe auxquelles peuvent être associés des représentants du gouvernement et des partenaires peuvent faire beaucoup pour développer cette vision. Le bureau national de la Banque doit considérer le soutien apporté au DSRP comme sa principale mission et être doté des effectifs nécessaires à cet effet. Les agents de la Banque en poste au Cambodge ne savent toujours pas clairement si la Banque donne priorité à l'internalisation ou à la qualité. Il convient donc de leur fournir des instructions plus claires quant à la manière de concilier ces deux impératifs.



Éthiopie

L'équipe d'évaluation du Département de l'évaluation des opérations s'est rendue en Éthiopie en juin / juillet 2003, et a rencontré des intervenants locaux d'horizons très divers à Addis Ababa, à Awassa, à Shebedino et à Wonago. Les analyses présentées ici s'inspirent de diverses sources dont une enquête réalisée auprès de 83 intervenants représentant le gouvernement, la société civile et les partenaires internationaux. La revue de ce pays permet une évaluation des progrès enregistrés et des défis rencontrés par l'Éthiopie durant l'élaboration du DSRP et sa première année de mise en œuvre commencée au milieu de l'année 2003.

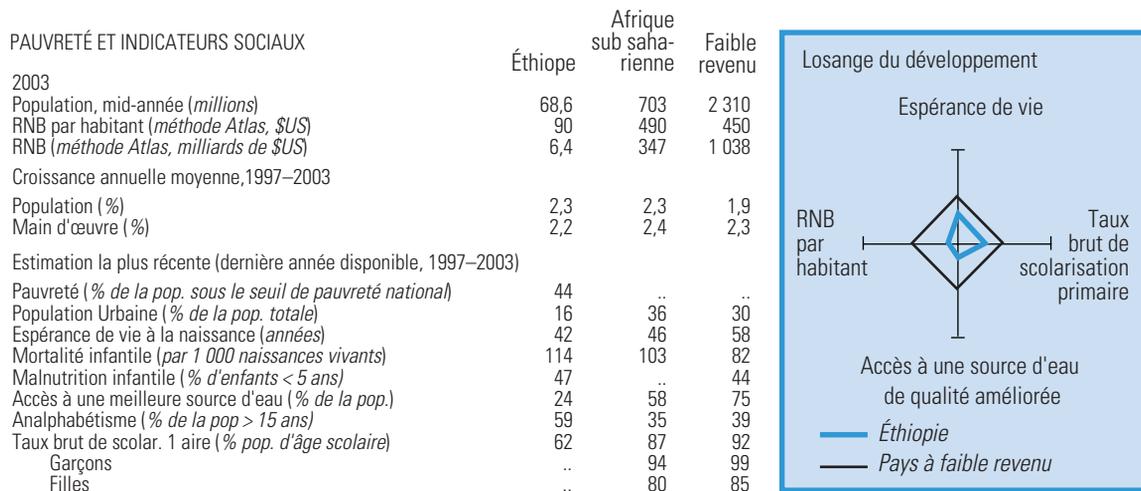
Remédier à la fragilité économique

Près de la moitié des 66 millions d'Éthiopiens vivent dans une pauvreté absolue. Chaque année, ils sont des millions à être confrontés à une grave insécurité alimentaire — entre 11 et 13 millions durant la plus récente sécheresse. Les conflits, tels que la guerre de 1998–2000 avec l'Érythrée, et les fluctuations des cours des produits de base, exacerbent l'insécurité alimentaire chronique résultant de l'échec des politiques, notamment la trop forte dépendance à l'égard de l'agriculture vivrière, les problèmes de propriété foncière, la faiblesse des marchés, l'insuffisance des infrastructures et la dépendance à l'égard de l'aide alimentaire extérieure. L'Éthiopie est tributaire de l'aide au développement pour 40 % des dépenses du secteur public, et devrait demeurer fortement dépendante pendant de nombreuses années encore. La viabilité de sa dette

à long terme est extrêmement aléatoire. Le ratio exportations / PIB est très faible et les exportations sont centrées sur le café, un produit dont les cours avoisinaient en 2003 leur plus bas niveau en 20 ans.

Entre 1991 et 2001, la croissance annuelle du PIB réel s'établissait en moyenne à 4,4 %, soit une nette amélioration par rapport aux décennies précédentes. Les taux de croissance sont fortement influencés par l'agriculture sur laquelle l'économie éthiopienne repose très largement. En 2000, l'agriculture représentait 43 % du PIB et employait 85 % de la population. En 2002–2003, la sécheresse et l'effondrement des cours du café ont fait plonger la croissance du PIB réel dans le rouge à –3,8 %. Les avancées marquées dans la réduction de la pauvreté rurale ont stoppé, tandis que la pauvreté urbaine s'est aggravée. Bien que des améliorations

Graphique 4.1. L'Éthiopie en bref



Source : Banque mondiale.

notables aient été enregistrées sur le plan de l'éducation et de la santé au cours des années 90, les enjeux liés à la mise en place et à la qualité des services sociaux restent d'actualité. Ainsi, un tiers seulement des enfants fréquentait l'école primaire en 1999–2000, tandis que l'alphabetisation des adultes demeure très faible, notamment chez les femmes des zones rurales. À 2,5 %, la croissance démographique annuelle reste forte. Les dépenses de santé par habitant sont d'environ un sixième de la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne. Seuls 15 % de la population rurale ont accès à de l'eau potable. Le VIH / SIDA constitue quant à lui une menace croissante.

L'Éthiopie a adopté en 1994 une constitution fédérale par laquelle elle s'engage à favoriser le *fédéralisme ethnique*, une autonomie régionale constituée en fonction de critères ethniques. En 1998, un différend frontalier et commercial entre l'Éthiopie et l'Érythrée a dégénéré en une guerre meurtrière qui a prélevé un lourd tribut économique. Un accord de paix a été conclu en 2000, mais les tensions restent vives. Au fil des années, toutes les tentatives visant à ouvrir la scène politique à la compétition ont échoué. L'avènement d'un système reposant sur un parti unique a exclu encore davantage la population du processus démocratique.

Grâce aux financements de la Banque et du Fonds, des mesures ont été adoptées dès la fin du conflit pour soutenir la gestion des taux de change, du secteur public et des dépenses publiques, le développement du secteur privé (investissement et réforme de l'aménagement urbain) et la compétitivité des exportations. Les réformes ont toutefois marqué le pas, notamment en raison d'un manque de volonté d'ouvrir le secteur financier aux intérêts privés. Par ailleurs, de grandes sociétés qui avaient été privatisées n'ont pas trouvé acheteur.

Pour tenter de rétablir la confiance, le congrès du parti au pouvoir a révisé en 2001 la politique de développement et ses stratégies d'exécution, et a annoncé un remaniement de fond des structures officielles du gouvernement. Ces réformes ont produit trois grands résultats : i) une vague de décentralisation visant à rapprocher le gouvernement du peuple en déléguant nombre de pouvoirs régionaux aux collectivités locales ; ii) un nouveau cabinet dans lequel des postes-clés ont été attribués à des personnalités n'appartenant pas au parti au pouvoir ; et iii) la création de cinq super-ministères chargés de relancer et de coordonner les efforts destinés à améliorer l'efficacité du gouvernement.

La stratégie de développement à long terme du gouvernement et l'actuel plan quinquennal

de développement national (2001 – 2005) restent focalisés sur la stratégie d'industrialisation fondée sur le développement agricole qui date de 1994. Cette stratégie fournit également le cadre du DSRP provisoire qui est centré sur la sécurité alimentaire, l'amélioration des systèmes de commercialisation, le développement de l'irrigation, l'expansion des services de vulgarisation, le renforcement des capacités et la mise en valeur des ressources humaines dans l'éducation et la santé. Le développement agricole constituera un volet important de toute stratégie de lutte contre la pauvreté rurale en Éthiopie. Toutefois, il sera extrêmement difficile de réaliser un développement agricole durable qui ne s'appuierait pas sur une structure urbaine bien développée reliée aux marchés nationaux et internationaux.

L'Éthiopie a atteint en octobre 2001 le point de décision au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), bénéficiant ainsi d'un allègement hautement nécessaire de sa dette. Toutefois, à l'instar de nombreux autres pays à faible revenu, l'Éthiopie n'a guère les moyens de contracter de nouveaux emprunts.

Le processus SRP — Un plus pour les relations gouvernement-bailleurs

Le DSRP de l'Éthiopie a été achevé en août 2002, au moment opportun du point de vue des relations entre le gouvernement et les bailleurs qui avaient souffert des divergences suscitées par la guerre en Érythrée. Le DSRP a donné au gouvernement l'occasion de préciser son programme d'action tant aux collectivités locales qu'aux partenaires extérieurs, tout en réunissant un ensemble d'engagements politiques dans un même cadre durable (encadré 4.1). Le gouvernement avait déjà adopté divers documents stratégiques nationaux mettant l'accent sur la réduction de la pauvreté : la stratégie d'industrialisation fondée sur le développement agricole, le troisième plan quinquennal de développement et la stratégie nationale en faveur de la sécurité alimentaire. Ces stratégies bénéficiaient de l'appui de l'élite politique. Le DSRP a donc permis de les intégrer dans un cadre de développement unique soumis à l'approbation

Encadré 4.1.

Les quatre piliers du DSRP de l'Éthiopie

- **Industrialisation fondée sur le développement agricole et sécurité alimentaire**
- **Gouvernance, décentralisation et émancipation économique**
- **Réforme du système judiciaire et de la fonction publique**
- **Renforcement des capacités**

du grand public et de la communauté des bailleurs d'aide extérieure.

Internalisation

Les milieux gouvernementaux ont fait bon accueil au DSRP. Le gouvernement central y a fortement adhéré dans la mesure où il prolongeait les axes forts des politiques en vigueur.

La préparation du DSRP a été fondée sur un large processus de consultation qui reflétait fidèlement la hiérarchie fédérale et administrative du pays, ce qui représentait une vaste entreprise compte tenu de sa taille et de sa population. Entre novembre 2001 et mars 2002, le gouvernement fédéral a organisé au niveau des districts et des régions des discussions publiques qui ont été suivies par les ONG et par la communauté des bailleurs. Les organisations de la société civile et la communauté des bailleurs de fonds ont également organisé une série de consultations et de discussions publiques à l'échelon régional et fédéral (encadré 4.2).

La plupart des personnes qui ont pris part à l'enquête conduite par le Département de l'évaluation des opérations auprès des intervenants nationaux et de la communauté des bailleurs considéraient ce processus de consultation comme une première étape importante en faveur d'une implication et d'une responsabilité croissante des collectivités locales. Les responsables des districts y voyaient des retombées positives sur la prise de conscience des problèmes de pauvreté et sur l'autonomisation des communautés.

Les ONG locales et internationales travaillant au niveau fédéral et local voyaient le processus de consultation sous un jour moins positif. La plupart reconnaissaient l'importance du processus et sa valeur intrinsèque pour les per-

Encadré 4.2.**Mobilisation de la société civile en faveur du DSRP**

Le DSRP a fourni un cadre permettant à la société civile de s'engager activement dans le processus lancé par les politiques publiques. Les ONG ont cherché par divers moyens à surmonter leurs problèmes de capacités et à faire face à la politique de blocage traditionnellement adoptée par le gouvernement.

- **Premièrement, elles se sont regroupées dans le cadre d'un « groupe de travail des ONG sur le DSRP » qui a organisé plusieurs ateliers de sensibilisation et d'analyse sectorielle. Elles ont fait réaliser une étude sur la contribution des ONG à la lutte contre la pauvreté. Elles ont assuré le suivi des consultations à l'échelle des districts et lancé plusieurs tentatives successives pour travailler plus étroitement avec le secrétariat gouvernemental du DSRP.**
- **Deuxièmement, elles ont formé des coalitions avec la communauté des bailleurs de fonds.**
- **Troisièmement, elles ont associé plusieurs parties prenantes à une série de discussions publiques. Le Forum pour les études sociales, par exemple, a organisé une série de dialogues sur la pauvreté où ont été soulevées des questions de politique générale ultérieurement présentées au titre du processus de la SRP.**

Source : Abebe Haile-Gabriel, « Le processus DSRP en Éthiopie : deuxième réunion du Groupe de réflexion africain sur les DSRP » Bruxelles, novembre 2002.

sonnes qui y participaient, mais les consultations avaient laissé nombre d'entre elles sur leur faim. Les consultations ne laissaient guère de place à l'examen de politiques de rechange, une conclusion qui a été confirmée par les résultats de l'enquête. Certaines organisations de la société civile et certains bailleurs de fonds ont été déçus par le fait que le DSRP final traduisait mal les préoccupations soulevées lors des consultations et que les possibilités d'engagement offertes aux parties prenantes s'étaient amenuisées après la fin du processus de consultation.

Globalité et perspective à long terme

Le DSRP présente un diagnostic global de la pauvreté et de ses principaux facteurs déterminants, fondé sur les résultats de deux enquêtes sur le revenu, la consommation et les dépenses des ménages réalisées en 1995–1996 et en 1999–2000, ainsi que sur une série d'enquêtes

annuelles de suivi sur le bien-être conduites depuis 1995–1996. L'analyse de la pauvreté en détail essentiellement les tendances quantitatives en termes de revenus, dans le temps et les différentes régions. Elle couvre également des aspects de la pauvreté autres que le revenu, comme le niveau nutritionnel (retard de croissance et émaciation), l'accès aux services de santé, l'alphabétisation et plusieurs aspects de la propriété des actifs. Elle porte par ailleurs sur plusieurs dimensions essentielles de la vulnérabilité, telles que la sécurité alimentaire et le VIH / SIDA, mais de manière très générale.

Le profil de la pauvreté ainsi obtenu constitue une nette amélioration par rapport aux précédentes tentatives de définition, en particulier la stratégie d'industrialisation fondée sur le développement agricole, le plan quinquennal et d'autres documents stratégiques. Ce qui fait défaut dans ce diagnostic, c'est une évaluation qualitative de la perception qu'ont les gens de la pauvreté et de la vulnérabilité. Les constatations d'ordre qualitatif résultant des consultations sur le DSRP n'ont pas été utilisées sur le fond, en dépit de discordances évidentes entre l'analyse quantitative et les perceptions formulées couramment au cours du processus de consultation, par des personnes ordinaires selon lesquelles, loin de décroître, la pauvreté s'aggravait. À tout le moins, cette divergence apparente reflète sans doute un décalage entre les données subjectives et objectives, ce qui est relativement fréquent. Une interprétation plus lourde de conséquences serait que les tendances quantitatives mentionnées dans le profil de la pauvreté sont quelque peu erronées étant donné que les données d'enquêtes de 1995 / 1996 et de 1999 / 2000 ne sont pas comparables.

Partenariats

Le DSRP a ouvert la voie à plusieurs partenariats nouveaux entre le gouvernement et les bailleurs, ainsi qu'entre le gouvernement et les partenaires du secteur privé. Le Groupe d'aide au développement, qui compte environ 40 bailleurs de fonds, a joué un rôle fondamental dans l'élaboration du DSRP, puis dans la recherche d'un meilleur alignement et d'une harmonisation de sa mise en œuvre. Un forum de consultations

Encadré 4.3. Une architecture pour le dialogue entre l'État et les bailleurs de fonds

L'État et les bailleurs de fonds ont convenu d'une nouvelle structure de dialogue à trois niveaux :

- **Un forum de niveau ministériel se réunira tous les trimestres afin d'encourager une reddition mutuelle de comptes et un échange plus nourri sur les politiques générales. Ce forum aura plus particulièrement pour tâche de : i) superviser l'exécution et le suivi du DSRP ; ii) superviser les progrès de**

l'harmonisation ; et iii) constituer une enceinte pour la discussion des questions de politique générale.

- **Le forum sera appuyé par des groupes auxiliaires de deux types : des groupes sectoriels mixtes et des groupes responsables des processus (comme la gestion des finances publiques).**
- **Cette structure sera soutenue par un secrétariat responsable des communications horizontales et verticales entre le forum de niveau ministériel et les groupes auxiliaires.**

entre les secteurs public et privé a été créé pour répondre aux principaux problèmes identifiés par les partenaires privés durant le processus de consultation.

Pendant le processus SRP, les bailleurs ont convenu des règles d'engagement et notamment de la constitution d'un fonds conjoint pour la préparation du DSRP. Ils ont jugé nécessaire d'intégrer le Groupe d'aide au développement et de convenir d'un plan pour aller de l'avant. L'étroite collaboration instaurée entre eux et le gouvernement au cours de ce processus, en particulier durant les consultations, a suscité une plus grande compréhension mutuelle entre les deux groupes et au sein de chacun d'eux (encadré 4.3). Par ailleurs, les efforts visant à développer la coopération aux fins de la revue des dépenses publiques (RDP) et de l'évaluation de la responsabilité financière ont également donné une assise plus solide aux partenariats entre les bailleurs.

Des efforts ont été mis en œuvre pour améliorer l'efficacité de l'aide grâce à une meilleure coordination entre les bailleurs de fonds, à un soutien plus direct aux budgets nationaux, à une réduction des conditions de prêt et à des procédures d'exécution moins contraignantes. En Éthiopie, ces efforts ont amélioré les relations entre le gouvernement et les bailleurs. Bien que ces derniers aient déjà commencé à fournir un soutien budgétaire sous diverses formes avant l'élaboration du DSRP, le processus de SRP a consolidé leur démarche, tout en les aidant à coordonner et à harmoniser leurs efforts.

Les progrès réalisés du point de vue de l'alignement de l'aide et du soutien budgétaire en

général sur les objectifs nationaux semblent être intervenus plus rapidement que dans de nombreux autres pays à faible revenu ; il demeure toutefois difficile d'évaluer dans quelle mesure l'appui des bailleurs a été réorienté sur le DSRP. Les bailleurs ne sont pas tous aussi favorables à l'idée d'un alignement et plusieurs font preuve d'attentisme. La prudence de ces derniers s'explique en partie par un défaut de hiérarchisation des activités dans le DSRP. Nombre d'incertitudes perdurent en outre quant à la manière dont les nouveaux financements issus des différents fonds mondiaux, en particulier le Fonds mondial de lutte contre le VIH / SIDA, s'intégreront dans le cadre du DSRP.

Stratégie axée sur les résultats

Le DSRP met en évidence des domaines qu'il convient de renforcer pour permettre un suivi efficace de l'exécution de la stratégie. Il faudra notamment renforcer les capacités de l'agence statistique centrale et de l'unité de suivi du bien-être qui relèvent du Ministère du développement économique et de la coopération, et veiller à la cohérence des systèmes d'élaboration de rapports à différents niveaux. L'aspect primordial est d'améliorer l'analyse et l'utilisation des données à tous les échelons du gouvernement, surtout au niveau des régions et des collectivités locales, pour raffermir l'engagement du gouvernement en faveur d'une décentralisation plus marquée. Il faudra impérativement amener les intervenants non gouvernementaux à produire, à analyser et à utiliser des données. Le DSRP ne prévoit aucun plan ou calendrier pour ces activités.

Le DSRP définit 25 cibles et indicateurs pour le suivi et l'évaluation de l'exécution de la stratégie. Ils concernent pour la plupart les secteurs sociaux — indice numérique de pauvreté, éducation et santé. Les neuf cibles d'exécution comprennent les principaux déclencheurs exigés pour atteindre le point d'achèvement au titre de l'initiative PPTE.

Dans les premiers temps, le suivi et l'évaluation ont lentement progressé. Les personnes interrogées au sein du gouvernement comme au-delà évoquaient un ralentissement de l'élan causé par la situation de crise, les exigences du nouveau système de dotation globale et le temps absorbé par l'harmonisation et d'autres aspects des relations avec les bailleurs de fonds. À l'époque de la visite de l'équipe d'évaluation, la situation s'était améliorée. Le rapport annuel d'activité de décembre 2003 inclut un plan détaillé pour la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation ; toutefois, les indicateurs doivent encore être définis et il est difficile de voir comment ce système fonctionnera dans le contexte de la décentralisation.

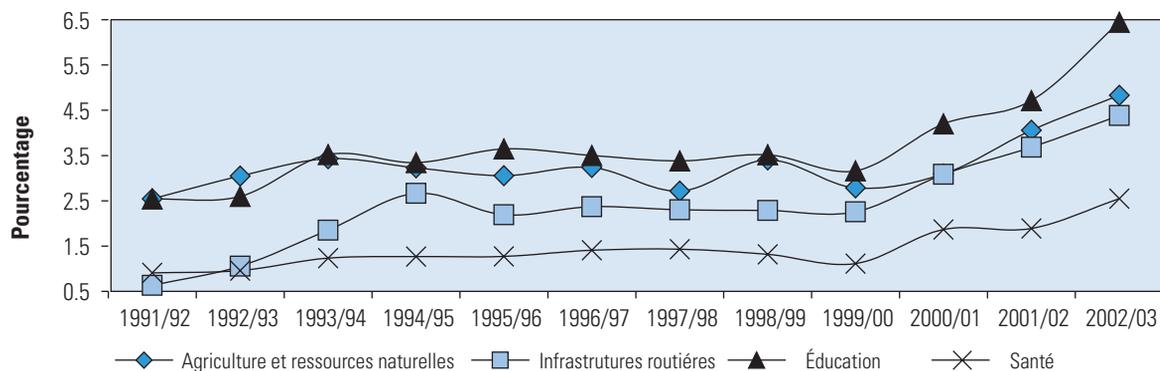
La démarche de réduction de la pauvreté précédemment adoptée par le gouvernement ne comportait pas de cadre cohérent de suivi et de mesure des progrès réalisés. Plusieurs programmes avaient défini des cadres individuels de suivi et d'évaluation, et l'Unité de suivi du bien-être rassemblait des données sur les principales tendances de la pauvreté. Cependant, aucune de

ces données n'était systématiquement utilisée pour mesurer les résultats des politiques ou des programmes spécifiques. Par ailleurs, il n'y a pas eu d'articulation claire avec l'enveloppe nécessaire au financement des aspirations stratégiques du gouvernement. Le DSRP a remédié à ces insuffisances.

Avant le démarrage du processus SRP, le gouvernement éthiopien s'était engagé à accroître les dépenses consacrées à la lutte contre la pauvreté (graphique 4.2). Le maintien de cet engagement fait de toute évidence partie intégrante du cadre d'affectation des ressources du DSRP, mais les chiffres actuellement inscrits au budget sont très inférieurs aux estimations, laissant supposer un manque de discipline et de réalisme au stade de la planification.

L'augmentation des dépenses publiques en faveur de la lutte contre la pauvreté prévue au DSRP imposera au gouvernement d'adopter un calendrier de réformes permanentes de la gestion des dépenses publiques et d'intégrer les capacités d'analyse du bien-être et la planification des dépenses, de l'échelon fédéral à celui des collectivités locales. Au niveau local, l'alignement des priorités budgétaires sur celles du DSRP constitue un véritable défi. Dans les régions faisant l'objet de la seconde vague de décentralisation, les budgets des districts ne cessent de se modifier, et les fonctionnaires ont du mal à déterminer les liens entre les récents changements du système de dotation globale

Graphique 4.2. Dépenses des secteurs intervenant dans la lutte contre la pauvreté en Éthiopie (Pourcentage du PIB)



Source : DSRP de l'Éthiopie et Ministère du développement économique et de la coopération.

et les transferts de responsabilité en matière d'offre de services, ainsi qu'avec le DSRP.

Résultats préliminaires

On note quelques signes de progrès suite à la mise en place du processus SRP. Les agents de la Banque signalent une réelle modification de l'attitude du gouvernement à l'égard des discussions de politique générale concernant des sujets jusque-là inabordables, comme la réglementation des affaires, le régime foncier, les télécommunications et le développement du secteur financier. À l'époque de l'évaluation, ces discussions ne s'étaient pas encore traduites par des mesures plus libérales.

L'évolution se fait également sentir dans les tentatives récentes visant à transférer davantage de pouvoirs et de responsabilités aux collectivités locales. La décision de mettre sans tarder des dotations globales à la disposition des districts des quatre plus grandes régions a elle aussi clairement démontré l'intention du gouvernement de résoudre les sérieuses entraves à la fourniture de services et de promouvoir la responsabilité financière en aval — deux aspects essentiels à la mise en œuvre du DSRP. Il sera essentiel de susciter les motivations nécessaires et de surmonter les insuffisances de capacité aux échelons inférieurs du gouvernement.

Bien que l'Éthiopie dispose d'un système assez solide de gestion des dépenses publiques, l'alignement du budget sur le DSRP n'a pas progressé aussi rapidement qu'on l'espérait. Le cadre macroéconomique et budgétaire à moyen terme est purement symbolique et la pleine intégration des procédures des budgets de fonctionnement et d'équipement n'a pas encore eu lieu.

Le décaissement des crédits budgétés a été plus important en 2002–2003 qu'en 2001–2002, mais reste inférieur aux niveaux prévus dans le DSRP. L'examen annuel de l'exécution du budget faisait état d'augmentations des crédits pour 2003–2004, sans donner d'indication claire quant à l'origine de ces projections, ni à une quelconque hiérarchisation des principaux programmes de lutte contre la pauvreté. On ne peut donc affirmer que l'adoption de budgets irréalistes relève du passé.

Le coût total des programmes nécessaires pour atteindre les cibles du DSRP dépassait les ressources prévues au cadre macroéconomique et budgétaire, peut-être en raison des hypothèses optimistes formulées dans le DSRP quant à la croissance annuelle du PIB réel (5,7 % par an jusqu'en 2015). En conséquence, il faudra doubler, voire tripler l'aide publique au développement pour aider l'Éthiopie à atteindre les ODM dans le domaine de la pauvreté, de l'éducation, de l'élimination de la faim, de l'eau et de l'assainissement, du VIH et du paludisme d'ici 2015. Étant donné la très faible capacité du pays à absorber une nouvelle dette, l'augmentation des flux d'aide devra prendre la forme de dons.

Soutien de la Banque Mondiale : Davantage de décisions prises sur le terrain

La Banque a joué un rôle constructif dans le processus SRP en Éthiopie. Tout en appuyant le gouvernement de ses conseils et de son assistance technique chaque fois que nécessaire, elle a respecté le principe de l'internalisation de la stratégie par le pays.

Son engagement a été dicté par le processus d'élaboration de la SAP, mené quasiment en parallèle avec la préparation du DSRP. Les consultations concernant la SAP — dont une série d'ateliers de haut niveau organisés en 2002–2003 sur des thèmes comme la décentralisation, le développement du secteur privé, le renforcement des capacités et le développement rural — visaient à approfondir des questions soulevées par le gouvernement dans le DSRP. Il est difficile d'établir dans quelle mesure le gouvernement a supporté des frais plus importants du fait de la préparation parallèle de la SAP et du processus SRP. Conformément aux indications de la Banque, il convient de rechercher des synergies entre la SAP et le DSRP, mais il semble tout aussi important d'éviter d'imposer des charges supplémentaires à l'administration publique.

Les fonctionnaires interrogés sur le soutien apporté par la Banque au DSRP ont presque tous répondu très positivement. Selon eux, les rapports avec la Banque se sont améliorés suite à l'expansion de son bureau national et à l'entrée en fonction d'un directeur de pays à Addis. Les

membres du Groupe d'aide au développement étaient du même avis, pour avoir constaté une nette amélioration des relations entre les bailleurs de fonds et la Banque depuis 2000–2001.

Les représentants de certaines ONG considèrent l'attachement de la Banque au principe d'internalisation par le pays comme une arme à double tranchant. Ils conviennent qu'un processus dirigé par le pays et jouissant de son adhésion, est indispensable mais s'inquiètent de ce que le gouvernement ne tient pas suffisamment compte de leurs avis et de leurs demandes de participation et ils souhaiteraient que la Banque plaide davantage en leur faveur. L'adoption d'une bonne stratégie de communication dès le démarrage du processus SRP aurait sans doute permis de préciser les attentes concernant le processus et les rôles respectifs du gouvernement, des bailleurs de fonds et des ONG.

La SAP de l'Éthiopie porte sur trois catégories d'objectifs — promouvoir la croissance en faveur des pauvres, sur le développement humain en améliorant la gouvernance, et réduire la vulnérabilité — étroitement liés aux quatre piliers du DSRP. Au cœur du programme d'assistance se trouve un ensemble de crédits de soutien à la réduction de la pauvreté (CSRP) destinés à appuyer chacun des objectifs stratégiques de la SAP. D'autres modalités d'aide sont envisagées, notamment des subventions d'équipement aux collectivités locales en vue du développement des infrastructures ainsi qu'une approche-programme pour le renforcement des capacités dans le secteur public. L'un des aspects les plus innovants de la SAP est le projet visant à utiliser le programme d'aide hors prêt comme un outil de promotion du dialogue national et de renforcement du suivi et de l'évaluation des principales politiques énoncées dans le DSRP.

La SAP repose sur un vaste programme regroupant tout un éventail de projets et de champs d'activités. Son ampleur reflète l'augmentation de l'aide de l'Association internationale de développement (IDA) après la fin de la guerre ainsi que le fait que le DSRP lui-même soit un document général et assez mal hiérarchisé.

À moyen et long terme, alors que d'autres bailleurs intensifieront leurs activités, l'IDA engagera une action plus sélective, axée sur les domaines qui attirent moins les autres bailleurs, comme les infrastructures. Dans l'intervalle, l'actuelle SAP n'en demeure pas moins ambitieuse. Pour la Banque, l'enjeu consistera à gérer une stratégie massive et diversifiée et à ménager suffisamment de possibilités d'interventions complémentaires pour les autres acteurs intervenant dans la mise en œuvre du DSRP.

Soutien du FMI : Un engagement constructif

Du point de vue du personnel du FMI, le processus SRP a été une période d'engagement constructif. Ses agents en poste à Addis Ababa ont participé à plusieurs consultations sur la SRP ainsi qu'à plusieurs missions CSRP, et le Fonds a pris une part active aux discussions du Groupe d'aide au développement. Bien que plus irrégulièrement concerné, le personnel en poste à Washington s'est employé à encourager le gouvernement à évaluer les sources de croissance et à envisager divers scénarios macroéconomiques dans le DSRP. L'équipe nationale du FMI travaillant sur l'Éthiopie a également joué un rôle majeur dans la préparation de l'évaluation conjointe des services, en collaboration avec son homologue à la Banque.

La collaboration aurait pu être meilleure dans les premiers stades de l'évaluation de la responsabilité financière. Certains participants étaient d'avis que le FMI aurait pu apporter un soutien plus direct au processus (ou être invité à le faire), ce qui lui aurait permis de se rallier plus franchement aux conclusions. Certains bailleurs de fonds estimaient par ailleurs qu'il convenait de renforcer la participation du FMI aux revues des dépenses publiques (RDP). Bien que le FMI ait affecté des ressources à la revue 2001, notamment pour la rédaction d'un chapitre sur les politiques budgétaires, d'aucuns ont eu l'impression qu'il n'adhérait guère aux conclusions de cette RDP, ce qui n'était pas sans incidence pour le programme FRPC.

À l'avenir, il faudra impérativement renforcer le rôle du Fonds dans le processus de RDP pour permettre un meilleur alignement de la

FRPC et du DSRP. Plusieurs hauts fonctionnaires du Ministère des finances et du développement économique se sont dits préoccupés par le hiatus entre le cadre macroéconomique défini dans le programme FRPC et les besoins financiers du DSRP, faisant valoir que les règles du Fonds en matière de programmation ne cadraient pas avec les besoins en financement du DSRP. Le Fonds estimait que les hypothèses énoncées dans le DSRP étaient trop optimistes et qu'un cadre macroéconomique plus réaliste s'imposait pour que les programmes soient hiérarchisés et les objectifs atteints.

Conclusion : Relance du partenariat

Le processus SRP aura été une expérience fructueuse tant pour le gouvernement éthiopien que pour la Banque. Le gouvernement considère le DSRP comme une bonne occasion d'exposer son programme d'action défini de longue date aux intervenants locaux et étrangers. Pour de nombreux bailleurs, c'est un premier pas vers un gouvernement plus réceptif et plus transparent et un nouveau climat pour les relations d'aide. De nombreuses ONG et organisations de la société civile voient le processus SRP sous un angle plus radical, et espèrent une transformation profonde de la philosophie d'élaboration des politiques et de l'examen des politiques de rechange. Ne pas perdre de vue ces attentes diverses et équilibrer le respect de l'internalisation de la stratégie par le pays tout en offrant des orientations intellectuelles et financières, voilà qui constituera un enjeu majeur pour la Banque mondiale. Il sera par ailleurs capital pour la prochaine phase du DSRP de veiller à ce que le processus de la SRP remporte un soutien au-delà d'Addis Ababa.

Alors que le DSRP en est encore à ses balbutiements, l'évaluation a mis en évidence des attentes potentiellement contradictoires quant au processus. Pour l'essentiel, les principes ont été respectés et ont permis de re-dynamiser et de réorienter un partenariat gouvernement-bailleurs de fonds qui était moribond encore récemment. Les partenaires des deux bords devront consentir quelques changements pour préserver ce nouvel élan ; en particulier, les bailleurs de fonds devront montrer assez rapidement que les projets d'alignement et d'harmonisation ne resteront pas lettre morte. Il semblerait toutefois que la communauté des bailleurs ait véritablement l'intention d'appuyer le gouvernement soucieux d'engager d'ambitieuses réformes institutionnelles et structurelles.

Le processus SRP a eu des retombées mitigées sur les relations entre le gouvernement et la société civile. On constate une évolution positive dans certains domaines, par exemple l'instauration d'un dialogue organisé entre le gouvernement et le secteur privé. Certains observateurs sont d'avis que l'ampleur des consultations témoigne d'une évolution positive des relations entre le gouvernement et la société civile. D'autres sont moins convaincus, estimant que les perspectives ouvertes par le DSRP ont été compromises par les insuffisances du système politique : absence de transparence, responsabilité financière insuffisante et fragilité des institutions politiques. Pour étayer le processus SRP, il faudra poursuivre l'institutionnalisation des structures et des soutiens, tout particulièrement les stratégies et les plans d'action de niveau sectoriel, régional et local. Pour toutes les parties concernées, il faut d'urgence relier plus efficacement les politiques et les pratiques.



Guinée

L'équipe d'évaluation du BIE s'est rendue en Guinée en avril / mai 2003 et a tenu des réunions à Conakry et à Mamou, l'une des huit capitales régionales. L'analyse présentée ci-après s'inspire de diverses sources dont une enquête réalisée auprès de 53 intervenants locaux représentant le gouvernement, la société civile et les partenaires internationaux. Les opérations du FMI n'ont pas été examinées au-delà de la fin 2002. Toutefois, on a pris en considération l'évolution de la situation sur le terrain jusqu'à la fin 2003.

L'approche SRP pourrait avoir une incidence positive en dépit de l'insuffisance des capacités institutionnelles

Peuplée de quelque 8,5 millions d'habitants, la Guinée est un pays riche en ressources naturelles, notamment l'or et la bauxite. Son PIB par habitant est seulement de 550 \$US, conséquence d'une longue période de politique isolationniste et centralisées qui ont freiné le développement économique. Depuis 1985, le pays s'est engagé sur la voie d'une ouverture économique et d'une libéralisation progressive avec l'appui de la Banque mondiale, du FMI et d'une poignée de bailleurs bilatéraux. Depuis le milieu des années 90, la Guinée enregistre un taux de croissance annuelle du PIB réel de 4 à 6 % et une inflation moyenne d'environ 5 %.

En dépit de cet environnement macroéconomique relativement stable, les indicateurs sociaux de la Guinée sont bien faibles. En 2002, la Guinée se situait à la 159^e place sur les 173 pays

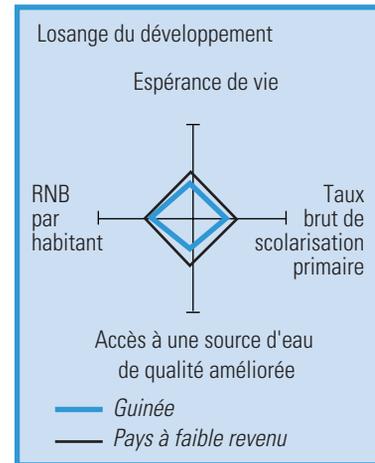
recensés dans l'indice du développement humain du PNUD. Près des deux tiers de sa population sont illettrés et plus de 40 % des Guinéens vivent en dessous du seuil de pauvreté. Au cours des dernières années, la Guinée a été confrontée à des dépenses croissantes liées à l'influx massif de réfugiés cherchant à échapper aux conflits politiques qui secouent les pays voisins, la Côte d'Ivoire, le Liberia et le Sierra Leone. Les dépenses de défense ont également augmenté en raison des problèmes de sécurité le long des frontières nationales.

Les recettes mobilisées par l'État sont très faibles — moins de 12 % du PIB — principalement en raison de l'administration fiscale défectueuse, de la corruption généralisée et du recours fréquent aux exonérations fiscales. Le problème est encore aggravé par le manque de transparence et la médiocrité de la gestion des dépenses publiques et par l'existence de quelques entreprises publiques, peu nombreuses mais coûteuses et opaques. L'effet net

Graphique 5.1. La Guinée en bref

PAUVRETÉ ET INDICATEURS SOCIAUX	Guinée	Afrique sub saharienne	Faible revenu
2003			
Population, mid-année (millions)	7,9	703	2 310
RNB par habitant (méthode Atlas, \$US)	430	490	450
RNB (méthode Atlas, milliards de \$US)	3,4	347	1 038
Croissance annuelle moyenne, 1997–2003			
Population (%)	2,2	2,3	1,9
Main d'œuvre (%)	2,1	2,4	2,3
Estimation la plus récente (dernière année disponible, 1997–2003)			
Pauvreté (% de la pop. sous le seuil de pauvreté national)
Population Urbaine (% de la pop. totale)	35	36	30
Espérance de vie à la naissance (années)	46	46	58
Mortalité infantile (par 1 000 naissances vivants)	106	103	82
Malnutrition infantile (% d'enfants < 5 ans)	33	..	44
Accès à une meilleure source d'eau (% de la pop.)	48	58	75
Analphabétisme (% de la pop > 15 ans)	..	35	39
Taux brut de scolar. 1 ^{er} aire (% pop. d'âge scolaire)	77	87	92
Garçons	88	94	99
Filles	66	80	85

Source : Banque mondiale.



a été de saper la capacité du gouvernement à financer les programmes des secteurs sociaux prioritaires. L'insuffisance des infrastructures de transport et de communication, le manque de fiabilité des services publics et la corruption généralisée ont miné le développement du secteur privé, laissant l'économie largement tributaire des recettes fiscales et d'exportation générées par un secteur minier faiblement développé.

Avec environ un quart de l'aide publique nette au développement en 2000 et 2001, l'IDA est la plus importante source de financements concessionnels du pays. Mis à part l'IDA et le FMI, la communauté des bailleurs de fonds est relativement restreinte. Depuis la fin 2001, la plupart des bailleurs, préoccupés par la qualité de la gouvernance, ont réduit leur aide et s'abstiennent de tout soutien budgétaire général. À l'époque de l'évaluation, la Guinée traversait donc une période où l'aide s'était quelque peu tarie, ce qui peut avoir influencé l'opinion des intervenants locaux quant à l'initiative SRP.

En 1995, suite à la publication de données situant la Guinée à la toute dernière place de l'indice de développement humain du PNUD, les autorités guinéennes ont entrepris un programme de développement humain avec le soutien de la Banque mondiale. Il en est résulté

une stratégie de développement à long terme intitulée « Guinée : vision 2010 » dans laquelle le gouvernement s'est engagé à investir dans le capital humain et à promouvoir la bonne gouvernance. Les priorités majeures définies par les participants à un Forum national consultatif organisé dans le cadre de cette stratégie étaient le développement rural, l'accès à l'éducation élémentaire et aux soins de santé primaire, le développement des initiatives locales et l'amélioration de la gouvernance. Ces priorités ont par la suite été intégrées au cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) que les pouvoirs publics ont commencé à appliquer en 1998. En 1999, l'application du CDMT a été élargie à trois autres secteurs prioritaires : la justice, le développement urbain, le logement et les affaires sociales.

La Guinée a été déclarée admissible au bénéfice de l'initiative PPTE en décembre 1999 et a atteint le point de décision un an plus tard ; elle a préparé un DSRP provisoire en octobre 2000.

L'expérience SRP — Un « bon document », mais par un processus inapproprié et une exécution partielle

Le DSRP final de la Guinée, qui a été achevé en janvier 2002, répond aux exigences énoncées dans les principes directeurs concernant les DSRP

et les approches globales de la pauvreté. Les stratégies définies dans ce document sont convenablement axées sur les résultats, en ce sens que les retombées escomptées sont clairement identifiées, et que le DSRP vise le long terme à plusieurs égards. Il repose sur trois piliers : l'expansion de la croissance économique ; l'amélioration de l'offre de services et l'accès équitable aux services essentiels ; et l'amélioration de la gouvernance et le renforcement des capacités humaines et institutionnelles.

Du fait de ces caractéristiques, la communauté des bailleurs et les observateurs informés ont dans l'ensemble l'impression que le DSRP de la Guinée est un « bon document »¹. Plusieurs lacunes d'ordre qualitatif en limitent toutefois l'utilité en tant que manuel opérationnel pour l'élaboration des politiques. Signalons principalement l'utilisation de données périmées pour le diagnostic de la pauvreté et l'analyse insuffisante des déterminants de la pauvreté ou des liens entre des programmes et politiques spécifiques et leurs retombées sur la pauvreté, lacunes qui reflètent toutes deux les contraintes techniques imposées par le calendrier fixé par les autorités pour l'élaboration du DSRP. La plus importante d'entre elles est peut-être le manque d'intégration du cadre macroéconomique avec le reste de la stratégie de réduction de la pauvreté.

Ces défaillances ont engendré d'autres problèmes. Tout d'abord, nombre des personnes interrogées par l'équipe d'évaluation en Guinée (en particulier des personnes n'appartenant pas aux milieux gouvernementaux) sont d'avis que les cibles et objectifs du DSRP étaient bien trop optimistes (par exemple un taux de croissance annuelle du PIB de 10 % d'ici 2010). Par ailleurs, il n'y est guère question des interactions entre les politiques sectorielles et macroéconomiques, notamment de la façon dont les politiques sectorielles pourraient contribuer à atteindre des objectifs macroéconomiques comme la croissance des recettes et du PIB ou l'impact des politiques de taux de change sur la diversification des exportations.

Il n'y a pas eu non plus de discussions sur les arbitrages possibles entre les différents objectifs des politiques d'intervention. De nombreux intervenants du secteur privé et de la société civile

ainsi que plusieurs fonctionnaires d'État ont fait valoir que les actions prioritaires définies dans le DSRP ne suffiraient pas à éliminer les principaux obstacles structurels à la croissance, en particulier les entraves au développement du secteur privé. Moins de la moitié des personnes interrogées estimait que le document établissait un bon équilibre convenable entre les deux objectifs : la croissance et la lutte contre la pauvreté.

Enfin, nombre d'entre elles — y compris celles qui jugeaient favorablement ce DSRP — étaient d'avis que la stratégie est sans rapport avec la capacité actuelle d'exécution. Cette opinion visait principalement les dispositions relatives aux indicateurs et au suivi, étant donné qu'il n'existait pas encore de structure capable de collecter et d'analyser les données nécessaires. D'autres interventions publiques jugées prioritaires dans le DSRP dépassaient selon eux la capacité d'exécution de l'État du fait de la faiblesse des moyens tant techniques que financiers.

Adhésion, participation

Compte tenu du faible taux d'alphabétisation de la population guinéenne, de la rareté des organisations autonomes de la société civile et de leurs capacités techniques limitées, de l'interdiction des chaînes de radio et de télévision privées et de la diffusion limitée de la presse en dehors de la capitale, il n'aurait pas été réaliste de s'attendre à ce que ce premier DSRP de la Guinée soit le fruit d'une large participation et recueille l'adhésion d'une grande partie de la population.

Il n'est donc pas anodin que les intervenants locaux comme les partenaires internationaux estiment que l'effort de sensibilisation a été sans précédent, ne serait-ce que parce qu'il a duré plus longtemps et qu'il a touché une proportion plus vaste de la population. En outre, la visibilité du processus SRP a permis dans l'ensemble du pays une prise de conscience des grands obstacles à la réduction de la pauvreté. L'une des questions soulevée au cours de ce dialogue était la nécessité d'une meilleure gouvernance, conjuguée à la décentralisation budgétaire et à l'émancipation économique des communautés locales, deux aspects essentiels de la stratégie de lutte contre la corruption.

Il est toutefois difficile de déterminer dans quelle mesure le processus participatif a effectivement influencé la forme du document final. Les autorités affirment que le processus a confirmé les conclusions des précédentes consultations, et près de 60 % des personnes interrogées conviennent que le document final a été modifié pour tenir compte de certains de leurs points de vue. Une comparaison systématique des plans d'action envisagés dans des domaines précis dans le document provisoire et dans le DSRP final n'atteste guère de grands changements, même si des détails ont été ajoutés et des priorités réitérées dans certains cas. Ainsi, le processus participatif n'a eu qu'un retentissement limité sur la politique macroéconomique (encadré 5.1). Cela pourrait tenir aussi au peu d'efforts engagés (y compris par le FMI) pour mettre en évidence les grands arbitrages nécessaires de façon à promouvoir le débat.

Bien que la participation soit une tradition guinéenne, le gouvernement n'encourage pas la libre expression des opinions, notamment s'il s'agit de critiques, devant ses représentants. Un processus de consultation reposant principalement sur de grands rassemblements populaires orchestrés par de hauts fonctionnaires, soutenus par des ministres, ne risquait donc guère d'aboutir à autre chose qu'à un appui généralisé pour les politiques proposées par les pouvoirs publics. Ce processus a toutefois fourni aux parti-

cipants une enceinte où ils ont pu exprimer leur vision de la pauvreté ainsi que leurs besoins. Par ailleurs, la participation des hauts fonctionnaires au processus de sensibilisation a été bien accueillie par nombre des personnes interrogées.

Les organisations amenées à représenter la société civile étaient, dans certains cas, loin d'être représentatives, et le problème était encore aggravé par le nombre limité de places allouées à la société civile dans les groupes consultatifs thématiques (en moyenne, 4 sur 30). L'institution officiellement mandatée pour représenter les intérêts de la société civile, le Conseil économique et social, n'était représentée dans aucun des groupes thématiques initiaux et a dès lors jugé que sa participation au processus était insatisfaisante.

Les défaillances du processus participatif auraient pu être évitées, ou au moins atténuées, si l'on avait utilisé d'autres modalités de consultation, comme la demande d'informations en retour sur les avantages de certains modes d'intervention ou sur le moyen de trouver des compromis entre les objectifs intermédiaires. On aurait également pu élargir le processus en utilisant des moyens de communication complémentaires avec la population (encadré 5.2). Un rôle plus important aurait par exemple pu être accordé à des institutions représentatives comme l'Assemblée nationale et le Conseil économique et social. Les organisations de la société

Encadré 5.1.

Impact du processus participatif sur le cadre macroéconomique du DSRP de la Guinée

La participation n'a guère influencé les aspects macroéconomiques du DSRP. Même les discussions engagées au sein du groupe thématique sur les politiques macroéconomiques ont eu une portée limitée, selon les participants interrogés. Ce groupe a engagé un débat nourri lors duquel la maîtrise de l'inflation a été jugée totalement prioritaire étant donné ses répercussions néfastes sur les pauvres. Il a également considéré capital d'accroître les possibilités de micro-crédit. Il n'a malheureusement pas discuté des avantages et inconvénients respectifs des politiques susceptibles d'atteindre ces objectifs.

Le groupe n'a pas débattu du cadre macroéconomique général ou des réformes structurelles essentielles au plan ma-

croéconomique, comme la réforme des entreprises publiques. Les membres du groupe ont indiqué à l'équipe d'évaluation qu'ils pensaient que le cadre macroéconomique serait défini dans le cadre de négociations distinctes concernant le programme FRPC. Il n'a pas eu de contacts avec les équipes responsables de ces négociations, ni avec le comité de suivi du programme FRPC.

De plus, en l'absence de relations officielles entre le groupe thématique sur le cadre macroéconomique et les groupes sectoriels, aucun mécanisme ne permettait d'intégrer les plans de ces derniers dans le cadre macroéconomique ou de s'assurer que les plans sectoriels reposaient sur des budgets réalistes.

Encadré 5.2.**La stratégie de diffusion du DSRP en Guinée**

Le DSRP de la Guinée est un document long et rédigé dans un langage assez technique. Bien qu'il ait été rendu public peu de temps après son adoption sur le site Web du FMI (en anglais seulement), les pouvoirs publics n'en ont imprimé que 500 copies qui ont été essentiellement distribuées aux partenaires institutionnels, locaux et étrangers.

L'accès du grand public au document a été strictement limité. En dehors des milieux gouvernementaux, les personnes interrogées par l'équipe d'évaluation lors de sa mission en Guinée ont pour la plupart indiqué qu'elles n'avaient pas été en mesure d'obtenir une copie du DSRP ou alors par des voies « informelles ».

Les membres de l'Assemblée nationale et du Conseil économique et social se sont même déclarés frustrés par la manière dont leur institution a eu accès au document final (après demande expresse, avec des retards considérables et sans avoir la possibilité d'en débattre au cours d'une séance officielle).

Les plans relatifs à la production d'une version vulgarisée, abrégée et simplifiée du DSRP n'avaient toujours pas été suivis d'effet lorsque l'équipe d'évaluation s'est rendue en Guinée, plus d'un an après l'adoption du DSRP final par le gouvernement.

civile qui entretiennent des liens avec les communautés locales dans l'ensemble du pays, organisations confessionnelles comprises, auraient pu être invitées à participer aux consultations. Un débat public aurait aussi pu être encouragé en dehors du processus SRP dirigé par le gouvernement, par exemple auprès des médias ou des universitaires.

L'évaluation conjointe du document final par la Banque et le Fonds n'a pas permis d'exposer les obstacles et les limites du processus participatif. Non seulement ce processus est-il présenté comme l'un des points forts du DSRP, mais l'évaluation conjointe fait même état d'une « participation effective de la société civile » et d'un processus qui a donné lieu à « une stratégie jouissant de la réelle adhésion du pays ». Une évaluation plus franche aurait signalé les difficultés rencontrées et indiqué ce que l'on pouvait raisonnablement réaliser dans un pays comme la Guinée, tout en reconnaissant ce qui avait déjà été accompli.

Globalité et perspective à long terme

Le DSRP est officiellement devenu l'unique cadre de référence de l'ensemble des politiques publiques ; dans la pratique, son impact sur l'élaboration des politiques ne se fait guère sentir.

Les conditions macroéconomiques et les obstacles financiers ne sont analysés et discutés que dans un cercle très restreint autour du ministre des finances. Les budgets soumis à l'Assemblée

nationale depuis l'achèvement officiel du DSRP en reflètent les priorités. Toutefois, leur incidence pratique sur la disponibilité de ressources au niveau des ministères responsables et des organismes d'exécution doit toujours être considérée comme limitée étant donné que les décisions concernant la répartition des coupes budgétaires entre les secteurs sont prises par le Ministère des finances sans grande consultation préalable quant aux priorités. Les affectations budgétaires aux secteurs prioritaires ont cependant été relativement préservées des coupes ponctuelles.

Les problèmes liés au processus budgétaire national se reflètent dans deux lacunes du DSRP lui-même. Premièrement, la stratégie n'examine pas selon quelles modalités le programme macroéconomique s'adaptera aux chocs exogènes et à la non-réalisation des hypothèses clés (telles que la croissance du PIB et les financements extérieurs). Deuxièmement, le DSRP ne hiérarchise pas les actions publiques qu'il définit, pas plus qu'il ne fixe de critères pour la définition des priorités entre les demandes concurrentes des secteurs prioritaires ou au sein de l'un d'entre eux. Il n'y a pas de lien systématique entre les plans d'action du DSRP, les stratégies sectorielles et les plans de dépenses des ministères d'exécution, pas plus qu'entre le DSRP et les stratégies régionales élaborées (à grands frais) pour exécuter le plan national. Lorsqu'au milieu de l'année 2001, la situation macroéconomique a

évolué de manière totalement différente de celle envisagée dans le DSRP, la pertinence de ce document en tant que cadre d'élaboration des politiques a immédiatement été mise en question. Un an plus tard, les négociations avec le FMI sur les mesures nécessaires pour remettre sur les rails le programme appuyé par la FRPC ne semblent pas avoir été fondées sur le DSRP.

Partenariats

En avril 2003, plus d'un an après l'achèvement du DSRP, aucun des grands bailleurs de fonds n'était en mesure d'identifier dans son programme d'assistance des adaptations significatives visant à donner suite au DSRP. Aucun progrès réel ne semblait non plus avoir été accompli dans la coordination des priorités stratégiques entre les bailleurs. Plusieurs d'entre eux imputent la responsabilité de l'efficacité limitée du DSRP aux pouvoirs publics qui n'ont pas été en mesure d'organiser la coordination des interventions des bailleurs ; ils font valoir que les autorités n'ont pas convoqué de réunions des bailleurs depuis mai 2002 bien que des fonctionnaires de divers ministères aient pris contact avec les bailleurs de manière non coordonnée pour leur présenter des demandes concurrentes fondées sur le DSRP. Les bailleurs considéraient quant à eux que l'absence d'un ordre de priorité bien défini limite l'utilité du DSRP du point de vue de la hiérarchisation des demandes d'aide.

Stratégie axée sur les résultats et suivi

Le DSRP ne donne aucune indication pour sa mise en œuvre et aucun plan ou dispositif institutionnel distinct n'a été adopté à cet effet. Les dispositions permettant la participation de la société civile à l'exécution du DSRP font tout autant défaut. Les groupes thématiques qui ont contribué à l'élaboration du DSRP final ne se sont pas réunis depuis son achèvement.

Les autorités ont indiqué qu'elles avaient l'intention de fusionner les sept groupes thématiques d'origine en quatre nouveaux groupes chargés d'analyser et de traiter les informations en retour et de préparer des mises à jour pour leurs secteurs d'intervention respectifs. Or, 18 mois après l'achèvement du DSRP, aucune disposition n'avait été prise pour assurer la péren-

nité du processus SRP. Si celui-ci devait rapidement périlcliter en dépit du battage dont le gouvernement l'a entouré, la population pourrait aisément y perdre ses illusions et être moins disposée à participer aux efforts futurs de réduction de la pauvreté.

Quelques intervenants, principalement dans la communauté des bailleurs de fonds, ont fait valoir que les retards d'exécution étaient inévitables étant donné les circonstances. Ils estimaient que le travail de fond finirait par porter ses fruits une fois que les conditions économiques et politiques d'ensemble seraient plus propices à un engagement plein et entier de tous les partenaires dans la mise en œuvre.

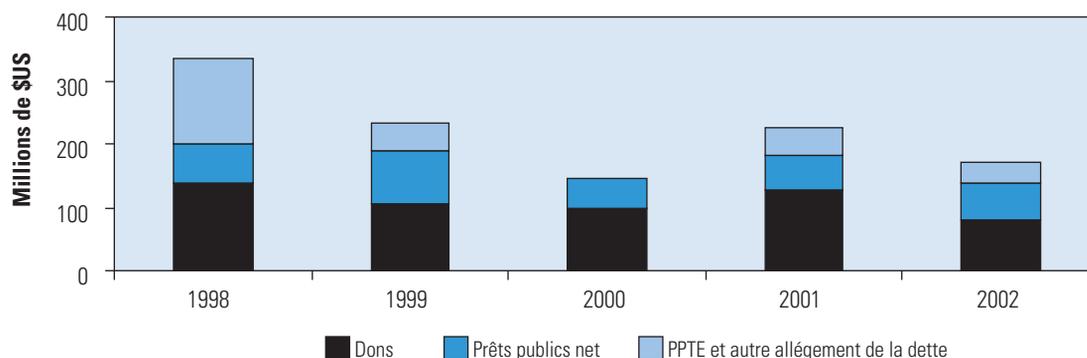
Nombre des personnes interrogées durant l'enquête ont signalé que la pérennité et l'efficacité du DSRP seraient fonction de la mise en place d'un processus de suivi fiable et transparent. Plusieurs intervenants non gouvernementaux étaient d'avis que cet objectif serait très probablement atteint si les rapports concernant la mise en œuvre du DSRP et l'évaluation de son incidence s'appuyaient sur les procédures existantes, comme les rapports d'exécution prescrits par certaines lois, plutôt que sur des instruments spécifiquement préparés pour la Banque et le Fonds.

Résultats préliminaires

Les crédits aux secteurs définis comme prioritaires dans le DSRP ont été plus stables et plus importants que ceux attribués aux autres secteurs. Les dépenses ordinaires hors salaires des secteurs prioritaires sont passées de 1,2 % du PIB en 2001 à 1,6 % en 2002, tandis que l'investissement public a augmenté de 7,1 à 7,8 % du PIB. Les données sur l'éducation suggèrent aussi une amélioration hésitante des taux de scolarisation des filles.

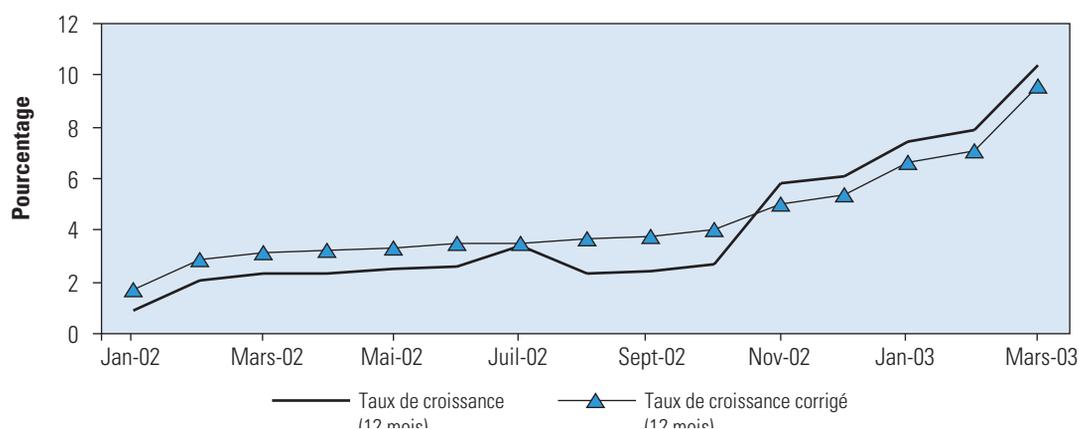
Notons cependant que le tarissement de l'aide extérieure depuis l'adoption du DSRP (dû à des raisons sans rapport avec le DSRP lui-même) a sans aucun doute entamé la capacité des pouvoirs publics à exécuter pleinement les plans d'action qui y sont énoncés (graphique 5.2). Les efforts ultérieurement engagés par le gouvernement pour soutenir les dépenses sociales ont ravivé l'inflation (graphique 5.3).

Graphique 5.2. Aide publique à la Guinée, 1998 - 2002 (en millions de \$US)



Source: FMI.

Graphique 5.3. Évolution de l'indice des prix à la consommation de la Guinée, janvier 2002 - mars 2003 (en pourcentage)



Source: FMI.

La plupart des intervenants interrogés en Guinée sont convaincus que le DSRP a utilement contribué à mettre en relief les questions de gouvernance dans le débat public. Ils ajoutent cependant que cette situation n'a guère porté de fruits pour l'instant. Ainsi, bien que des textes législatifs et réglementaires aient été adoptés au milieu de l'année 2003 pour mettre en œuvre les remaniements liés à la décentralisation et à la transparence, les choses mettent du temps à changer sur le terrain du fait de la résistance administrative au niveau central et de la grave pénurie de moyens aux échelons inférieurs ainsi que dans les services d'audit et d'inspection. Les crédits sont désormais publiés, mais les jour-

nalistes n'ont pas été autorisés à vérifier de manière indépendante les données fournies par le ministère.

Soutien du FMI — Un environnement politique difficile

Depuis 1987, le pays s'est appuyé sur les facilités concessionnelles du FMI, avec un premier accord au titre de la Facilité d'ajustement structurel, deux accords au titre de la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) et, plus récemment, un accord triennal au titre de la FRPC. Les résultats obtenus dans le cadre de ces accords successifs ont été globalement médiocres. En conséquence, aucun d'entre eux n'a

été pleinement décaissé, même après prorogation de la période d'engagement.

Un nouvel accord triennal au titre de la FRPC a été négocié au début de 2001. Il a connu un dérapage peu après, de sorte que la première revue n'a pas pu être conclue avant juillet 2002, soit sept mois après la date prévue, et après la mise en œuvre d'un « plan de consolidation » de quatre mois. D'autres dérapages ont été enregistrés après l'achèvement de cette revue, cette fois dans les domaines des dépenses publiques et de la politique monétaire. Après quelques efforts infructueux en vue de redresser le cap, le programme a de nouveau dérapé en décembre 2002.

On a pu constater quelques changements dans la manière d'agir du FMI dans le cadre de l'initiative SRP. Des efforts limités ont été engagés en début de parcours pour analyser l'impact social des éléments clés du programme, mais ils se sont essouffés. Différents signes montrent cependant qu'une marge de manœuvre politique accrue est laissée aux autorités en vue de la négociation de la conditionnalité structurelle, et que le FMI considère désormais qu'une stratégie où la réalisation des cibles macroéconomiques interviendrait au détriment des dépenses sociales n'est pas viable. En dépit d'un contexte macroéconomique peu porteur, le FMI s'est attaché à adapter son programme pour protéger les dépenses prioritaires des chocs défavorables et des dérapages. Les intervenants guinéens n'avaient cependant aucune idée précise des compromis que le FMI serait disposé à accepter, en raison d'une part d'un mauvais alignement entre le programme FRPC et le DSRP, d'autre part, de l'absence d'un forum institutionnel pour débattre du suivi et des modifications à apporter à la politique macroéconomique ; et aussi du peu d'efforts de la part des services du FMI pour expliquer la raison d'être du programme financé par la FRPC aux interlocuteurs n'appartenant pas aux cercles gouvernementaux.

L'incapacité du FMI à utiliser le processus SRP pour susciter un débat sur les grandes questions de politique générale et les arbitrages relevant de son domaine de compétence peut être imputée au manque de temps et d'effectifs, aux réticences des autorités et au manque de clarté des instructions données au personnel au regard

d'un processus censé être dirigé par le gouvernement.

La conception du programme appuyé par la FRPC témoigne d'une amélioration par rapport à la plupart des sept caractéristiques clés censées distinguer la FRPC de la FASR, mais il reste encore beaucoup à faire pour qu'il cadre pleinement avec le DSRP :

- *Alignement.* Le programme FRPC a été approuvé avant l'achèvement du DSRP et son cadre d'origine a servi de cadre macroéconomique pour le DSRP. Il a toutefois perdu toute pertinence du fait de chocs extérieurs, en particulier les pressions dues à l'arrivée de réfugiés de pays voisins, à tel point qu'à l'époque de la première revue du programme, on constatait un décalage évident entre le cadre macroéconomique du programme financé par la FRPC — qui avait été actualisé — et celui du DSRP, resté inchangé. En conséquence, faute d'indications sur la façon de faire face aux choix exigés par le nouvel environnement extérieur, le DSRP s'est retrouvé sous financé, avec des objectifs macroéconomiques hors d'atteinte. S'agissant des politiques structurelles en revanche, le programme FRPC et le DSRP ont globalement des orientations similaires.
- *La conception du programme* a permis de protéger les dépenses afférentes aux secteurs prioritaires et de conserver une souplesse adéquate au regard des objectifs budgétaires, qu'il s'agisse du surcroît de dépenses en faveur des pauvres ou de la réponse aux chocs. Cependant, cette souplesse tenait souvent à des adaptations ultérieures qui ont suscité des malentendus et qui ont été taxées d'arbitraires, tant par les pouvoirs publics que par la communauté des bailleurs de fonds dans la mesure où elles ne reposaient pas sur des critères totalement transparents.
- *La conditionnalité structurelle* a été sensiblement rationalisée au sens que le nombre de conditions formelles inscrites au programme a été réduit et recentré sur les domaines qui relèvent directement de la compétence du FMI. La conditionnalité a été allégée lorsque les autorités avaient montré qu'elles prenaient

entièrement à leur compte le programme de réforme dans un domaine donné ou lorsqu'un accord avait été conclu pour faire de la Banque mondiale le « chef de file » dans le domaine en question. Cette évolution a toutefois coïncidé avec la prolifération de conditions informelles, fréquemment imposées à l'occasion de programmes intérimaires, destinés à remettre le programme initial sur la bonne voie et qui témoignaient des doutes du Fonds quant à la volonté des autorités d'engager des réformes structurelles et de tenir compte des préoccupations persistantes concernant la gouvernance.

- L'exploitation des analyses de l'impact du programme sur la situation sociale et sur la pauvreté dès le stade de son élaboration et le réalisme des hypothèses macroéconomiques sous-jacentes sont les domaines dans lesquels aucun progrès n'a été observé.

Collaboration Banque-FMI

La collaboration entre le FMI et la Banque mondiale a été considérablement renforcée au plan opérationnel depuis la fin de 1999 grâce à des missions conjointes organisées dans le pays et à une définition claire des responsabilités respectives des « chefs de file » qui a éliminé la plupart des chevauchements. Néanmoins, la division des tâches destinée à réduire la charge administrative imposée au pays par des modalités de prêt répétitives ou conflictuelles n'a pas favorisé pour autant la mise en œuvre des réformes nécessaires des entreprises publiques. Les difficultés à cet égard ont été exacerbées par le fait que le DSRP ne comportait pas de stratégie d'avenir, reflétant en cela le manque d'adhésion du pays.

Conclusion : La forme a primé sur le fond

Dans la mesure où il associe un diagnostic de la pauvreté (fondé il est vrai sur des données anciennes) ainsi qu'une liste de mesures correctives à engager à long terme dans divers secteurs, le DSRP de la Guinée constitue un outil de référence utile pour les bailleurs de fonds et les décideurs politiques et une amélioration notable par rapport aux précédents modes de formulation des politiques publiques. Il est cependant

loin de constituer un guide efficace d'élaboration des politiques et de coordination de l'intervention des bailleurs de fonds, pour trois raisons au moins :

- *Lacunes du DSRP.* Le cadre macroéconomique du DSRP manque de réalisme et de souplesse, les objectifs ne sont pas suffisamment hiérarchisés et il ne fait pas état des arbitrages inévitables ou envisageables. Aucun critère n'y est défini pour résoudre ces difficultés. De plus, le programme d'élaboration des politiques envisagé dans le DSRP ne correspond pas aux capacités de mise en œuvre du gouvernement. Le DSRP ne fournit aucune indication sur la résolution des conflits entre les objectifs concurrentiels ou sur les plans d'action pour faire face à l'évolution de l'environnement extérieur.
- *Absence de dispositions institutionnelles pour la mise en œuvre, le suivi et l'actualisation du DSRP.* De manière générale, ces dispositions ne sont pas définies dans le DSRP et elles étaient encore provisoires et floues plus de 18 mois après l'achèvement du document. Il n'était donc toujours pas intégré au programme intérieur d'élaboration des politiques. Or, à défaut d'intégration, sa pertinence et sa viabilité continueront à être mises en question.
- *Soutien des bailleurs de fonds inférieur aux attentes.* Du fait de la médiocre performance macroéconomique du pays et des préoccupations liées à sa gouvernance, le soutien des bailleurs de fonds a été inférieur au niveau prévu dans le DSRP. Le DSRP n'a pas permis de mobiliser un soutien complémentaire.

Il est probable que l'on aurait obtenu de meilleurs résultats en adoptant d'autres démarches. Cela aurait exigé davantage de temps et probablement un processus d'élaboration plus coûteux, un soutien technique plus important de la part de la Banque et du Fonds et davantage d'attention au fond plutôt qu'à la forme.

L'évaluation conjointe du DSRP de la Guinée n'a pas permis d'atteindre plusieurs de ses objectifs. Bien qu'elle ait permis une évaluation

équilibrée de sa teneur et une identification franche des domaines qui exigeront une attention soutenue de la part des autorités, elle présente le processus participatif et son évaluation des risques d'exécution avec moins de sincérité. Dans les deux cas, l'évaluation conjointe parvient à des conclusions différentes de celles de la plupart des intervenants non gouvernementaux et de nombreux représentants des bailleurs de fonds présents en Guinée. Elle ne prend pas compte des contributions des parties prenantes autres que les pouvoirs publics et sa diffusion en Guinée a été très limitée.

Jusqu'à présent, le DSRP a eu un impact limité, en raison à la fois d'une diminution importante des financements extérieurs et d'un

manque d'initiative de la part du gouvernement. Son incidence sur le processus d'élaboration des politiques ne s'est fait sentir que dans le processus budgétaire où les secteurs prioritaires ont été protégés dans une certaine mesure, ainsi que dans certains progrès liés à la décentralisation des pouvoirs en matière de recettes et de dépenses. Dans les autres domaines, comme la gouvernance, jugée essentielle dans le processus SRP, son incidence est difficile à déceler. La pérennité du processus SRP est donc loin d'être garantie, et deux ans après l'adoption du DSRP final, il n'y avait toujours pas de dispositions institutionnelles claires en vue de sa mise en œuvre, de son suivi ou de son adaptation.



Mauritanie

L'équipe d'évaluation de l'OED s'est rendue en Mauritanie en juin / juillet 2003. La volatilité politique du pays à la suite d'une tentative de coup d'État début juin 2003 a obligé la mission à restreindre son champ d'investigation par rapport à d'autres études de cas présentées dans ce volume. Parmi les sources de l'analyse présentée ici, notons une enquête auprès de 64 parties prenantes représentant le gouvernement, la société civile et les partenaires internationaux.

Ressources abondantes, besoins insatisfaits

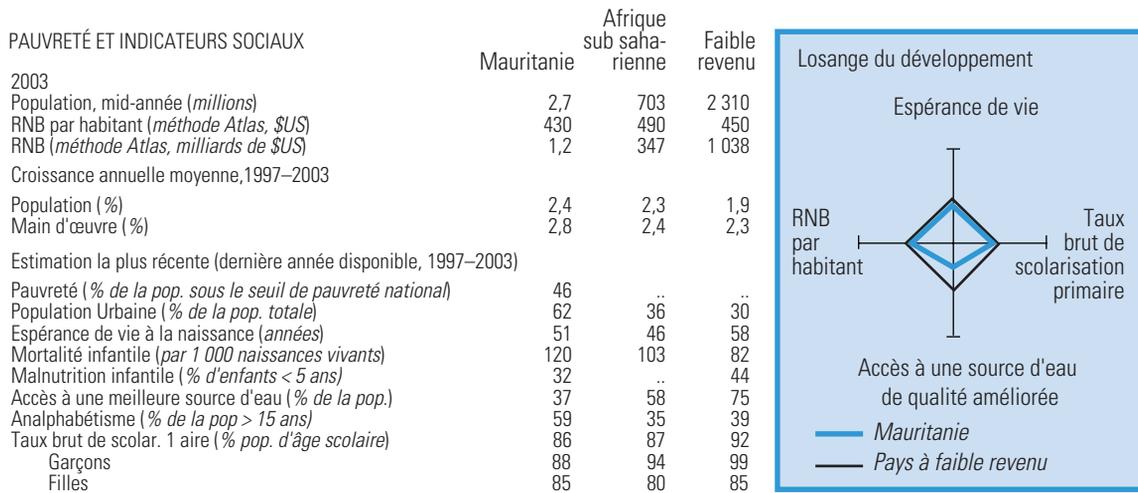
Les indicateurs sociaux de la Mauritanie sont légèrement au-dessus de la moyenne de l'Afrique subsaharienne et ont nettement progressé au cours de la dernière décennie. La Mauritanie a fait, en particulier, des progrès rapides et importants en matière d'éducation. Le taux de scolarisation primaire des enfants de 7 à 12 ans, par exemple, est passé de 49 % en 1986 à 84 % en 2001 et le taux d'alphabétisation a augmenté de 57 %. L'accès aux soins primaires est passé de 30 % en 1990 à environ 70 % en 2001.

Entre 1990 et 2000, le pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté est passé de 57 % à 46 %, la baisse s'étant produite surtout dans les zones urbaines où vit la moitié de la population. Environ 70 % des Mauritaniens sont des Maures parlant arabe ; le reste est constitué de groupes ethniques situés dans le sud. La population s'accroît au taux annuel de 2,6 %.

La Mauritanie souffre d'un déficit alimentaire chronique. En 2001, la production nationale de céréales n'a représenté que 40 % de l'offre totale. Le reste a été importé ou reçu en tant qu'aide alimentaire. Des efforts sont faits pour accroître la production alimentaire dans la vallée du fleuve Sénégal. La Mauritanie possède de considérables ressources minérales — minerai de fer, cuivre, cobalt, diamants, or, gypse et phosphates — mais seul le minerai de fer est exploité commercialement. Dans l'avenir, les recettes des hydrocarbures devraient constituer une source majeure de revenus pour le pays. Actuellement, les produits de la pêche et de l'exploitation minière dominent les exportations.

La Mauritanie a défini une zone économique maritime exclusive de 200 miles, le long de sa côte Atlantique et ses zones de pêche sont parmi les plus poissonneuses du monde. Cependant, le secteur de la pêche a été affecté par l'absence d'une véritable politique en la matière, d'une mauvaise gestion, de la surexploitation des fonds

Graphique 6.1. La Mauritanie en bref



Source : Banque mondiale.

et de l'insuffisance des capacités techniques pour surveiller et contrôler la zone économique exclusive.

La déficience des infrastructures constitue une sérieuse contrainte au développement du pays. La disponibilité d'eau potable et sa distribution, tant pour la consommation que pour les usages industriels et commerciaux sont insuffisantes. Les systèmes de traitement des ordures ménagères sont insuffisants voire inexistantes. L'électricité est produite en quantité insuffisante, elle est onéreuse et sa distribution est peu fiable. L'étendue et la qualité du réseau routier sont insuffisantes pour le transport des matières premières et des produits finis.

La Mauritanie a connu un régime à parti unique depuis son indépendance en 1960 jusqu'à 1978. Depuis lors, le pays a été gouverné par une succession de chefs militaires. Il existe quelque 24 partis d'opposition, mais le pouvoir législatif reste essentiellement dans les mains du parti au pouvoir, le Parti républicain démocratique et social. Malgré la faiblesse de l'opposition, la stabilité politique constitue une préoccupation, du fait de fréquents conflits entre factions au sein du camp au pouvoir. Les élections présidentielles qui ont eu lieu en novembre 2003 ont reconduit le président pour un troisième mandat, sur fond d'accusations de fraude

portées par l'opposition. L'administration de la Mauritanie est très centralisée, toutes les grandes administrations et bureaux ayant leur siège à Nouakchott.

La Mauritanie a fait de la réduction de la pauvreté une stratégie nationale avant même le lancement des DSRP. Sa première stratégie nationale de réduction de la pauvreté a couvert la période 1994–1998. Le *Programme national de lutte contre la pauvreté* qui a suivi, 1998–2001, a été présenté en mars 1998.

Le processus SRP — Un effort centralisé, qui pourrait nuire à l'implémentation

L'enquête réalisée en 2000 auprès des pays clients par la Banque mondiale a recommandé, pour la Mauritanie, que la Banque s'appuie de plus en plus sur des experts locaux pour concevoir les projets, intègre la gestion des projets dans le système administratif national, renforce les mesures contre la corruption, favorise l'implication du secteur privé dans la prestation des services publics et aide le gouvernement pour la coordination de l'action des donateurs. Les efforts de développement des capacités devraient être mieux coordonnés et la société civile devrait prendre une part plus active au travail de développement. Compte tenu de ces conclusions, le processus SRP peut être consi-

déré comme une démarche très pertinente en Mauritanie.

La Mauritanie a été l'un des premiers pays à prendre part à l'Initiative SRP. Elle a été incitée à élaborer un DSRP par la perspective d'un allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE. Un DSRP complet, présentant une démarche plus complète de réduction de la pauvreté que les stratégies passées, a été élaboré en un an, mais basé sur des diagnostics de la pauvreté dépassés. Des données plus récentes ont été utilisées pour actualiser la stratégie dans deux Rapports d'avancement récents.

L'élaboration du DSRP de la Mauritanie a commencé en décembre 1999. La responsabilité en a été confiée à un nouvel organe, le *Commissariat aux droits de l'homme, à la lutte contre la pauvreté et à l'insertion* (le Commissariat), présidé par un ensemble de hauts fonctionnaires très liés au pouvoir qui ont permis à un groupe de professionnels dynamiques et compétents de se focaliser sur l'objectif. Ce soutien au plus haut niveau, dans un contexte de rareté des compétences, a permis de mettre au point le DSRP initial dans le délai imparti. Le personnel du Commissariat a parfaitement travaillé avec les représentants des donateurs et s'est adapté à leur « langage » dont il a imprégné le processus SRP : internalisation, participation, transparence, responsabilité, etc. Cependant, la transformation ultérieure du Commissariat de bureau de planification et de suivi en agence principale d'*implémentation* du DSRP comporte le risque sérieux de nuire au rôle et à la capacité des administrations d'exécution chargées de mettre en œuvre le programme de réduction de la pauvreté.

Internalisation, participation

L'internalisation du DSRP par le gouvernement a été forte du début du processus à la présentation de la version finale du DSRP. Le processus participatif engagé pendant l'élaboration du DSRP a eu plus d'ampleur que les tentatives passées du gouvernement. Les commentateurs extérieurs ont perçu le processus comme une réussite. Par contre, les parties prenantes du pays ont trouvé que le gouvernement avait contrôlé trop étroitement le choix des partici-

pants et la liste des questions traitées pendant l'élaboration du DSRP et ont noté que la participation ne s'est pas approfondie pendant l'implémentation. Depuis que l'étape de l'allègement irrévocable de la dette au titre de l'initiative PPTE a été atteinte, une lassitude a pu se faire sentir. Le maintien de l'engagement du gouvernement à l'égard du DSRP est donc un sujet de préoccupation en Mauritanie.

Un dialogue national sur le DSRP a été engagé au moyen de divers séminaires et sessions. Le projet de DSRP a été présenté aux OSC et ONG en deux sessions. En outre, quatre séminaires inter-régionaux consacrés à la réduction de la pauvreté organisés en novembre 2000 ont été suivis par des élus et des représentants d'ONG, de la société civile et des partenaires extérieurs actifs dans les 13 régions. Pour finaliser le DSRP, il y a eu des sessions nationales sur la réduction de la pauvreté.

Le DSRP a été officiellement adopté en juillet 2001 par le parlement, qui a demandé qu'il soit mis en œuvre au moyen de programmes régionaux de réduction de la pauvreté à élaborer pour chacune des 13 régions. Les stratégies régionales doivent s'appuyer sur un processus participatif, un diagnostic de la pauvreté de la région et une démarche globale de réduction de la pauvreté et de développement.

La participation des ONG a été organisée surtout par le gouvernement, qui a créé un regroupement national coiffant les ONG locales. La participation des ONG aux 12 groupes thématiques a été inégale et les ONG ont montré peu d'intérêt et déployé peu de moyens pour participer aux discussions macroéconomiques. Selon certains observateurs, les réunions sont en général très encadrées, avec peu de possibilités de s'écarter du programme établi par les autorités ou de mettre en question la démarche adoptée sur certains points.

Il est difficile d'évaluer l'étendue de la participation de la société civile au processus SRP. Les entretiens avec les parties prenantes nationales montrent qu'elle n'a été que partielle, à nouveau en raison souvent du manque de moyens de leurs représentants. Pour les donateurs travaillant à renforcer ces groupes, le problème est qu'ils passent généralement par les autorités, ce qui permet au gouvernement de choisir ses

préférés et de mesurer l'aide qu'il accorde en fonction de ses critères.

Le secteur privé a été peu impliqué dans le processus SRP. Les autorités ont créé un groupe consultatif pour identifier les questions et en débattre, mais les associations et personnalités du privé préfèrent agir par des contacts informels avec leurs interlocuteurs habituels au sein de l'État.

Exhaustivité, objectifs à long terme

Le but à long terme du DSRP de Mauritanie est de réduire le pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté à moins de 17 % d'ici 2015. Il vise également à réduire de moitié le nombre de pauvres dans les campagnes d'ici 2015. Pour atteindre ces objectifs, le DSRP a fait l'hypothèse d'un taux moyen de croissance de plus de 6 % à moyen terme (2001–2004), hypothèse que les faits n'ont pas confirmé (encadré 6.1).

Le DSRP de Mauritanie reconnaît que la pauvreté est un phénomène multidimensionnel. Dans les zones rurales, la réduction de la pauvreté est freinée par la faiblesse de la production agricole, attribuable aux difficultés d'approvisionnement en eau et d'accès à la terre, à l'absence de financements et d'infrastructures, à l'insuffisance de la recherche et de la vulgarisation, à la faible intégration du commerce des produits de l'élevage dans l'économie officielle et à la taille restreinte du marché intérieur. Pour les pauvres des villes, les activités et débouchés sont restreints du fait de la précarité des baux, de l'absence d'accès à des financements, de l'insuffisance des qualifications et du manque d'infrastructures et de services sociaux. Nos interlocuteurs ont également cité comme obstacles cruciaux à la réduction de la pauvreté : la rudesse du terrain, la vulnérabilité à la sécheresse, la dette extérieure, le taux de fécondité élevé, la poursuite de l'exode rural, la faiblesse de la capacité de gestion de l'administration et la faible capacité des organisations de la société civile.

Partenariats

En 2001, les trois plus importants donateurs de la Mauritanie ont été l'UE (42 %), l'IDA (19 %), et le Japon (13 %). Ensemble, ils ont apporté 74 % des 269 millions de dollars US d'aide versés cette année-là. Le montant total des décaissements a

Encadré 6.1.

Principaux éléments du DSRP de la Mauritanie

La stratégie du DSRP comporte quatre grands thèmes :

- **Accélération de la croissance économique pour améliorer la compétitivité de l'économie et rendre le pays moins dépendant des facteurs extérieurs, comme condition préalable à la réduction de la pauvreté.**
- **Renforcement du potentiel de croissance et de la productivité des pauvres par la promotion des secteurs et des zones où les pauvres sont concentrés.**
- **Développement des ressources humaines et de l'accès aux réseaux essentiels pour accroître la productivité des pauvres et améliorer leurs conditions de vie.**
- **Poursuite d'un développement institutionnel basé sur une bonne gouvernance et la participation.**

Les objectifs de réduction de la pauvreté comprennent la réduction du pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté à moins de 27 % d'ici 2010 et moins de 17 % d'ici 2015

et la réduction de la pauvreté rurale de moitié d'ici 2015. La réalisation de ces objectifs est basée sur une hypothèse de croissance annuelle de 6 % entre 2001 et 2004.

Le DSRP propose cinq domaines prioritaires : le *développement rural*, le *développement urbain*, l'*éducation*, la santé et l'*adduction d'eau*. Les objectifs prioritaires sont : la scolarisation universelle d'ici 2004, l'amélioration des taux de rétention à plus de 65 % et l'élimination de l'illettrisme et des disparités entre les sexes et les régions à long terme. Les objectifs en matière de santé sont la réduction de la mortalité infantile et juvénile à 90 et 130 pour mille respectivement et l'accès universel aux soins de base (80 % de la population devraient avoir accès à un centre de soins situé à moins de 5 km). Pour l'adduction d'eau, l'objectif est d'équiper tous les villages de plus de 500 habitants d'un point d'eau potable d'ici 2010 et de porter à 85 % le taux de raccordement des ménages à un réseau d'eau, dans les zones urbaines, d'ici 2015.

poursuivi en 2001 la tendance à la hausse constatée depuis trois ans, 1998 ayant été l'année la plus basse en huit ans.

Le DSRP a fourni un mécanisme pertinent pour la coordination de l'action des donateurs et ceux-ci ont initialement annoncé leur intention d'aligner leurs programmes sur les priorités du pays énoncées dans le document. Toutefois, les entretiens conduits par l'OED montrent que l'enthousiasme initial des donateurs s'est atténué lorsqu'ils ont ressenti le processus SRP comme dirigé de Washington. Les interlocuteurs ont spécifiquement mentionné la maîtrise des échéances et de la structure du DSRP et des cas où il y a eu des rencontres séparées entre la Banque et le gouvernement à Washington ou à Paris pour rédiger des documents avant que les autres donateurs n'aient eu la possibilité de donner leur avis.

La coordination des donateurs a été assurée principalement au moyen des réunions triennales du Groupe consultatif, qui donnent au gouvernement l'occasion de présenter ses objectifs de développement et de solliciter l'appui des bailleurs de fonds. Ces réunions ont encouragé une coordination plus étroite entre la Banque mondiale, les Nations Unies, le FMI, l'UE, la Banque africaine de développement et les donateurs bilatéraux. La qualité de la coordination des donateurs est considérée comme bonne en Mauritanie par la plupart des parties prenantes. Cependant, des progrès peuvent encore être faits dans des domaines généraux

comme la gouvernance, la décentralisation, la réforme du secteur public, et l'environnement.

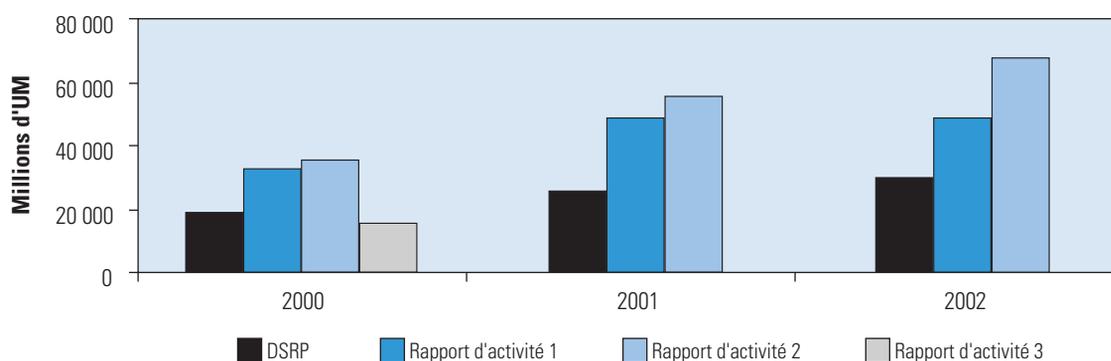
Bien que les donateurs aient calqué leurs programmes sur les priorités du DSRP, ils doivent encore passer de la démarche fondée sur des projets à un soutien au budget général et il y a des différences considérables entre donateurs en matière de normes pour la vérification des comptes et la passation des marchés. Les donateurs ont exprimé leur déception d'avoir été peu consultés pour l'élaboration des Rapports d'avancement du DSRP.

Résultats préliminaires : Des objectifs étaient systématiquement trop optimistes

L'optimisme excessif des objectifs et les contraintes de capacité ont provoqué des retards d'implémentation par rapport aux prévisions initiales. Les prévisions de dépenses pour le programme DSRP ont varié d'une année à l'autre mais ont systématiquement été trop optimistes. Les prévisions de dépenses pour 2002–2004, par exemple, ont presque triplé entre le DSRP et le second Rapport d'avancement (graphique 6.2). Le premier Rapport d'avancement prévoyait de très fortes augmentations des dépenses pour la santé et l'éducation, sur la base des CDMT récemment réalisés pour ces secteurs. Les prévisions de dépenses pour l'éducation en 2002 ont triplé entre le DSRP et le premier Rapport d'avancement.

Les dépenses effectives ont été très inférieures aux montants prévus. Par exemple, les crédits

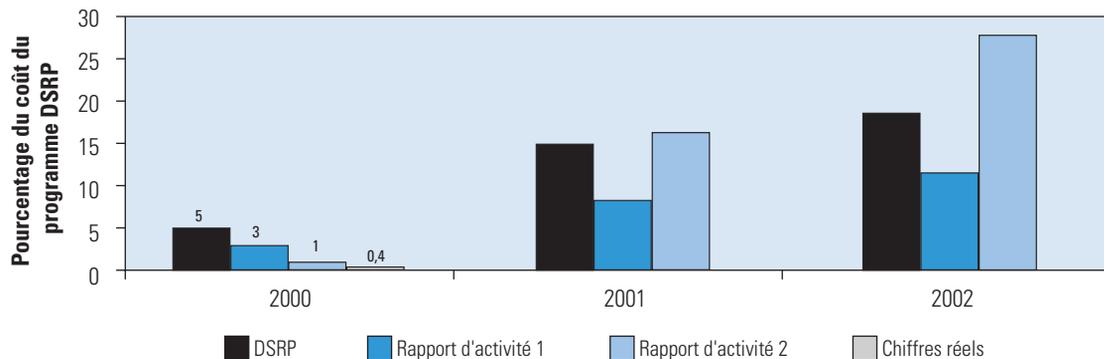
Graphique 6.2. Augmentations prévues des dépenses du programme SRP de Mauritanie, 2002–2004, comparées aux dépenses effectives en 2002



Source : autorités mauritaniennes et FMI.

Graphique 6.3.

Augmentations prévues des dépenses DSRP pour la promotion de la croissance en Mauritanie, 2002-2004, comparées aux dépenses effectives en 2002



Source : autorités mauritaniennes et FMI.

pour la promotion de la croissance devaient passer à près de 30 % du total des dépenses DSRP d'ici 2004, mais en 2002 les dépenses effectives ne représentaient encore que 0,4 % des dépenses DSRP (graphique 6.3). Les prévisions pour l'éducation n'étaient pas réalistes — les dépenses effectives n'ont atteint qu'environ 35 % de l'objectif. Dans le second Rapport d'avancement, les prévisions pour le secteur ont été revues fortement à la baisse, à environ un quart des prévisions antérieures pour 2003.

À l'exception de la santé et du développement rural, le faible niveau des dépenses souligne la faible capacité d'absorption de ressources supplémentaires du secteur public mauritanien. Malgré des études menées par les donateurs, y compris la Banque mondiale, cette limitation présente un sérieux risque pour l'implémentation du programme DSRP. Par ailleurs, le rôle accru du Commissariat dans l'implémentation du DSRP a fait craindre qu'il amoindrisse le rôle et la capacité des administrations d'exécution chargées de mettre en oeuvre le programme de réduction de la pauvreté.

Le soutien de la Banque mondiale — Alignement global sur le DSRP

La Banque mondiale a généralement aligné son programme sur les priorités du DSRP de Mauritanie. Elle a commencé par fournir une analyse économique et technique visant à étayer le pro-

cessus d'élaboration du DSRP. Selon la SAP de la Banque pour la Mauritanie de mai 2002, le principal objectif de la Banque pour les exercices 2003 à 2005 est d'aider les autorités à exécuter le DSRP. Les actions proposées sont conçues pour soutenir l'exécution des quatre axes stratégiques du DSRP.

Le premier de ces quatre axes, *Accélération de la croissance du secteur privé*, est soutenu dans la SAP par une opération de Soutien à la réforme financière, une série de CARP et une garantie de couverture partielle du risque pour aider le gouvernement dans la privatisation éventuelle de la SOMELEC, la société nationale d'électricité. Le CARP proposé soutiendrait le secteur public et la gestion financière ainsi que la réforme judiciaire et le développement de capacité du Ministère des finances, du commissariat et du Ministère de la santé.

Le second axe, *Croissance ancrée dans l'environnement économique des pauvres*, est soutenu par un programme de développement urbain et par le Projet d'adduction d'eau Aftouf-Es-Saheli. La Banque soutient le gouvernement par un CDMT du secteur des infrastructures et en poursuivant son travail sur la fiscalité communale.

Le programme de développement du secteur de l'éducation forme la base de l'aide de la Banque au troisième axe, *Développement des ressources humaines et progrès vers l'accès universel aux infrastructures et services de base*.

Il doit être accompagné par des prestations de conseil pour aider le gouvernement à mesurer les progrès des secteurs de la santé et de l'éducation, notamment au moyen d'un soutien aux enquêtes annuelles rapides et à l'enquête démographique et sanitaire.

Le programme proposé pour le CARP, le projet de développement institutionnel et de capacité pour la gestion des ressources naturelles et le projet de développement de la capacité du secteur minier soutiennent le quatrième axe du DSRP, *Développement institutionnel et gouvernance*. Les travaux essentiels de diagnostic — tels que la Revue des dépenses publiques, l'évaluation de la responsabilité financière, et le Rapport d'évaluation sur la passation des marchés publics — doivent soutenir les efforts de gouvernance du gouvernement et établir le cadre des CARP.

La série de CARP est la pièce maîtresse de la stratégie de prêt de la Banque. L'utilisation de CARP se justifie du fait des importants progrès macroéconomiques accomplis par la Mauritanie, de l'amélioration du cadre fiduciaire et de la réalisation des CDMT des secteurs de la santé et de l'éducation. Les CARP doivent représenter une part croissante du programme de prêts et s'appuyer sur des études et des diagnostics. Pour tenir compte de la faible capacité de la Mauritanie d'absorber l'aide et d'exécuter des programmes, le passage à des prêts programmatiques devait se faire graduellement, tandis que la Banque poursuivrait un petit nombre de projets d'investissement visant la réduction de la pauvreté, le renforcement institutionnel et le développement de capacité. Un certain nombre de donateurs interrogés par l'équipe d'évaluation ont suggéré une démarche prudente pour l'introduction prochaine d'un important soutien au budget, étant donné la capacité limitée d'implémentation du gouvernement.

Pendant la première année du cycle de la SAP, le niveau des prêts de la Banque a été inférieur au niveau prévu. Deux initiatives, un crédit pour le développement de capacité du secteur minier et un don de 21 millions de dollars US pour la lutte contre le HIV/SIDA, ont été approuvées au début de l'exercice 2004. Les autres projets

prévus pour l'exercice 2003 pour la réforme du secteur financier et le premier de la série des CARP ont été reportés. Le plus important projet en termes d'engagement net est le programme de développement urbain (70 million de dollars US), suivi par le programme de développement du secteur de l'éducation (49,2 millions de dollars US) et le programme de développement intégré de l'agriculture irriguée (38,1 millions de dollars US).

Comme on l'a noté, le programme d'études économiques et sectorielles de la Banque a alimenté le processus SRP. Entre 1998 et 2000, la Banque a fortement accru l'ampleur de ce programme en Mauritanie et accompagné des études moins importantes, conduites par le gouvernement, traitant d'un large éventail de questions. Le soutien de la Banque à l'enquête auprès des ménages, par exemple, a été mis au point juste après que le DSRP ait fourni des données actualisées pour les rapports d'avancement. Les prestations de conseil pour la modélisation macroéconomique et les études pour les CDMT des secteurs de l'éducation et de la santé ont contribué au cadrage macroéconomique et à la planification des programmes. Les CDMT ont alimenté l'élaboration du premier Rapport d'avancement. Les analyses d'impact sur la pauvreté et la situation sociale sont prévues ou en cours pour les dépenses publiques dans les secteurs de la santé, de l'éducation, des mines et de l'adduction d'eau.

La mission d'évaluation a identifié de nombreuses insuffisances dans les évaluations conjointes du DSRP originel et celles des deux rapports d'avancement. Les évaluations, par exemple, n'ont pas abordé des questions essentielles comme l'efficacité du secteur public, les volumes de dépenses et la capacité d'implémentation. Les recettes des hydrocarbures devraient constituer une source majeure de revenus pour le pays, mais l'utilisation du DSRP pour canaliser ces ressources en faveur de l'allègement de la pauvreté n'a pas encore été discutée. L'évaluation conjointe du DSRP a porté sur la qualité de la participation contrairement à ce que prévoient les directives relatives à ces évaluations et sans identifier des critères objectifs et mesurables.

Conclusion — Un processus qui risque de s'inverser

La durabilité du processus SRP en Mauritanie est menacée par plusieurs facteurs liés. En confiant la responsabilité de l'élaboration du DSRP à un petit groupe de responsables compétents et bénéficiant d'appuis politiques, les autorités mauritaniennes ont été en mesure de produire rapidement un DSRP complet que les hauts échelons du gouvernement ont fait leur. Mais cette démarche centralisée pour l'élaboration — jointe à la sélection des ONG participantes par le gouvernement et à une faible participation des organisations de la société civile — a conduit à une faible internalisation du DSRP par le pays. L'implémentation du processus SRP est menacée à la fois par une certaine lassitude au sein du gouvernement et par les contraintes de capacité qui ont rendu nécessaire la démarche centralisée pour l'élaboration du DSRP. Le manque de personnel compétent dans le secteur public mauritanien se reflète dans l'optimisme systématiquement excessif des prévisions de dépenses pour les priorités du DSRP. Cette même insuffisance de capacités signifie

que l'aptitude du pays à absorber des aides extérieures supplémentaires est très restreinte, en dépit des pressants besoins de développement et d'un climat de coordination des donateurs généralement bon. La plupart des donateurs, sceptiques quant à l'aptitude du secteur public à utiliser l'aide en parfaite cohérence avec le DSRP, ont évité de fournir leur aide sous la forme d'un soutien au budget général. Pour des raisons similaires, la Banque mondiale pourrait vouloir réfléchir à sa décision de soutenir le DSRP au moyen du mécanisme des CARP. Étant donné les possibilités inexploitées d'exportation dans les secteurs des mines et des pêches, le sous-développement de l'agriculture dans les terres fertiles du sud du pays et la promesse d'importants revenus pétroliers, l'avenir de la Mauritanie peut dépendre d'une double poussée pour développer la capacité de son secteur public (notamment dans le domaine de la gestion des dépenses publiques) et pour renforcer les institutions au travers desquelles cette capacité pourra être utilisée de façon effective et transparente pour réduire la pauvreté.



Mozambique

L'équipe d'évaluation conjointe BIE–OED s'est rendue au Mozambique en avril / mai 2003 et a tenu des réunions à Maputo et dans la province d'Inhambane. L'une des sources de l'analyse présentée ici est une enquête auprès de 57 parties prenantes représentant le gouvernement, la société civile et les partenaires internationaux. Le rapport de l'équipe d'évaluation couvre l'expérience du Mozambique concernant le processus DSRP/FRPC jusqu'à la mi 2003, mais il porte également sur la SAP 2003 de la Banque, dont la finalisation date d'octobre 2003.

La réduction de la pauvreté comme dividende de la paix

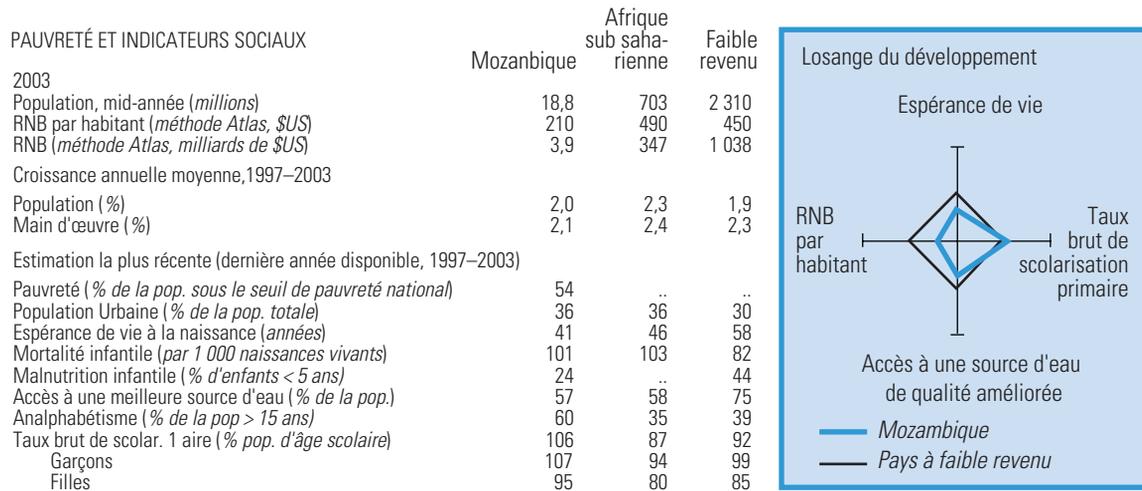
Le Mozambique a un revenu national brut par habitant d'environ 210 \$US en 2001 et se classe dans les derniers pays sur l'Indice de développement humain du PNUD. Cependant, bien que la pauvreté sévère soit encore le lot de la plupart des mozambicains, les indicateurs disponibles relatifs à la croissance, l'espérance de vie, l'éducation et la santé témoignent d'une réduction de la pauvreté au cours de la dernière décennie.

Après l'obtention de son indépendance du Portugal en 1975, le Mozambique a commencé par construire une économie dirigiste, planifiée de manière centrale, sous l'autorité du Front de libération du Mozambique (FRELIMO). L'éducation primaire et les services de santé ont été fortement développés, mais ces gains ont été rapidement remis en cause par une longue guerre civile et par l'effondrement de l'économie. Le

changement de la situation politique en Afrique du Sud et la pression de la communauté internationale sur les factions en guerre ont finalement conduit à un accord sur la nécessité d'une solution politique nationale à la guerre civile. En 1990, une nouvelle constitution a prévu des élections multipartites et une économie de marché. Un accord de paix sous l'égide de l'ONU a finalement mis fin aux combats en 1992 et permis l'organisation des premières élections générales en 1994, qui ont été gagnées par le FRELIMO. Aux secondes élections générales en 1999, le FRELIMO l'a emporté à nouveau, mais les résultats ont révélé un pays profondément divisé.

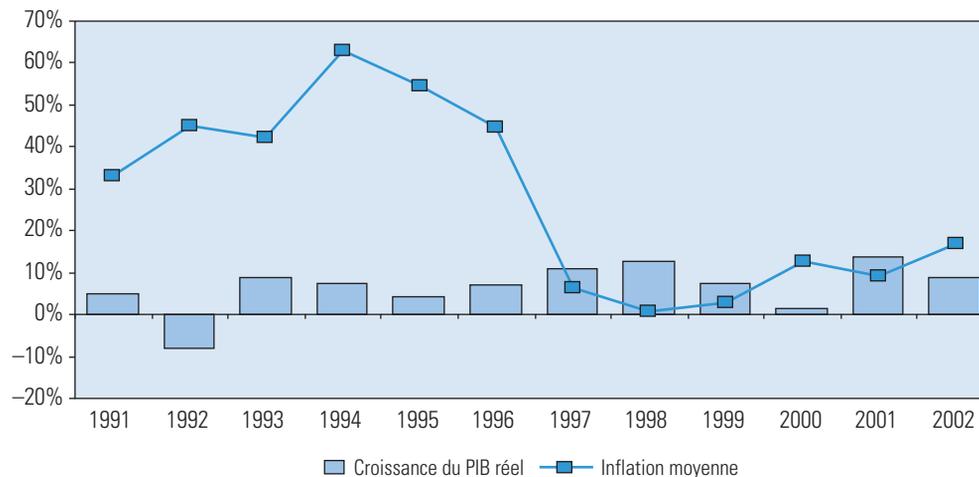
La croissance du PIB réel a été forte — en moyenne plus de 8 % par an entre 1993 et 2002. Après une forte chute en 2000 due à des conditions climatiques défavorables, la croissance a repris en 2001–2002 (graphique 7.2). La croissance a été soutenue par une hausse constante de l'in-

Graphique 7.1. Le Mozambique en bref



Source : Banque mondiale.

Graphique 7.2. Croissance du PIB réel et inflation au Mozambique, 1991–2002



Source : FMI.

vestissement intérieur, financé en grande partie par l'épargne extérieure.

Un ensemble de problèmes de gouvernance, partiellement liés à l'inégale distribution de la croissance au cours de la dernière décennie, menace la stabilité sociale et politique du pays. Le crime organisé serait en progression, alors que le système judiciaire n'est pas capable ou soucieux de le réprimer efficacement. La cor-

ruption, y compris la grande corruption impliquant de hauts responsables du parti au pouvoir et du gouvernement, représente un problème grave.

Le budget public dépend fortement de l'aide extérieure. En moyenne, les dons et les emprunts extérieurs concessionnels nets ont représenté 56 % du total annuel des dépenses et des prêts nets pendant la période 1994–2002.

L'allègement de la dette a eu un effet sensible sur le service de la dette du Mozambique. Le ratio dette extérieure/PIB est tombé de 240 % en 1993 à environ 65 % en 1999, avant de remonter à près de 80 % en 2002.

Le Mozambique a exécuté des programmes de réforme économique avec le soutien du FMI et de la Banque mondiale depuis 1987, année du lancement du programme de redressement économique. Au milieu de 1996, la libéralisation du taux de change, des prix et des taux d'intérêt était presque achevée. Ensuite, il y a eu des progrès également dans la privatisation et la restructuration des entreprises publiques, la réforme du secteur financier, le renforcement des services fiscaux et des douanes, l'amélioration de la gestion des dépenses publiques et la libéralisation des échanges.

Le Mozambique, qui utilise une approche sectorielle, a une longue tradition de planification du secteur public, l'essentiel du processus de planification étant concentré au niveau central. Il n'a guère de tradition d'implication effective de la société civile et les possibilités de planification de l'activité des divers secteurs à partir de la base ont été restreintes jusqu'à récemment. Le Mozambique avait une Commission du plan indépendante jusqu'en 1994, année où elle a été fusionnée avec le Ministère des finances pour constituer le Ministère du plan et des finances (MPF).

La réduction de la pauvreté était un objectif majeur de la politique publique du Mozambique avant même la mise en place du processus DSRP. Cinq programmes stratégiques ont été élaborés entre 1989 et 1999. Le contenu des stratégies a évolué au cours de cette décennie. La première stratégie de lutte contre la pauvreté (élaborée en 1990) identifiait trois priorités : création d'emplois, accès aux services sociaux de base et institution d'une protection sociale pour les pauvres. À ce moment-là, la sphère d'influence du gouvernement se limitait pratiquement aux zones urbaines. En 1995, l'accent a été mis sur les zones rurales, sur la stimulation des activités productives par la revitalisation des mécanismes de marché et sur l'investissement dans l'éducation et la santé, moins d'importance étant attachée aux mesures de protection sociale.

C'est seulement avec l'élaboration du plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue (PARPA), élaboré pour la période 2000 – 2004, que les Stratégies de réduction de la pauvreté ont commencé à prendre la forme de plans détaillés comportant des objectifs, des calendriers et un chiffrage des besoins en moyens. À partir de là, la réduction de la pauvreté est allée au-delà d'une simple déclaration politique pour se relier à l'ensemble de la planification de l'action de l'État et des outils de répartition des crédits.

Le processus SRP — Un point de référence commun fortement internalisé par le gouvernement

Le PARPA s'appuyait fortement sur des politiques et programmes sectoriels existants, mais il a également mis en lumière les questions relatives à la participation aux processus politiques nationaux, notamment le rôle du gouvernement et de partis politiques représentatifs. Le PARPA est devenu le point de référence commun des politiques de réduction de la pauvreté au sein du gouvernement et dans le dialogue entre le gouvernement, les autres parties prenantes nationales et les partenaires internationaux du développement.

Le principal objectif du PARPA est la réduction du taux de pauvreté de 70 % en 1997 à moins de 50 % d'ici 2010. Six domaines prioritaires ont été identifiés pour promouvoir le développement humain et créer un environnement favorable à une croissance rapide, inclusive et largement répartie (encadré 7.1).

La démarche SRP s'est révélée pertinente au Mozambique et ses grands principes ont été appliqués à des degrés divers au processus PARPA.

Internalisation, participation

Il y a eu une forte internalisation du PARPA par le gouvernement central. Son élaboration a été conduite par le MPF, pratiquement sans soutien extérieur, du fait d'une volonté explicite du gouvernement. Comme le projet de PARPA s'appuyait fortement sur les plans sectoriels existants élaborés au moyen d'un nouveau processus participatif impliquant les parties prenantes nationales et les partenaires internationaux et comme

Encadré 7.1. Domaines prioritaires du DSRP du Mozambique

Objectif global : Réduire le taux de pauvreté de 70 % en 1997 à moins de 60 % en 2005 et à moins de 50 % d'ici 2010.

Des domaines prioritaires et des domaines complémentaires ont été identifiés pour promouvoir le développement humain et créer un environnement favorable à une croissance rapide, inclusive et à large base (à un taux moyen de 8 % par an).

Les six domaines prioritaires sont les suivants :

- L'éducation, avec des objectifs relatifs à l'alphabétisation des adultes, l'alphabétisation des femmes rurales et la scolarisation primaire brute
- La santé, avec des objectifs relatifs à la mortalité infantile et juvénile, la mortalité maternelle, au poids à la naissance, à la mortalité liée à la malaria et au taux de séropositivité
- L'agriculture et le développement rural, avec ses objectifs relatifs à la croissance annuelle de la production agricole, no-

tamment de céréales et de noix de cajou, et aux taux d'insécurité alimentaire

- Les infrastructures de base, avec des objectifs relatifs à la couverture et à la qualité du réseau routier, à l'accès aux réseaux d'électricité et d'eau potable
- La gouvernance, avec des objectifs relatifs à la décentralisation administrative et à l'amélioration des services rendus par le système judiciaire
- Les politiques macroéconomiques et politiques financières, avec des objectifs relatifs au taux d'inflation et au volume des recettes fiscales, mesuré en pourcentage du PIB.

Domaines complémentaires : emploi et création d'entreprises, action sociale, logement, exploitation minière, pêche, tourisme, industrie, transports et communications, technologie, environnement et protection contre les catastrophes naturelles. Les objectifs définis se rapportent à l'expansion de la protection sociale et à l'amélioration de l'accès au logement pour les ménages à faible revenu.

le cycle annuel de planification comporte des consultations avec les responsables des provinces et des districts, le gouvernement a pensé que le projet de PARPA comportait déjà une procédure participative et que le processus consultatif national était redondant. Initialement donc, les autorités ont mal accepté ce qu'elles ont perçu comme des exigences procédurières imposées de l'extérieur au processus SRP.

Le projet de PARPA est passé par un processus consultatif de trois mois qui a comporté la participation d'associations professionnelles, de syndicats, d'instances religieuses, d'organisations non gouvernementales, des médias, de responsables des administrations centrales et provinciales et des donateurs. Bien qu'il ait eu des insuffisances¹, ce processus a apporté des modifications importantes au projet, notamment l'inclusion de la bonne gouvernance comme un domaine prioritaire fondamental. Malheureusement, après l'approbation du document par le gouvernement, peu d'efforts ont été faits pour le diffuser ; il est largement inconnu dans ses détails à l'extérieur de Maputo et des capitales provinciales.

Le parlement et les partis politiques n'ont pas été vraiment impliqués dans la consultation. Le PARPA a été approuvé exclusivement en Conseil des ministres. Il n'a pas été présenté à l'Assemblée.

Si le gouvernement affirme son adhésion au PARPA et à ses politiques, nombre de représentants de la société civile et du secteur privé rencontrés par l'équipe d'évaluation ont dit qu'il était trop influencé par les politiques voulues par le FMI et la Banque mondiale, avec, selon eux, une attention excessive à la stabilité macroéconomique et aux privatisations et une exposition prématurée des secteurs productifs essentiels à la concurrence étrangère. Ils considèrent également que l'exigence d'un aval par la Banque et le Fonds limite l'internalisation par le pays.

Exhaustivité, perspective à long terme

Le PARPA tient compte de la nature multidimensionnelle de la pauvreté et adopte une démarche globale vis-à-vis de la réduction de la pauvreté. Il utilise un large éventail d'indicateurs pour mesurer la pauvreté : outre ceux basés sur le revenu et la consommation, il utilise des données sur

l'analphabétisme, les taux de mortalité et d'accès à l'eau et s'appuie sur les résultats d'une évaluation qualitative participative de la pauvreté. Bien que la stratégie fournisse une bonne description des écarts de taux de pauvreté, elle ne propose pas d'objectifs propres aux provinces et aux districts. Il faudrait plus de clarté sur les relations entre les objectifs nationaux et les priorités des provinces et des districts.

Le PARPA se base sur une perspective à long terme, mais son cadre opératoire est convenablement axé sur le moyen terme. Les responsables publics ont indiqué à l'équipe d'évaluation que les priorités générales correspondaient à la politique menée par le gouvernement depuis longtemps et que les grands objectifs avaient peu de chance d'être modifiés, même si des détails particuliers venaient à être changés.

Avec le soutien du programme des Nations Unies pour le développement, un processus est en cours pour définir une « Vision 2025 ». Le gouvernement a chargé un groupe de hauts fonctionnaires et de représentants des partis politiques et de la société civile d'élaborer une vision à long terme et une stratégie de développement pour le Mozambique. Il est trop tôt pour savoir dans quelle mesure cette Vision 2025 viendra compléter le PARPA.

Partenariats

Le processus PARPA vise à favoriser les partenariats et s'appuie sur les mécanismes existants pour les relations gouvernement–donateurs. Le processus a été lancé à un moment de large consensus entre le gouvernement et les donateurs sur les grandes priorités de la réduction de la pauvreté. La plupart des politiques sectorielles sur lesquelles le PARPA se base ont été élaborées par le gouvernement en étroite coopération avec les donateurs. Les donateurs ont été consultés au cours de l'élaboration du PARPA, mais n'ont pas imposé leurs vues. Les donateurs tant bilatéraux que multilatéraux ont offert leur assistance pour élaborer le PARPA, mais le MPF a décliné ces offres et les donateurs ont accepté d'être écartés. Ces relations assez harmonieuses tiennent au fait que le Mozambique dispose déjà d'un mécanisme de coordination des donateurs comparativement bien développé. Ainsi, des ap-

proches sectorielles — y compris dans la santé et l'agriculture — ont-elles été développées depuis le milieu des années 90. Des groupes de donateurs intersectoriels existaient déjà mais sont devenus plus efficaces depuis la mise en place des approches sectorielles.

Le financement de projets est encore la forme dominante de l'aide au Mozambique et, bien que le changement prévu dans la composition des décaissements effectifs de l'aide ne se soit pas encore concrétisé, la pression des pairs parmi les donateurs pour abandonner les projets indépendants semble s'être accrue en raison du PARPA. Les donateurs qui coordonnaient déjà leur soutien à la balance des paiements avant le processus du PARPA ont indiqué à l'équipe d'évaluation qu'il y a un intérêt accru dans la communauté des donateurs pour aller vers un soutien au budget général et pour lier ce soutien aux objectifs de dépense du PARPA.

Cette acceptation du principe d'un soutien au budget est un remarquable vote de confiance des donateurs étant donné que le diagnostic fiduciaire établi par la Banque mondiale a montré l'existence de sérieux risques liés à l'utilisation du système du budget public. Cela peut expliquer l'intense attention accordée à la gestion des dépenses publiques par le groupe des donateurs qui accordent des concours budgétaires. Ce groupe, actuellement constitué de 11 donateurs, a établi un groupe de travail macroéconomique, auquel le FMI et la Banque mondiale participent en tant qu'observateurs. Ce groupe élabore conjointement un cadre d'évaluation de la performance. Les objectifs de ce cadre comprennent un meilleur alignement sur le PARPA, une réduction des coûts de transaction par une plus grande harmonisation des conditions des donateurs et par une plus grande transparence des liens entre l'exécution de la politique publique et le décaissement des soutiens au budget.

Un forum de haut niveau, l'Observatoire de la pauvreté, réunit le gouvernement, un large éventail de parties prenantes nationales et les partenaires internationaux du développement du Mozambique pour étudier annuellement l'exécution du PARPA. L'objectif doit être de tirer les leçons de l'expérience et d'élaborer des recommandations pour améliorer l'exécution et le suivi.

Orientation sur les résultats

Le PARPA comporte environ 60 indicateurs « intermédiaires » et de « résultats » au niveau macroéconomique et à celui des secteurs. En outre, il inclut un tableau de marche indiquant les principales actions à engager et les objectifs annuels pour plusieurs indicateurs. Les objectifs concrets sont largement repris des plans sectoriels et varient considérablement en portée et précision. Par exemple, ceux concernant l'accès à l'enseignement primaire se rapportent aux résultats (taux de scolarisation), tandis que les objectifs qualitatifs se rapportent aux intrants (réforme du cursus, formation des directeurs d'école). Dans la santé, il y a des objectifs se rapportant aux effets (taux de mortalité) et d'autres exprimés en termes d'offre de services. Dans certains domaines, il n'y a pas encore d'objectifs précis (par exemple dans la lutte contre la corruption).

Le cadre budgétaire à moyen terme quinquennal actualisé annuellement (CDMT) est le principal instrument pour traduire les priorités de dépense publique du PARPA en crédits budgétaires. Le gros problème est d'assurer l'exécution des politiques publiques et des plans et d'atteindre le niveau des districts et des communautés dans les zones pauvres. Il faut développer les capacités et mettre en place des incitations pour traduire les plans en budgets, pour que les crédits budgétés soient effectivement mis à disposition, que les crédits soient dépensés selon comme ils ont été budgétés ; il faut également s'assurer de la qualité des dépenses et renforcer les contrôles et le suivi. Actuellement, le secteur public est trop centralisé et hiérarchisé, son personnel est peu qualifié et mal payé. Il y a trop de réglementations et la bureaucratie règne. L'exécutif n'a pas vraiment de comptes à rendre au parlement. Les faiblesses du système de gestion des dépenses publiques du Mozambique ont été soulignées dans l'Évaluation conjointe FMI-Banque de début 2002.

La faiblesse de la capacité institutionnelle affecte la qualité du suivi. La lenteur des progrès dans l'intégration des indicateurs de suivi du PARPA dans le système « ordinaire » des états relatifs aux dépenses publiques et au budget de l'État suggère que pour l'avenir prévisible, le suivi effectif du PARPA continuera à reposer sur des

travaux et études spécifiquement réalisés à cette fin. Les hauts responsables ont indiqué à l'équipe d'évaluation que les procédures pour suivre l'avancement de l'exécution et en rendre compte devraient être orientées vers le renforcement des processus nationaux et non vers la satisfaction des exigences procédurales de la Banque mondiale et du FMI.

Résultats préliminaires

Les données relatives aux progrès accomplis vers la réalisation des objectifs du PARPA témoignent de résultats inégaux : il y a d'importants progrès dans certains domaines (comme l'éducation et la santé) et moins de progrès dans d'autres (comme l'agriculture). Mais dans la plupart des domaines, on ne sait pas dans quelle mesure des progrès ont été accomplis dans la qualité des services rendus. Ces incertitudes viennent des faiblesses du système d'exécution, de suivi et de publication des résultats du budget et font actuellement l'objet d'un traitement dans le cadre de la réforme du système de gestion des dépenses publiques.

Il y a un vaste éventail de réformes en cours dans le secteur public visant à remédier au manque de capacités pour l'exécution et le suivi du PARPA. Bien que ces réformes visent à remédier aux contraintes de capacité, elles semblent mettre les capacités actuelles à rude épreuve. Parallèlement, les divers niveaux territoriaux de l'action publique (national, provincial et de district) font grand cas de ces réformes — notamment des aspects relatifs à la décentralisation du système de planification et au système de suivi — pour améliorer l'exécution des politiques et programmes du gouvernement.

Le premier Rapport d'avancement annuel du PARPA a été élaboré par le MPF, avec des apports des services centraux d'autres ministères mais sans implication ni du parlement ni des OSC. L'objet de ce Rapport d'avancement était de mesurer la performance par rapport aux objectifs du PARPA, sans trop réfléchir aux liens entre mesures et résultats, ni à la façon dont on pourrait modifier les politiques pour améliorer la performance. Le rapport montre d'importants progrès dans certains domaines (comme l'éducation et la santé) et moins de progrès dans

d'autres (comme l'agriculture). L'absence de données et les faiblesses de la capacité d'exécution et des systèmes de suivi et de comptes-rendu ont empêché l'analyse.

Les secteurs et actions jugés les plus importants au regard des objectifs de réduction de la pauvreté du PARPA ont été désignés comme prioritaires dans l'allocation des crédits budgétaires. Bien que la part des domaines prioritaires dans le total des dépenses ait augmenté depuis 1999, elle est inférieure aux objectifs fixés dans le PARPA pour 2001 et 2002, y compris dans les domaines de l'éducation, de la santé et des infrastructures de base.

Le processus PARPA apparaît avoir renforcé le dialogue sur les questions de pauvreté au sein des pouvoirs publics (notamment entre responsables nationaux et provinciaux) et dans une moindre mesure, entre les pouvoirs publics et les autres parties prenantes. Cependant, beaucoup des personnes que l'équipe d'évaluation a rencontrées ont affirmé la nécessité de renforcer la capacité d'analyse des politiques, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des administrations publiques, si l'on veut que le processus participatif soit plus significatif et plus durable.

Soutien de la Banque mondiale — Une présence locale efficace

La Banque a assuré un soutien approprié pendant l'élaboration du PARPA, sans être intrusive. La conduite de l'élaboration du PARPA a été largement assurée par le pays, la Banque fournissant des commentaires complets, formels et informels, et offrant des apports analytiques pertinents. Un travail considérable de la Banque a précédé le processus PARPA : élaboration des approches sectorielles, aide-mémoire économique, actions participatives conduites dans le cadre de la SAP 2001 et réalisation de la Revue des dépenses publiques.

Le produit final de la phase d'élaboration a été clairement approprié par le pays, malgré plusieurs différences de point de vue entre la Banque et le gouvernement, portant notamment sur le champ de la stratégie, que la Banque craignait trop large, et sur les politiques publiques sectorielles, que la Banque jugeait insuffisamment liées à la réduction de la pauvreté.

Au cours des cinq dernières années, la Banque a élargi et amélioré ses contacts avec les acteurs de la société civile, y compris les milieux d'affaires. Cette amélioration ne peut être attribuée à l'existence du processus PARPA, mais en a bénéficié. Les donateurs ont exprimé une opinion plus ambivalente sur leurs relations avec la Banque, donnant un tableau hétérogène de la qualité du dialogue sectoriel mais reconnaissant que la Banque est devenue plus sensible aux vues des autres donateurs.

Les prêts de la Banque et son aide hors prêts depuis le PARPA ont été, pour l'essentiel, alignés sur ses priorités. Des ajustements importants ont été apportés au programme d'études, conformément aux priorités du gouvernement, notamment études sur la décentralisation, sur la passation des marchés publics et sur la responsabilité financière pour faire progresser les objectifs du PARPA relatifs à la gouvernance. Cependant, l'abandon ou le report de certaines actions se sont traduits par un manque de continuité du soutien de la Banque à d'importants éléments de la stratégie du PARPA, surtout le développement rural, domaine crucial.

Une nouvelle SAP a été présentée au Conseil d'administration de la Banque en novembre 2003 et l'assistance prévue est largement alignée sur le PARPA. En outre, le cadrage des résultats de la SAP est lié aux objectifs du PARPA.

La Banque entend passer, avec d'autres donateurs, à un soutien budgétaire lié directement au PARPA, au moyen d'un CARP, en dépit de signaux de prudence émanant de ses propres études sur les procédures et systèmes publics. Les risques fiduciaires peuvent être partiellement atténués en liant directement le CARP aux indicateurs de performance relatifs aux progrès réalisés en matière de gestion des dépenses publiques.

L'expérience de la Banque concernant le processus PARPA a des implications pour la façon dont elle fonctionne. D'abord, sa présence locale qualifiée dans des domaines stratégiques clé est très appréciée par le gouvernement, les parties prenantes nationales et les autres donateurs. Elle est une condition préalable à une participation continue au dialogue stratégique, qui devient moins dépendant des priorités des

donateurs et plus lié aux besoins et événements nationaux. Ensuite, la Banque peut favoriser l'équilibre et servir de médiateur au sein de la communauté des donateurs. L'aptitude de la Banque à jouer ce rôle tient pour une large part à ce qu'elle est capable de fournir en temps opportun des apports analytiques et des conseils de haute qualité. Il est important que la Banque dispose des ressources nécessaires pour assurer ces prestations dans le domaine du savoir.

Soutien du FMI : Profil trop bas avec la société civile

Selon les souhaits des autorités, l'équipe du FMI n'a pas participé directement à l'élaboration du PARPA. En particulier, il n'a pas participé aux consultations conduites par le gouvernement avec les parties prenantes.

Il y a eu peu de débat public sur le contenu de la politique macroéconomique du PARPA et de façon générale, les questions qu'elle soulève continuent à n'être guère débattues. Le FMI pourrait élargir la discussion sur les politiques macroéconomiques dans le pays en facilitant une diffusion plus large des études à la base de ses recommandations et en suscitant un débat sur ces recommandations, notamment sur les conclusions des missions d'assistance technique.

Les réactions des autorités et des donateurs quant au rôle des représentants résidents du FMI sont très positives. Cependant, les organisations de la société civile ont indiqué que le FMI était invisible pour elles, ce qui résulte du profil bas qu'il a adopté en dehors des milieux officiels. Le bureau du représentant résident du FMI devrait être renforcé s'il doit jouer tous les rôles que l'on attend de lui.

Le cadrage macroéconomique des programmes préexistants soutenus par un programme FRPC a influencé le cadrage macroéconomique du PARPA et les objectifs de la FRPC ont, en gros, été alignés sur les objectifs du PARPA. Le programme FRPC insiste sur les actions de réduction de la pauvreté (c'est-à-dire les crédits budgétaires en faveur des pauvres et de la croissance) et sur les mesures pour améliorer la gestion des ressources publiques et la responsabilité, conformément aux objectifs du PARPA relatifs à la bonne gouvernance. Par

contre, peu d'efforts ont été faits pour étudier l'impact social des grandes mesures d'ajustement macroéconomique et de réformes structurelles.

En matière de finances publiques, le programme FRPC continue à refléter l'objectif d'une réduction importante de la dépendance à l'égard de l'aide à relativement court terme (à partir des très hauts niveaux liés à la sécheresse de 2000), mais en réalité les programmes sont devenus plus souples quant au volume d'aide admissible. De ce fait, les revues du programme ont conduit à des adaptations au cadre du PARPA et à la disponibilité d'un volume d'aide plus important que prévu initialement. En ce sens, le programme n'a pas souffert du « pessimisme quant à l'aide », mais on ne peut répondre à la question hypothétique plus délicate de savoir si les donateurs auraient « catalysé » davantage de financements si le programme avait tablé sur un volume plus important d'aide extérieure dès le départ.

Il y a eu un important allègement de la conditionnalité structurelle dans le cadre du programme soutenu par une FRPC. Cela a entraîné un transfert de responsabilités dans les domaines abandonnés par le FMI à la Banque mondiale. On ne sait donc pas si le poids de la conditionnalité globale sur le pays a été réduit.

Collaboration Banque–FMI

Outre les leçons apprises par le FMI et la Banque mondiale individuellement, le processus DSRP en Mozambique offre une perspective intéressante sur la collaboration entre les deux institutions dans la lutte contre la pauvreté. Dans l'avenir, il faudrait veiller à renforcer le processus et les conclusions des évaluations conjointes. Celles portant sur le Mozambique ont été franches dans leurs estimations, désignant les forces et les importants progrès réalisés sans pour autant dissimuler les faiblesses. Par contre, elles ont tendu à minimiser les problèmes d'exécution posés par la faiblesse des capacités. En particulier, elles ne semblent pas avoir contribué beaucoup au renforcement du partenariat avec les autres donateurs, qui voient ces évaluations comme destinées presque exclusivement aux conseils d'administration du FMI et de la Banque

mondiale. Certains donateurs internationaux aimeraient participer à ces évaluations plutôt que de simplement fournir un rapport à l'équipe de la Banque et du Fonds. Ces évaluations en collaboration renforceraient les partenariats avec les donateurs au Mozambique et dans d'autres pays.

Les problèmes liés à la production du premier Rapport d'avancement du PARPA viennent des faiblesses du dispositif de suivi et de comptes-rendus tout en soulevant des questions importantes d'alignement entre le processus du gouvernement, d'une part, et les exigences des partenaires extérieurs, y compris le FMI et la Banque mondiale, d'autre part. L'apport d'une aide aux autorités afin de renforcer le contenu analytique des systèmes nationaux de comptes-rendus soumis au parlement favoriserait un alignement plus étroit.² Ainsi, la collaboration peut être renforcée au Mozambique et ailleurs, puisque la Banque et le Fonds poursuivent le même objectif de réduction de la pauvreté.

Conclusion — Vers un soutien au budget général

La réduction de la pauvreté était déjà un objectif essentiel de la politique du gouvernement mozambicain avant l'introduction de la démarche SRP par le FMI et la Banque mondiale. Cependant, le PARPA est devenu le point de référence commun pour les politiques de réduction de la pauvreté au sein des administrations publiques (dans tous les secteurs et entre les différents échelons — national, provincial et local) et pour le dialogue entre l'État, les autres parties prenantes nationales et les partenaires internationaux.

La démarche SRP s'est révélée pertinente pour le Mozambique et ses principes ont été appliqués à des degrés divers dans le processus PARPA. Ce dernier a été conduit par le pays avec une forte internalisation par le gouvernement, bien que le processus ait été, à l'origine, incontestablement induit par l'Initiative PPTE. Le pro-

cessus de consultation / participation engagé a constitué un progrès, mais son champ est resté restreint, le parlement ne jouant guère de rôle et le rôle des OSC dans l'exécution et le suivi n'étant pas bien défini. Le PARPA est axé sur les résultats mais il y a encore de la marge pour améliorer la hiérarchisation des actions publiques et rationaliser les objectifs et les indicateurs de suivi. Le PARPA est global, reconnaissant la nature multidimensionnelle de la pauvreté, et il se base sur une perspective à long terme pour la réduction de la pauvreté.

Il y a eu peu de débats publics sur le contenu de la politique macroéconomique du PARPA. Une participation plus large pourrait être facilitée par la création d'un groupe de travail macroéconomique conduit par le gouvernement, ouvert à des représentants de toutes les catégories de parties prenantes, pour fournir un forum pour les débats sur la politique macroéconomique. Initialement, son programme de travail pourrait porter sur les liens entre le PARPA et le budget.

L'intégration du PARPA dans les processus de planification, de budgétisation et de comptes-rendus du gouvernement est en cours, mais est loin d'être achevée. Le CDMT est le principal instrument qui lie le PARPA au budget public, mais il ne se base pas encore sur un chiffrage détaillé des coûts des programmes d'action.

Le PARPA encourage les partenariats. Il a contribué à la formation d'un nouveau programme d'action pour le soutien international au Mozambique, caractérisé par des démarches harmonisées des donateurs, ayant un intérêt croissant à la fourniture de l'assistance au moyen des approches sectorielles et d'un soutien au budget directement lié au PARPA. Un soutien accru au budget, appuyé sur un ensemble commun de conditions imposées par les bailleurs de fonds, comporte un risque de « comportement grégaire » parmi les donateurs qui pourraient réduire leurs concours simultanément en cas de « mauvaise nouvelle ».



Nicaragua

Une équipe d'évaluation conjointe BIE / OED s'est rendue au Nicaragua en juin 2003 et a tenu des réunions à Managua, Leon Norte et Santa Rosa del Peñón. Une des sources de l'analyse présentée ici est une enquête menée auprès de 83 parties prenantes du gouvernement, de la société civile et de la communauté des donateurs. Le rapport a été achevé en novembre 2003 et porte sur l'évolution jusqu'à cette date.

Réduction de la pauvreté dans un pays polarisé

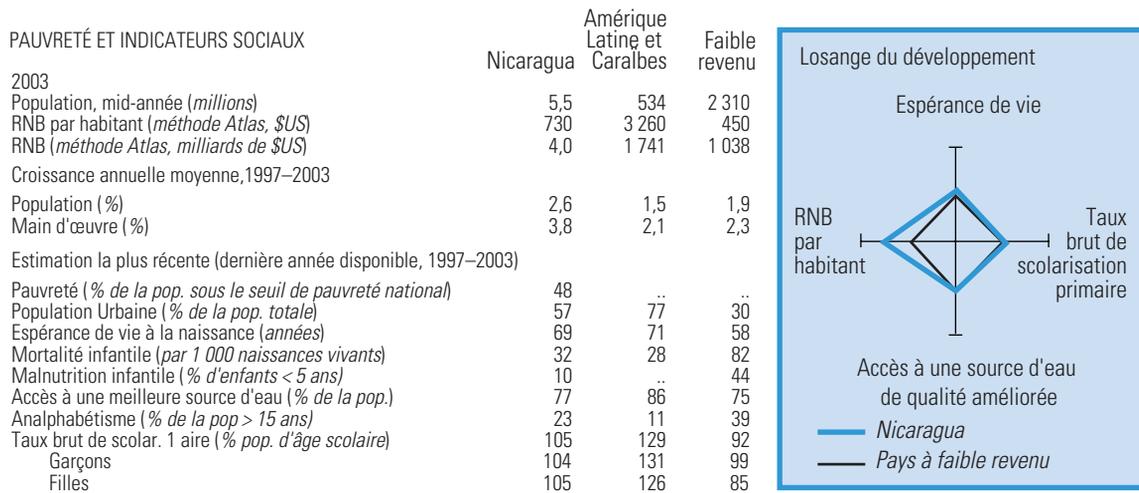
Le Nicaragua est un des pays les plus pauvres d'Amérique latine. Il avait un revenu national brut par habitant de 710 \$US en 2000. Une très forte croissance de la production agricole entre 1993 et 2001, attribuable en partie au dividende de la paix, donc à caractère exceptionnel, et à la disponibilité de terres inoccupées, a permis une réduction du pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté, qui est tombé de 50 à 46 %, ainsi que du taux d'extrême pauvreté, passé de 19 à 15 %. La pauvreté reste largement un phénomène rural, fortement concentré dans l'Est et le Nord du pays.

Dans les années 90, le Nicaragua a été confronté à des difficultés macroéconomiques majeures, notamment déficit budgétaire et niveau d'endettement insupportables. Les efforts répétés des gouvernements successifs pour consolider la situation budgétaire se sont révélés inopérants, largement du fait de dépassements des dépenses courantes qui ont mis le

Nicaragua au bord de l'effondrement financier. En 1998, l'ouragan Mitch a gravement endommagé les infrastructures du pays et perturbé la situation macroéconomique et les efforts d'assainissement des finances publiques. Le gouvernement a fait de gros efforts pour améliorer la stabilité macroéconomique. Mais la faiblesse de son soutien parlementaire l'a obligé à rechercher un soutien au cas par cas pour l'adoption de lois essentielles, notamment les réformes indispensables pour atteindre le point d'achèvement au titre de l'Initiative PPTE.

L'instabilité politique du pays a empêché l'établissement d'un consensus, elle a limité l'ouverture du débat sur la politique à mener et la participation politique et elle a affaibli le cadre institutionnel, brouillant la séparation entre les pouvoirs, affaiblissant l'état de droit, réduisant la protection du droit de propriété et suscitant de multiples problèmes de gouvernance. Entre partis ayant des positions politiques et idéologiques très différentes, les ententes se limitent à un niveau très général, si toutefois une en-

Graphique 8.1. Le Nicaragua en bref



Source : Banque mondiale.

tente peut être trouvée. La nécessité de réduire les politiques à leur plus petit commun dénominateur pour élargir un consensus autrement difficile à trouver a nui au rôle des institutions consultatives. Ce haut degré de polarisation a restreint les possibilités de progrès en matière de lutte contre la pauvreté.

Au Nicaragua, la pauvreté est associée à une forte inégalité des revenus et de la consommation, à de forts taux de chômage et de sous-emploi (notamment pour les femmes), à l'insécurité des baux et à un mauvais accès aux infrastructures et aux services publics. Le taux de fécondité est le double de la moyenne latino-américaine ; le niveau d'éducation est bas ; les services de santé sont inefficients et de mauvaise qualité et la malnutrition est largement répandue. En outre, les pauvres sont vulnérables face aux catastrophes naturelles récurrentes et au risque périodique de famine et sont marginalisés par leur manque d'accès à l'information et de débouchés. Les femmes pauvres souffrent fréquemment de la violence domestique, ce qui soulève des préoccupations concernant leur statut et la cohésion sociale.

Les indicateurs sociaux et la couverture des services sociaux se sont améliorés au cours de la période 1993–2001, mais les progrès ont été inégaux. La scolarisation primaire s'est accélérée

et la scolarisation secondaire s'est améliorée considérablement, mais l'efficacité au niveau du primaire ne s'est pas améliorée. Cependant, les taux de mortalité infantile et juvénile ont baissé significativement pendant cette période, la baisse du taux de mortalité infantile étant impressionnante (il est tombé de 40 à 31 pour mille entre 1998 et 2001). La santé maternelle s'est améliorée, mais le taux de visites prénatales et le taux de naissances en maternité n'ont progressé que modestement.

Dans le contexte de polarisation politique évoqué plus haut, de faible participation et de faible capacité publique tant de planification que d'exécution, les donateurs ont exercé une grande influence et défini les priorités de développement du Nicaragua au cours de la décennie écoulée. En 1993, le Nicaragua a établi une politique de développement à moyen terme en étroite collaboration avec la Banque et le FMI et un programme social de trois ans pour assurer un soutien aux groupes les plus pauvres et les plus vulnérables de la population et accroître l'efficacité et l'efficacité de la prestation des services pour les pauvres.

Le lancement de l'Initiative PPTE renforcée, fin 1999, a poussé le gouvernement à élaborer un Rapport d'avancement de la lutte contre la pauvreté qui contenait les fondements du

DSRP-I ultérieur et les stratégies et objectifs du DSRP. Ce document concluait que le gouvernement devait : i) susciter une croissance économique largement répartie, dynamisée par la modernisation des campagnes ; ii) améliorer le capital humain de tous, mais particulièrement des ruraux pauvres et iii) tenter d'assurer une protection sociale suffisante à ceux situés au bas de l'échelle sociale pour qu'ils ne tombent pas encore plus bas. Ces trois volets sont devenus ultérieurement le fondement du DSRP — avec l'ajout de la gouvernance sur l'insistance de la communauté des donateurs.

Deux documents supplémentaires de stratégie, parallèles au processus SRP, valent d'être mentionnés. Le *Plan Puebla-Panamá*, lancé début 2001, envisageait des investissements majeurs dans les infrastructures du Nicaragua dans le cadre d'efforts pour améliorer les transports entre le Mexique et les pays d'Amérique centrale. Certains observateurs ont vu une contradiction entre ce plan et le processus SRP. Le second, de 2001, est issu d'un processus participatif financé par le Programme des Nations Unies pour le développement et par l'Organisation des États américains destiné à produire une « Vision de la Nation », stratégie centrée sur les questions d'environnement et de pauvreté.

Aucun de ces efforts n'a été lié au processus budgétaire ni n'a bénéficié d'allocations précises de crédits. L'allocation effective de moyens, l'élaboration des politiques et les initiatives législatives sont déterminées par un autre processus politique. L'essentiel des efforts de planification n'a pas résulté d'initiatives nationales mais de demandes des donateurs ou d'événements internationaux.

Le processus SRP — Trop peu d'attention à la croissance

Le gouvernement nicaraguayen s'est engagé dans le processus SRP parce que c'était une condition préalable à l'obtention de l'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE. Cette motivation semble avoir inspiré de nombreux processus et décisions ultérieurs et influé notamment sur la profondeur et l'ampleur du débat politique. Une fois lancé, le processus SRP a avancé rapidement. En seulement une année

le gouvernement a soumis un DSRP-I, atteint le point de décision PPTE et achevé le DSRP. Mais l'accord final sur le DSRP est venu à un moment inopportun, à une période marquée par une crise macroéconomique et l'approche d'élections. L'autorité du gouvernement était sérieusement compromise.

Au total, la démarche SRP a été pertinente pour le processus stratégique national du Nicaragua et ses efforts de réduction de la pauvreté. Elle a remédié à d'importantes déficiences des expériences passées, élargi la participation, permis une vision globale de la pauvreté et assuré un cadrage sur les résultats. Étant donné que la définition des orientations stratégiques divise beaucoup les décideurs et est largement dominée par les donateurs, la démarche SRP — qui requiert du gouvernement qu'il fasse preuve d'autorité et s'engage pour obtenir l'adhésion du pays au moyen d'un vaste processus consultatif et bâtir un consensus sur les politiques fondamentales — a offert un moyen d'élargir la participation à l'élaboration de la stratégie nationale. L'Initiative SRP a été conçue pour avoir d'importantes implications directes pour l'allocation des ressources, la définition des priorités, la recherche de résultats concrets et d'indicateurs explicites, tous éléments qui, en pratique, faisaient défaut dans les précédentes stratégies.

La conception du DSRP lui-même, fermement relié à l'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE et à la poursuite du soutien de la Banque et du FMI, a restreint la légitimité du processus SRP au Nicaragua. Mais l'allègement de la dette a été, dans une certaine mesure, le catalyseur pour la constitution progressive d'un consensus interne sur les éléments de base d'un programme de stabilisation durable et en faveur des efforts pour résoudre les problèmes macroéconomiques urgents.

Internalisation, participation

Le processus de consultation publique du DSRP a été un progrès, mais les différences d'opinions sur son but et sa légitimité ont conduit à des appréciations très diverses — ce qui n'est pas étonnant dans un pays ayant un système politique polarisé. De ce fait, l'internalisation du DSRP est restée restreinte. Néanmoins, la plupart des

observateurs conviennent que le dialogue entre le gouvernement, les donateurs et la société civile a été utile.

Le document DSRP a été élaboré de façon très centralisée par un groupe jouissant du soutien du gouvernement au plus haut niveau. Les grands ministères sociaux (éducation et santé) ont participé à sa conception, mais la diffusion aux autres administrations a été restreinte, tout comme sa diffusion en dehors de Managua.

Le processus participatif, initialement restreint, a été ensuite élargi en réaction aux pressions des parties prenantes, notamment des donateurs. Les consultations se sont centrées sur les investissements en faveur du capital humain et la protection des groupes vulnérables, assez peu d'intérêt étant accordé aux stratégies de croissance et aux politiques macroéconomiques. Les partis politiques ont choisi de ne pas s'impliquer dans le processus consultatif par peur d'être cooptés et d'affaiblir leur pouvoir de négociation à l'Assemblée nationale. Plus fondamentalement, les deux partis dominants ont perçu la tentative du gouvernement de les faire participer au DSRP comme un jeu politique visant à affaiblir leur influence.

Les groupes de la société civile (représentants des ONG et des syndicats) ont généralement vu les consultations DSRP comme un premier pas positif, mais beaucoup ont exprimé leur frustration que le processus ne soit pas passé de la consultation à un stade leur permettant une plus grande participation et leur donnant plus d'influence sur les décisions politiques ultimes. Au niveau national, le processus a eu peu d'influence sur le débat concernant les grands objectifs macroéconomiques (notamment sur les arbitrages impliqués par le choix de la stratégie de croissance), ce qui a conduit certaines parties prenantes à douter de l'intérêt de leur participation au processus consultatif.

Il n'y a pas eu d'effort significatif pour ouvrir à un plus large groupe de participants le débat sur le cadrage macroéconomique et sur les autres arbitrages politiques possibles. Nombre de hauts responsables du pays et de membres des services du FMI interrogés ont affirmé que l'urgence de la situation économique au moment de l'élaboration du DSRP — déficits massifs du sec-

teur public, fragilité du secteur financier et manque de crédibilité du gouvernement dû à une mauvaise gestion macroéconomique et à des problèmes de gouvernance antérieurs — a restreint la réflexion publique sur des politiques macroéconomiques alternatives. La situation économique et la crédibilité du gouvernement s'étant améliorées, le FMI est devenu progressivement plus réceptif aux initiatives proposées par les pouvoirs publics en vue de moduler les orientations et le rythme de leur action.

Exhaustivité, perspective à long terme

Le DSRP est global en ce qu'il reconnaît la nature multidimensionnelle de la pauvreté et en a fait un bon diagnostic quantitatif et qualitatif. L'analyse quantitative s'est appuyée sur les enquêtes sur les niveaux de vie conduites en 1993, 1998 et 1999 (après l'ouragan Mitch) et sur des enquêtes démographiques et sanitaires. Une étude qualitative de la pauvreté et de l'exclusion, qui a analysé les perceptions des pauvres, a centré l'attention sur la vulnérabilité et apporté un éclairage sur les implications multidimensionnelles de la pauvreté.

Le DSRP a inclus une série exhaustive d'objectifs et d'indicateurs pour suivre l'effet des politiques sur les pauvres. On notera en particulier : i) les objectifs nationaux de réduction de la pauvreté et les indicateurs de développement social ; ii) les indicateurs intermédiaires, certains mesurant les effets et d'autres la prestation quantitative des services publics ; iii) la matrice des objectifs de politique (certains au niveau du service fourni, d'autres au niveau du processus) et iv) les objectifs d'apports de ressources, fixant, par exemple, les niveaux de dépenses pour certains domaines et programmes et incluant les ressources disponibles grâce à l'allègement de la dette PPTE. Cependant, alors que le lien entre les objectifs et les indicateurs intermédiaires a été clairement établi dans les secteurs sociaux, il n'y a pas d'indicateurs intermédiaires pour le secteur productif. Ceci rendrait difficile le suivi des effets des politiques publiques sur la croissance et des effets de la croissance sur les pauvres.

Avec l'aide de la Banque interaméricaine de développement, le gouvernement a mis en place

le SINASIP, conçu spécifiquement pour suivre les indicateurs du DSRP et fournir des informations utilisables pour prendre des mesures correctives.

Comme l'a noté l'évaluation conjointe Banque-Fonds du DSRP, la transparence de l'élaboration et de l'exécution du budget, ainsi que des rapports y afférents, reste insuffisante et la classification de certaines dépenses visant à réduire la pauvreté pose des questions. La revue des dépenses publiques de 2001 a constaté une tendance à classer tous les programmes de certains sous-secteurs du développement rural comme importants pour la réduction de la pauvreté, de même que la quasi-totalité du programme d'investissement dans les secteurs sociaux, y compris de nombreux programmes ne visant pas spécifiquement les pauvres. Le classement trop facile de certaines dépenses en « dépenses sociales en faveur des pauvres » a également été dénoncé par certaines parties prenantes interrogées par l'équipe d'évaluation qui l'ont attribué aux incitations créées par la conditionnalité PPTE.

Partenariats

Extrêmement dépendant de l'aide, le Nicaragua est l'un des cinq pays qui reçoivent le plus d'aide publique au développement au monde, mais l'effet de l'aide a généralement été inférieur aux attentes, en partie en raison de graves déficiences dans la cohérence des projets et programmes financés par les donateurs, de mauvais ciblages et de l'absence d'une démarche axée sur les résultats qui permette leur évaluation.

Selon diverses parties prenantes, la limite entre *soutien et contrainte* a, dans plusieurs cas, été franchie par les donateurs. La valeur de nombreux apports analytiques a été reconnue, mais la perception demeure que l'importance donnée au secteur social par le DSRP a résulté de pressions exercées par les donateurs que l'on pourrait aisément mettre en cause. Pour certains, le fort appui donné par les donateurs au DSRP est le signe que la stratégie adoptée reflète le « Consensus de Washington » sur la meilleure façon de réduire la pauvreté.

Le souhait du gouvernement, à l'automne 2002, de modifier le DSRP en introduisant une

nouvelle stratégie nationale de développement (ENADE) mettant davantage l'accent sur les investissements directement productifs a provoqué des tensions entre les donateurs, qui avaient espéré que le DSRP apporterait un cadrage politique plus durable, et le gouvernement, qui avait le sentiment que l'on tentait de limiter son aptitude à réviser sa stratégie. L'ENADE promettait une importante modification de certaines propositions essentielles du DSRP, apportant notamment de fortes modifications au programme d'investissement public (largement financé par les donateurs), en réduisant l'importance donnée aux infrastructures sociales au profit des infrastructures productives dans les secteurs jugés par le gouvernement comme ayant un fort potentiel de croissance.

Si les donateurs et le gouvernement conviennent qu'un des rôles clé du DSRP est d'aligner le soutien des donateurs, la réorientation des projets et programmes en cours dans les secteurs clés du DSRP progresse très lentement en raison des capacités limitées des administrations publiques sectorielles et de l'incapacité ou de la réticence des donateurs à reconsidérer des projets déjà approuvés.

Une meilleure coordination de l'aide nécessitera des efforts de tous les participants pour clarifier leurs propres politiques, positions et procédures, pour céder le leadership à d'autres donateurs, là où il le faut, et pour aider le gouvernement à coordonner leur soutien.

Orientation sur les résultats

Le processus SRP a mis les questions de pauvreté au cœur de la politique publique du Nicaragua. Ce n'était pas la première fois que ce pays tentait un effort concerté de lutte contre la pauvreté, mais, selon la plupart des observateurs, le DSRP est la tentative la plus complète à ce jour pour relier les questions de pauvreté à une stratégie de développement économique. Dans un pays historiquement caractérisé par une grande volatilité économique et politique, le DSRP a offert un cadre qui promettait un certain degré de continuité dans la politique menée et des objectifs largement partagés.

Cependant, l'internalisation du DSRP par le pays et l'engagement pris de l'exécuter ainsi que

ses principes ont été contestés. Tout d'abord, la conception même du DSRP, fortement lié à l'allègement de la dette dans le cadre PPTE et à la poursuite du soutien de la Banque et du Fonds, a affaibli la légitimité du processus SRP au Nicaragua.

Même si le gouvernement et la communauté des donateurs décident de considérer le DSRP comme le cadrage guidant leurs programmes et projets, il n'en demeure pas moins un grave problème de capacité d'exécution au niveau des administrations publiques. Elles sont certes engagées dans un processus de modernisation et de restructuration, mais de graves problèmes et des contraintes de capacité rendent problématique l'exécution des programmes. La capacité d'exécution au niveau communal, en particulier, est très faible en raison du manque de personnel qualifié, de la centralisation des décisions et du manque de moyens.

La médiocrité du système de gestion des dépenses publiques du Nicaragua est un obstacle particulièrement important à l'exécution du DSRP. Parmi les problèmes, notons la fragmentation de la décision politique (entre autres, établissement des budgets à la marge et séparation totale entre budget de fonctionnement et bud-

get d'investissement), la pratique répandue de pré-affecter les crédits budgétaires à certains emplois et l'incapacité du gouvernement à déterminer si les fonds sont utilisés de façon efficiente ou aux fins voulues, ce qui met le secteur public en position de faiblesse pour traiter les questions de gouvernance. Une étude conjointe FMI / Banque mondiale de 2002 concluait que, malgré de récentes améliorations, le Nicaragua a encore un système d'élaboration, d'exécution et de rapports budgétaires assez déficient.

Résultats préliminaires

Malgré la nécessité de tenir compte des limites des rapports d'exécution du budget pour l'interprétation des données fournies, les premières indications sur les dépenses d'après le Rapport d'avancement 2002 du DSRP offrent des signes prometteurs. En 2002, le Nicaragua a dépensé 211 millions de dollars US pour le DSRP, seulement un peu moins que prévu (217 millions) (tableau 8.1). En fait, en pourcentage du PIB, les dépenses DSRP ont été un peu supérieures à ce qui était prévu : le taux de 15,6 % du PIB représente une progression par rapport à 1997, où les dépenses DSRP ont été estimées à 14,7 % du PIB. La composition des dépenses en 2002 montre

Tableau 8.1.

Les dépenses DSRP prévues et effectives au Nicaragua, 2000-2002

Dépenses DSRP	2000	2001		2002		Prévisions / résultats (en %)
	Résultat	Résultat	Révision	Prévision	Résultat	
En millions de dollars US		218,5	268,4	217	211,8	-2,4
<i>En pourcentage du PIB</i>						
Total	17,3	14,9	14,1	14,4	15,6	8,3
Sur financement interne (y c. PPTE)	10,2	9,2	8,4	9,2	9,2	0,0
Sur financement externe	7,1	5,7	5,7	5,2	6,4	23,1
<i>Parts par volet du DSRP</i>						
Croissance économique		37	35	44	43	-1,9
Investissement en capital humain		33	29	35	27	-22,1
Protection sociale		14	13	9	13	43,0
Gouvernance		1	0	1	2	17,1
Thèmes transversaux		15	23	11	15	43,1
Total		100	100	100	100	

Source : DSRP et Rapport d'avancement du DSRP du Nicaragua.

que la protection sociale, l'environnement et la décentralisation ont été favorisés aux dépens des investissements en capital humain et en particulier aux dépens de l'éducation.

Il est encore trop tôt pour savoir si les dépenses se sont traduites par des résultats concrets, mais des progrès ont été faits sur certains fronts. Les données pour 2002 n'étaient pas disponibles au moment de cette évaluation, mais, sur les 29 objectifs intermédiaires spécifiés pour 2001 dans le DSRP, 20 ont été atteints, selon le Rapport d'avancement du DSRP. Les neuf qui sont à la traîne concernent la scolarisation primaire et la mortalité infantile et juvénile. Le Rapport d'avancement note que certains objectifs donnent des inquiétudes particulières, car il n'y a pas eu de progrès, voire une légère régression par rapport à 1999, année de référence.

La modestie des résultats à ce jour doit être resituée dans le contexte des conditions de départ très difficiles décrites plus haut. Le DSRP n'a pas initialement renforcé le processus politique, tandis que la médiocrité de la gestion des dépenses publiques a freiné l'exécution.

Soutien de la Banque mondiale — Débat sur les options pour la croissance

La Banque a fourni un important soutien au processus SRP, au moyen notamment d'apports analytiques pertinents et de conseils correspondant bien aux besoins du pays. Notons en particulier deux évaluations de la pauvreté, une RDP et une étude de la croissance agricole. Les études en cours sont une évaluation de la responsabilité financière, une évaluation de la passation des marchés publics et une analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale (AIPS). La qualité de l'assistance technique et des conseils analytiques fournis par la Banque est hautement appréciée par la plupart des personnes interrogées.

La SAP de la Banque est bien alignée sur le DSRP et correspond étroitement aux grands volets stratégiques, détaillant le soutien prévu pour chaque volet en tenant compte des contraintes à la réduction de la pauvreté identifiées dans le DSRP. La Banque aligne son programme de prêts sur le DSRP en passant à des prêts-programmes, sous la forme d'un Crédit d'ajustement structurel programmatique et de CARP prévus.

La Banque améliore son attitude concernant les principes du DSRP. Selon les parties prenantes, la Banque est devenue plus ouverte à un dialogue avec le pays et prend des mesures pour accroître sa capacité de réponse à la société civile et au gouvernement. L'étude sur la croissance agricole, par exemple, est réalisée à la demande du gouvernement. Mais pour qu'une stratégie soit durable, il lui faut non seulement être bien conçue mais encore bien mise en œuvre. La Banque pourrait faire davantage pour améliorer l'exécution au Nicaragua en renforçant l'internalisation par le pays.

La Banque pourrait également contribuer davantage à la progression du débat sur la croissance largement répartie et sur les arbitrages entre croissance et dépenses relatives à la pauvreté. Les parties prenantes pensent généralement que l'accent sur les dépenses du secteur social a été *imposé* par la Banque. En réalité, c'est l'Initiative PPTE qui comporte une incitation et un biais en faveur des dépenses publiques dans les secteurs sociaux.

La question clé est l'absence d'une discussion franche sur les questions de croissance au Nicaragua. L'équilibre entre croissance et bien-être social est à la fois techniquement complexe et sujet à des polémiques politiques, mais c'est précisément pour cette raison qu'il faut davantage de débat public dans un forum approprié. La Banque devrait promouvoir ce débat et y participer, en intégrant le processus dans le cadre du DSRP. La revue de la politique de développement en cours, axée sur les sources de croissance économique, pourrait jouer un rôle positif à cet égard.

Soutien du FMI — Au-delà de la stabilisation

Le processus d'élaboration de la politique du Fonds pour le Nicaragua dans le cadre de la démarche SRP n'a pas été initialement très différent des pratiques antérieures. Les efforts de stabilisation macroéconomique ont retenu l'essentiel de l'attention, tandis que les questions relatives à la croissance et à la pauvreté ne faisaient pas l'objet de l'attention que l'on aurait pu attendre dans le cadre de la nouvelle démarche. L'assistance technique du FMI, par contre, a généra-

lement soutenu les priorités du DSRP, notamment en ce qui concerne la réforme fiscale et la résolution de la crise bancaire.

Ce sont les négociations programmatiques et non le DSRP qui ont motivé l'élaboration du cadrage macroéconomique, reflétant, entre autres, les conditions initiales difficiles de la stabilisation macroéconomique. En outre, le cadrage macroéconomique du DSRP a été rapidement supplanté par les événements et le DSRP manquait d'orientations concrètes pour les arbitrages relatifs aux politiques. Certaines questions sensibles, mais décisives (la résolution de la crise bancaire et ses conséquences budgétaires) n'ont pas fait partie de l'ensemble du débat politique, par choix délibéré du gouvernement.

La conception initiale du programme soutenu par un programme FRPC n'a pas différé significativement de celle des programmes antérieurs soutenus par la FASR. La clé du cadrage macroéconomique a été le rythme de l'assainissement des finances publiques. Cela a été dû en partie à ce que tant le gouvernement que l'équipe du FMI ont considéré la stabilisation comme une priorité et en ont fait l'axe majeur du programme. Plus récemment, des marges de manœuvre budgétaires semblent avoir réapparu, par exemple, pour permettre l'absorption d'un volume d'aide éventuellement supérieur.

Les conditions structurelles du programme soutenu par une FRPC ont été recentrées sur le système financier et les problèmes du secteur public d'importance macroéconomique majeure au Nicaragua et sont inscrites dans le DSRP comme des priorités essentielles. Mais le poids des critères de réalisation quantitatifs n'a pas diminué.

La place laissée aux initiatives gouvernementale et la marge de souplesse permettant de prendre en compte des préoccupations politiques dans le cadre du programme FRPC se sont élargies avec le temps, du fait de la crédibilité accrue du gouvernement et de l'amélioration de la stabilité de l'environnement macroéconomique. L'accroissement des marges de manœuvre s'est traduit, par exemple, dans les choix politiques liés au vote du budget 2003, l'adoption de la réforme fiscale et le processus de recouvrement des actifs des banques liquidées.

Les hauts responsables publics ont fait leurs grands volets du programme soutenu par le programme FRPC — assainissement des finances publiques et stabilité macroéconomique — mais il a manqué à ce programme une plus large adhésion populaire. Si l'on reconnaît que le Fonds a fait des efforts de contact, on considère encore que la politique macroéconomique est élaborée dans les traditionnelles négociations entre le FMI et les autorités, à l'exclusion d'un débat politique en dehors de ce cercle restreint. Dans une large mesure, cela résulte d'un choix du gouvernement. Ouvrir les négociations sur les programmes à des intervenants non gouvernementaux n'est pas réaliste, mais des efforts à la fois du gouvernement et du FMI pour élargir les discussions sur la politique macroéconomique pourraient contribuer à une meilleure compréhension des divers choix et arbitrages politiques. Jusqu'ici, le DSRP a eu peu d'effets dans ce domaine, mais il pourrait être bon de songer à utiliser des commissions techniques, du type de celle utilisée pour élaborer les propositions de réforme fiscale.

Collaboration Banque–FMI

La Banque mondiale et le FMI ont collaboré étroitement depuis la mise au point du DSRP. Les représentants résidents ont joué un grand rôle, fournissant des apports aux programmes respectifs et participant régulièrement aux réunions avec les groupes de la société civile. Le domaine de la gouvernance et de la réforme judiciaire, d'une importance considérable au Nicaragua, est un exemple où la collaboration apparaît avoir été efficace, conduisant à un partage plus clair des responsabilités et de la conditionnalité.

Les évaluations conjointes de la Banque et du Fonds n'ont pas été assez franches dans certains domaines clés (notamment concernant les limites de la participation au processus SRP). Néanmoins, elles ont joué un rôle utile en identifiant des risques spécifiques au pays pour l'exécution de la stratégie, ainsi que des domaines où il était nécessaire d'affiner les politiques ou de mieux préciser les priorités. Cependant, le Rapport d'avancement du DSRP n'a pas joué le rôle central qu'on aurait pu attendre de lui dans le débat en cours sur la stratégie de croissance et

la modification du DSRP. Les évaluations conjointes s'y rapportant n'ont pas signalé cette lacune.

Conclusion — Résultats modestes à partir de conditions initiales difficiles

Initialement, le processus SRP au Nicaragua n'a pas clarifié ni renforcé les processus politiques qui, ensemble, déterminent si et comment la pauvreté sera réduite. Si l'intention du processus était de réduire les complexités inhérentes à la réduction de la pauvreté au Nicaragua en établissant une stratégie globale à laquelle les principaux partenaires pourraient souscrire et si l'on s'attendait à ce que cette stratégie globale, conduite par le pays, permette une meilleure exécution des aspects décisifs de la politique, les résultats initiaux doivent être évalués comme modestes. Le manque de liaison entre le DSRP et le processus budgétaire a été une importante déficience, qui a été due en partie aux problèmes majeurs sur le plan de la gestion des dépenses publiques, qui ont entravé l'exécution du DSRP.

Cette modestie des résultats doit toutefois être relativisée en tenant compte de ce que l'on pouvait attendre de façon réaliste du cycle initial du DSRP dans un pays caractérisé par sa fragmentation sociale et politique, par de faibles institutions et par une situation économique fragile. L'évolution récente semble manifester un changement du processus dans la bonne direction, notamment en matière de consultations et d'élargissement du dialogue.

Le processus SRP a mis en lumière les questions cruciales et complexes de réduction de la pauvreté, posant ainsi les bases d'une démarche plus efficace de réduction de la pauvreté. Les

attentes quant à ce qui pouvait être réalisé à court terme ont peut-être été trop optimistes — et la liaison étroite avec l'Initiative PPTE a incontestablement poussé le gouvernement à presser l'allure, avec des effets négatifs sur la profondeur et l'exhaustivité du débat de fond. Néanmoins, un progrès dans cette direction n'est pas une mince affaire ni une tâche simple et ce qui a été accompli doit être apprécié en conséquence.

Le processus consultatif du DSRP a constitué un progrès, mais les différences d'opinions quant au but et à la légitimité de la participation soulignent les difficultés inhérentes de la poursuite d'une participation dans un pays comme le Nicaragua dont le système politique est polarisé. Du fait de ces différences d'opinions, une large internalisation du DSRP par le pays n'a pas été atteinte. Néanmoins, la plupart des observateurs conviennent que le processus SRP a été une tentative utile de susciter un dialogue entre le gouvernement, les donateurs et la société civile.

L'expérience de l'introduction d'une nouvelle stratégie de développement (ENADE) illustre certaines des tensions possibles entre les différents éléments du processus SRP, notamment entre l'élargissement de la marge de manœuvre du gouvernement, et d'autres objectifs, dont les priorités des donateurs. Ces tensions se sont accrues dans le cas du Nicaragua du fait du mauvais alignement du processus SRP sur le cycle politique national et du caractère restreint du débat de fond, au début du processus, sur les arbitrages impliqués par la stratégie de croissance (Volet I du DSRP). Mais en dépit des considérables imperfections de ce processus, le fait que le débat a lieu maintenant doit être salué.



Tadjikistan

Une équipe d'évaluation conjointe BIE / OED s'est rendue au Tadjikistan en juin 2003 et a tenu des réunions à Douchanbe et Khudjand. Une des sources de l'analyse présentée ici est une enquête réalisée auprès de 91 parties prenantes du gouvernement, de la société civile et de la communauté des donateurs. Le rapport de l'équipe couvre l'expérience du Tadjikistan concernant le processus SRP jusqu'au milieu de 2003.

Dépasser les luttes régionales pour réduire la pauvreté

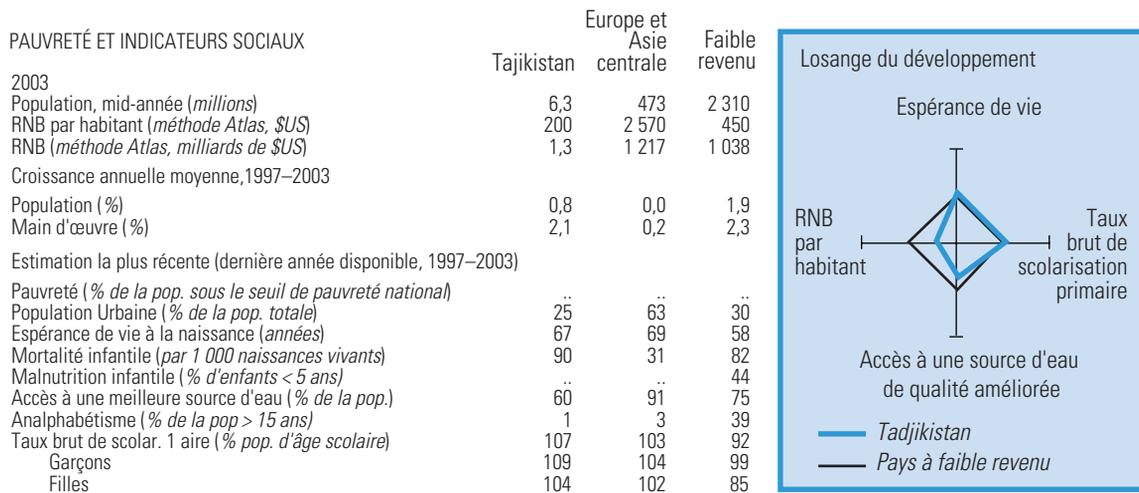
Le Tadjikistan est l'un des pays les plus pauvres du monde : son revenu par habitant était d'environ 200 \$US en 2002. Malgré cela, les indicateurs relatifs à l'alphabétisation, l'éducation et la santé ainsi qu'au taux de mortalité infantile étaient meilleurs que dans beaucoup d'autres pays à faible revenu — mais parmi les plus bas des pays de l'ex-Union soviétique.

Selon l'indice de la pauvreté utilisé par l'Office public de la statistique, environ 83 % de la population est considérée comme pauvre et 33 % comme extrêmement pauvre. Une évaluation de la pauvreté, effectuée par la Banque mondiale fin 1999, a montré que, bien que l'inégalité soit moins marquée au Tadjikistan que dans les autres pays de la région, elle augmente, et que l'incidence de la pauvreté est bien moindre dans la capitale Douchanbe que dans le reste du pays. Les enfants sont le groupe démographique le plus vulnérable — plus il y a d'enfants dans un ménage, plus grande est la probabilité de pauvreté.

Le taux de pauvreté est élevé dans les ménages ou familles étendues comptant trois personnes âgées ou davantage. Une enquête de 1999 sur les niveaux de vie a révélé des taux de pauvreté plus élevés et en aggravation parmi les femmes, en partie en raison des séquelles de la guerre civile. Les ménages dont le chef de famille est une femme ont moins facilement accès à la terre, à l'irrigation et à l'élevage. Ils ont par ailleurs une moins bonne sécurité alimentaire et un revenu mensuel inférieur à celui des ménages dont le chef de famille est un homme.

Le Tadjikistan a vécu une décennie tumultueuse après l'effondrement de l'Union soviétique. Une longue guerre civile et la chute prononcée des revenus et des niveaux de vie ont laissé des marques sur l'infrastructure économique du pays, alors que l'exode des cerveaux (surtout vers la Russie) a appauvri les capacités du secteur public. Les réformes économiques ont été accélérées en 1997 après l'accord de paix qui a marqué la fin de la guerre. La croissance du PIB réel a été forte depuis 1998 —

Graphique 9.1. Le Tadjikistan en bref



Source : Banque mondiale.

mais le niveau de départ était faible — et un certain degré de stabilisation macroéconomique a été atteint.

L'accord de paix a apporté quelque stabilité au pays, créant un gouvernement considéré comme l'un des plus rassembleurs de la région. Cependant, malgré un parlement bicaméral qui fonctionne et une opposition active, les rivalités régionales et politiques restent une réalité au Tadjikistan et sont aggravées par les problèmes socioéconomiques pressants auxquels le pays est confronté. Le gouvernement reste très centralisé et le président jouit de larges pouvoirs.

Le Tadjikistan est un pays enclavé et a besoin d'entretenir de bonnes relations avec ses voisins pour bénéficier de débouchés commerciaux. Les fermetures périodiques des frontières de certains des pays limitrophes (Ouzbékistan, Kazakhstan et Russie) ont eu des effets perturbateurs. L'expulsion des Talibans d'Afghanistan a suscité l'espoir d'une plus grande stabilité le long de la frontière sud du pays, tandis que le soutien du Tadjikistan à l'effort de guerre et sa situation stratégique ont attiré l'attention de la communauté internationale qui s'est attachée davantage à assurer la stabilité du pays — comme le prouve la forte augmentation de l'aide extérieure promise par les donateurs internationaux

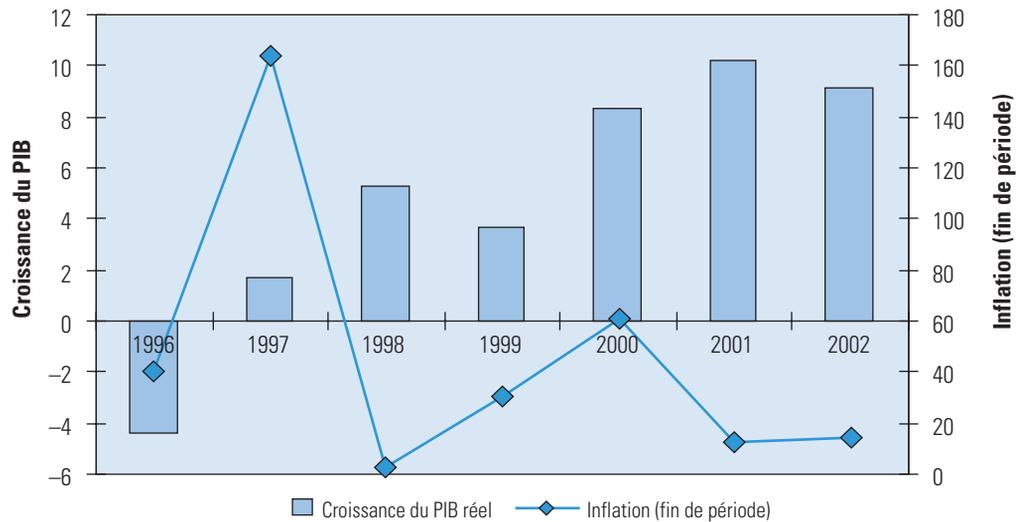
à la réunion du Groupe consultatif tenue à Douchanbe en mai 2003.

Les programmes de réforme économique soutenus par le FMI, la Banque mondiale et d'autres donateurs multilatéraux et bilatéraux se sont accélérés après la fin de la guerre civile. Depuis lors, la croissance du PIB réel a été forte et l'inflation a été réduite (graphique 9.2). Cependant, l'économie reste très exposée à des chocs extérieurs, notamment ceux dus à la détérioration des termes de l'échange.

Le Tadjikistan a obtenu des succès sur le plan des finances publiques depuis le milieu des années 90 : le solde budgétaire (hors investissements publics financés par l'extérieur) est passé d'un déficit de près de 6 % du PIB en 1996 à un niveau proche de l'équilibre en 2002. Cependant, d'importantes activités quasi-budgétaires (notamment dans les secteurs de l'énergie et du coton) font craindre pour la pérennité de cet équilibre. La combinaison de faibles recettes fiscales et d'un lourd service de la dette (graphique 9.3) limite les possibilités d'accroissement des dépenses publiques pour les actions de lutte contre la pauvreté.

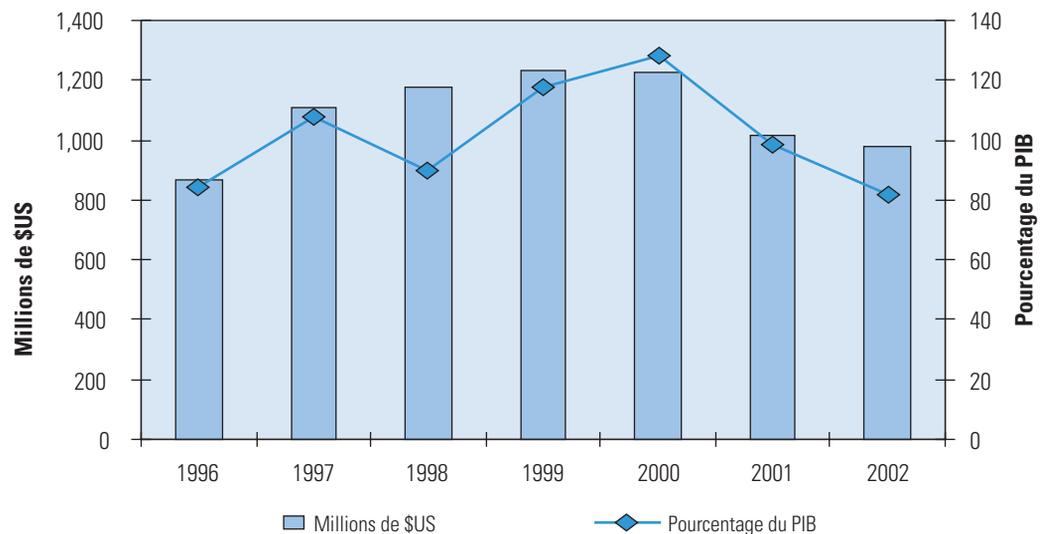
L'agriculture reste le plus important secteur de l'économie et la principale source d'emploi, surtout dans les zones rurales, où résident 70 %

Graphique 9.2. Croissance du PIB réel et inflation au Tadjikistan, 1996-2002 (évolution annuelle en %)



Source : FMI.

Graphique 9.3. Dette extérieure totale du Tadjikistan, 1996-2002 (en millions de dollars US et en % du PIB)



Source : FMI.

des habitants. Les réformes de ce secteur sont inachevées et il est largement admis que de nouvelles mesures pour supprimer les distorsions et les obstacles à l'investissement seraient le meilleur moyen de faire reculer la pauvreté. La médiocrité des infrastructures et l'interférence

des pouvoirs publics sur les prix, les marchés publics et la commercialisation des produits sont des entraves majeures.

La privatisation des petites ou moyennes entreprises a été réalisée et la réforme des grandes entreprises a avancé, mais plusieurs secteurs

clé, dont l'énergie, restent dominés par les entreprises publiques.

Le processus SRP — Meilleure gouvernance pour un meilleur climat des affaires

Depuis l'effondrement de l'Union soviétique et la baisse des revenus et des niveaux de vie qui en a découlé, la pauvreté est une préoccupation majeure au Tadjikistan. Après la guerre civile, trois obstacles ont empêché le Tadjikistan de s'attaquer à la pauvreté : i) on ne disposait pas d'indicateurs de référence élémentaires sur la pauvreté ; ii) au sein du gouvernement, la responsabilité de l'élaboration de la politique étaient dispersées entre divers ministères et services et iii) l'administration publique n'était guère capable de mettre en œuvre un ensemble cohérent de mesures économiques.

Le Tadjikistan a soumis un DSRP-I en octobre 2000 et un DSRP complet en juin 2002. Le DSRP vise à ramener le taux de pauvreté de 83 % en 2001 à 75 % en 2006 et 60 % d'ici 2015. Pour cette seule raison, il est clairement conforme aux besoins et aspirations du pays. La stratégie de réduction de la pauvreté implique une croissance tirée par les exportations et à forte intensité de main-d'œuvre, de plus en plus fondée sur le secteur privé ; une offre efficiente et équitable de services sociaux de base ; un soutien ciblé aux groupes les plus pauvres et enfin une gouvernance efficiente et une amélioration de la sécurité.

L'un des buts majeurs du DSRP est de créer une fonction publique compétente, correctement payée et intègre capable d'assurer l'élaboration, l'exécution et le suivi des politiques publiques. La fonction publique a du mal à attirer et retenir des agents qualifiés étant donné le niveau actuel des traitements. Cette faiblesse des rémunérations a d'ailleurs contribué à l'institutionnalisation de la corruption, la recherche de rentes devenant un mécanisme de subsistance. Le renforcement du système judiciaire est également important pour protéger les pauvres et lutter contre la corruption.

Internalisation, participation

Le DSRP a été élaboré par un processus bien organisé, conduit par le gouvernement, qui a fait

appel à une large participation incluant les ministères dépensiers, les milieux universitaires et des représentants d'organisations de la société civile. La participation des régions a été un trait marqué de ce processus : des dizaines d'ateliers et de conférences ont été organisés à travers le pays pour discuter des documents élaborés par des groupes de travail sectoriels. D'autres initiatives ont été engagées pour compléter les consultations régionales officielles — entre autres, un groupe coiffant les ONG, financé par les donateurs (*Counterpart Consortium Tajikistan*) qui a synthétisé les opinions des ONG et communautés locales en une Évaluation de la pauvreté par les ONG. La Banque mondiale et la Banque asiatique de développement ont soutenu une étude (« La voix des pauvres ») qui a fourni le point de vue qualitatif des segments les plus pauvres de la population.

Bien que l'élaboration de la SRP ait donné un peu d'ouverture au processus de décision politique, la version finale du document n'est guère connue en dehors des cercles gouvernementaux. En outre, le rôle du processus participatif dans l'exécution et le suivi et dans les futures itérations de la stratégie n'a pas été défini par le gouvernement, ce qui préoccupe les parties prenantes. Les ONG ont indiqué que leurs rapports avec le gouvernement s'étaient beaucoup réduits après l'achèvement du DSRP.

Exhaustivité, perspective à long terme

Le DSRP a reconnu la nature multidimensionnelle de la pauvreté en définissant la pauvreté largement, en tenant compte des aspects de la pauvreté liés au revenu, mais aussi à d'autres facteurs (avec des indicateurs mesurant le bien-être et l'accès aux services sociaux). Le DSRP a par ailleurs souligné les écart des taux de pauvreté selon les régions géographiques. Pour s'attaquer à la pauvreté globalement, le DSRP a proposé une démarche intersectorielle intégrée, dans laquelle l'amélioration des infrastructures est liée à l'amélioration des services sociaux et vice-versa. L'organisation en neuf groupes de travail sectoriels sous la houlette d'un comité de direction a renforcé cette vision globale (encadré 9.1). Cependant, dans plusieurs domaines (comme les obstacles au développement du sec-

Encadré 9.1. Points clé du DSRP du Tadjikistan

Gestion macroéconomique. Établir un environnement économique stable par des politiques budgétaire, monétaire et de change appropriées.

Administration publique. Créer une fonction publique compétente bien payée et intègre capable d'élaborer, exécuter et suivre les politiques publiques.

Protection sociale. Assurer aux pauvres un revenu par des transferts monétaires directs et des débouchés croissants grâce à l'accès à des actifs productifs.

Éducation. Assurer l'accès de tous à l'enseignement primaire et accroître la qualité de l'éducation.

Santé. Assurer un large accès aux soins et aux services de santé publique et assurer un bon équilibre entre soins préventifs et curatifs.

Agriculture. Poursuivre la restructuration et la privatisation des fermes d'État et coopératives. Accélérer la réforme foncière.

Création d'emplois. Promouvoir le développement agricole, créer un environnement favorable à l'entreprise privée (y compris dans le secteur informel), assurer le bon fonctionnement du marché du travail et privatiser les entreprises publiques.

Infrastructures et communications. Assurer un accès fiable et abordable à l'énergie, aux transports, aux communications et à l'eau potable. Améliorer la fiabilité des réseaux urbains. Dans les zones rurales, assurer l'accès aux services.

Protection de l'environnement. Réduire la vulnérabilité des pauvres face aux catastrophes naturelles par la protection de l'environnement, le développement des énergies renouvelables et la prévention des catastrophes naturelles.

Tourisme. Supprimer les obstacles administratifs au développement privé du tourisme. Promouvoir une image positive du pays.

teur privé et les liens entre secteurs formel et informel), une plus grande couverture et un débat plus approfondi auraient donné plus de cohésion au DSRP.

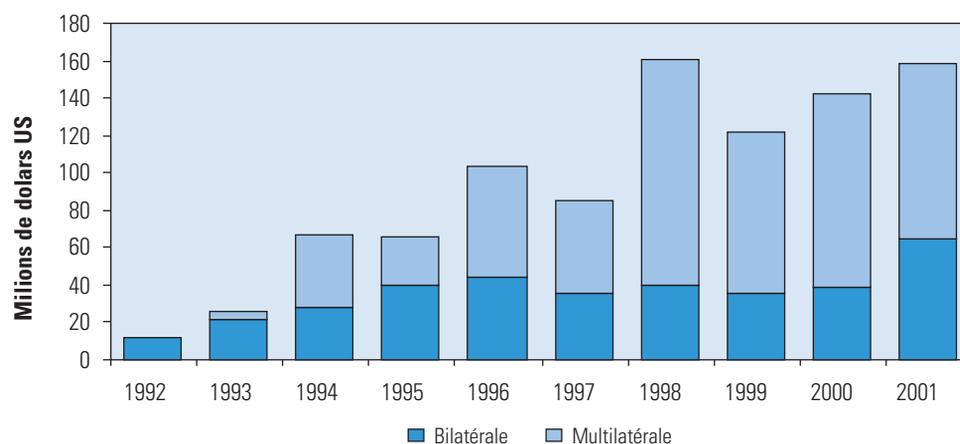
Partenariats

Le DSRP favorise les partenariats, dans la mesure où il a fourni un point de référence pour les relations entre les donateurs et le gouvernement,

mais, il n'a pas fourni de base pour réduire ce qui apparaît comme un fossé entre les préférences du gouvernement (priorité au développement des infrastructures) et ce que les donateurs sont prêts à financer (dépenses pour les secteurs sociaux et la protection sociale).

Le volume de l'aide extérieure au Tadjikistan et sa composition ont fortement évolué au cours de la dernière décennie (graphique 9.4), un

Graphique 9.4. Aide extérieure au Tadjikistan, 1992-2001 (en millions de \$US)



Source : FMI.

nombre croissant de donateurs passant d'une aide humanitaire à une aide au développement. Les donateurs ont été impliqués à divers degrés dans l'élaboration du DSRP et, dans l'ensemble, ont estimé que leurs apports ont été pris en compte. Il semble que des donateurs alignent leurs programmes sur les objectifs du DSRP, mais sans lien clair avec le tableau de marche du DSRP. Vu l'absence de priorités du DSRP, il est aisé pour les donateurs de dire que leurs programmes sont alignés sur tel ou tel objectif du DSRP.

Orientation sur les résultats

Pour la réduction de la pauvreté, le DSRP se base sur une perspective à long terme, avec des objectifs clés liés aux ODM. Mais, comme guide d'action, il n'est pas assez axé sur des résultats concrets, car la vaste majorité de ses indicateurs se rapporte aux processus et aux actions et non aux résultats. Toutes les grandes questions sont couvertes sous une forme ou une autre, mais les actions publiques nécessaires pour atteindre les objectifs sont faiblement hiérarchisées et il y a une déconnexion entre le DSRP et le programme d'investissement public du gouvernement, ni l'un ni l'autre n'étant bien intégré au processus budgétaire. Pour mieux orienter le budget public vers la réduction de la pauvreté, le DSRP insiste sur la réforme du système de gestion des dépenses publiques. Trois autres éléments doivent être renforcés : i) le CDMT ; ii) le programme d'investissements publics (PIP) et iii) le processus budgétaire annuel. Le dispositif institutionnel de suivi de l'exécution du DSRP repose sur un organisme qui n'est devenu opérationnel qu'au premier semestre 2003. En conjonction avec d'autres administrations, ce nouvel organisme élabore un ensemble d'indicateurs plus pointus, comprenant des résultats intermédiaires chiffrés.

Résultats préliminaires

Les autorités ont indiqué à la mission d'évaluation qu'elles ne mettaient en œuvre les mesures prévues dans le tableau de marche du DSRP que dans la mesure où elles le pouvaient, citant le manque de financements extérieurs comme l'obstacle majeur à l'exécution. Tous les ministères contactés ont dit que leur budget pour

2003 et les avant-projets de budget pour 2004 en cours d'élaboration se basaient sur le DSRP. Cependant, la mission d'évaluation a eu le sentiment que peu d'efforts étaient faits pour intégrer le DSRP, le PIP, le CDMT et le budget public. C'est une tâche importante car le DSRP et le PIP semblent avoir des priorités différentes.

La tentative du gouvernement de coordonner l'aide des donateurs a conduit, paradoxalement, à une prolifération de services chargés, entre autres, de la liaison avec les donateurs. Cela s'est traduit par un chevauchement des fonctions et une dilution des responsabilités.

Soutien de la Banque mondiale — Passage difficile au développement piloté par les collectivités

Tant au sein du gouvernement que parmi les OSC, le rôle de la Banque dans le soutien à l'élaboration du DSRP est connu et apprécié. Le personnel de la Banque a fourni des commentaires utiles sur l'avant-projet de DSRP, aidé les groupes de travail à organiser des ateliers de consultations de la société civile et a enseigné à de hauts responsables les meilleures pratiques de la lutte contre la pauvreté au moyen d'ateliers tenus à Moscou et Budapest.

Un élément essentiel de l'aide de la Banque a été le rapport d'évaluation de la pauvreté, de juin 2000, document d'étude bien argumenté. Ce rapport, qui a précédé le DSRP, a représenté une pierre angulaire sur laquelle les autorités ont pu baser leurs propositions et mesures. Il a par ailleurs fixé des points de repère pour le seuil de pauvreté et mis en lumière les questions stratégiques à traiter en ce qui concerne le marché du travail, l'agriculture, l'éducation, la santé, la protection sociale et la gouvernance. L'actualisation de l'étude sur les niveaux de vie des ménages, en cours à l'Office public de la statistique, a représenté une occasion importante pour la Banque d'offrir des conseils spécifiques aux responsables et une analyse des données pour permettre l'actualisation des points de repères du seuil de pauvreté et assurer leur exhaustivité.

Les discussions de la mission d'évaluation avec les représentants des groupes de travail du DSRP visant à jauger les différences sectorielles ont révélé que le travail de la Banque sur l'édu-

cation, la pauvreté, la protection sociale, la santé, l'énergie et l'agriculture / la réforme foncière ont été appréciés pour leur intérêt direct pour le DSRP, alors que le travail sur le développement du secteur privé, le secteur financier, les secteurs de l'eau et des transports semblent avoir eu moins d'influence sur l'élaboration du DSRP.

La SAP relative au Tadjikistan, de février 2003, élaborée après le DSRP, a adopté une perspective à moyen terme de 5 à 6 ans — correspondant bien à la perspective à long terme du DSRP. Ses principes directeurs correspondent aux volets du DSRP, correspondance qui se retrouve dans le programme de prêts de la Banque : ensemble de prêts d'ajustement et de prêts d'investissement dans les secteurs sociaux (éducation et santé), l'agriculture, la gestion des bassins versants, le secteur bancaire, le soutien au secteur privé et les infrastructures municipales. Pour améliorer la gouvernance, la Banque se centrera sur la réforme de la gestion du secteur public, le renforcement des services fiscaux et douaniers et l'amélioration du processus budgétaire.

La Banque accroît son programme d'études pour appuyer la phase d'exécution du DSRP. Toutes les grandes actions hors prêts sont liées aux domaines clés du DSRP, y compris l'étude sur l'environnement des entreprises et climat de l'investissement, la revue des dépenses publiques, l'enquête pour mesurer les niveaux de vie et l'actualisation de la situation de la pauvreté, la revue des dépenses du secteur social (achevée) et l'examen du secteur de l'éducation (achevée). La RDP a permis de définir les priorités, ce qui faisait défaut dans le DSRP, en mettant en lumière les grands programmes de dépenses devant être soutenus par le budget.

Un élément clé de la SAP se rapporte au Développement piloté par les collectivités. La discussion de la SAP au Conseil d'administration de la Banque a souligné le caractère risqué de cette démarche, tout en convenant qu'elle avait un rôle à jouer dans le pays. Les risques soulignés par des membres du Conseil étaient la forte concentration de l'autorité au niveau central de l'État, les capacités limitées qui entravent la coordination entre l'État central et les collectivités locales et le peu d'expérience antérieure de la

Banque dans ce domaine. Les discussions de la mission d'évaluation avec les ONG et ses visites sur le terrain à l'extérieur de Douchanbe ont confirmé l'existence de ces problèmes et de ces risques. Pour que cette démarche de développement réussisse au Tadjikistan, il faudra remédier aux contraintes de capacité ; suivre les affaires de près pour assurer un renforcement en temps voulu et assurer une étroite coordination avec les ONG, les pouvoirs publics locaux et les autres donateurs.

La plupart des actions de la Banque traitent le problème de base signalé au cours de l'élaboration du DSRP : la faible capacité institutionnelle dans l'ensemble du pays. Le choix par l'Institut de la Banque mondiale du Tadjikistan comme un des pays cibles de ses programmes de développement de capacité devrait rendre possible la réalisation de formation et d'enseignement à distance pour de hauts responsables et l'orientation de ces activités vers un soutien aux objectifs du DSRP. Les possibilités de formations régionales et les séminaires organisés au bureau régional de la Banque au Kazakhstan et l'élaboration de DSRP par d'autres pays de région, la République kirghize, par exemple, devraient également jouer un rôle précieux.

Cinq autres domaines méritent une attention approfondie de la part de la Banque :

- Création de partenariats solides avec d'autres donateurs sur des problèmes du DSRP
- Suivi de l'efficacité du soutien de la Banque à l'exécution du DSRP
- Meilleure programmation du travail de la Banque pour les analyses d'impact sur la pauvreté et la situation sociale (AIPS), notamment concernant la réforme du secteur de l'énergie et la réforme foncière
- Amélioration des relations entre le bureau régional de la Banque à Almaty, au Kazakhstan et le bureau de Douchanbe, notamment sur les questions relatives au DSRP.

Soutien du FMI — Difficulté de changer de mode opératoire tout en continuant à encourager la discipline budgétaire

Les services du FMI, notamment son représentant résident, ont fourni un substantiel soutien

aux autorités dans l'élaboration du DSRP-I, mais ont suivi de plus loin le processus d'élaboration du DSRP. En particulier, ils n'ont pas participé au processus consultatif conduit par le gouvernement, le considérant comme l'affaire des parties prenantes nationales. Mais le DSRP reconnaît l'influence du FMI sur son cadrage macroéconomique ; il indique, par exemple, que la politique monétaire sera guidée par le programme soutenu par un programme FRPC (en cours de négociation au moment de la rédaction du document).

L'inclusion de la gestion macroéconomique comme thème de l'un des neuf groupes de travail sectoriels a assuré une discussion sur les questions macroéconomiques dans le processus consultatif du DSRP. Plusieurs recommandations de l'évaluation la pauvreté par les ONG, évoquée plus haut, faisaient référence à l'approche dirigiste de la gestion économique qui prévalait antérieurement, et non à l'économie de marché, mais d'autres soulignaient l'importance d'institutions renforcées et d'une plus grande transparence comme aspects essentiels d'un cadre macroéconomique sain. En pratique, cependant, le débat public sur l'un et l'autre de ces aspects a été relativement restreint. Les questions soulevées montrent le rôle potentiellement utile que le personnel du FMI pourrait jouer en assurant une sensibilisation aux questions macroéconomiques et en promouvant une plus large participation aux débats de fond.

L'assistance technique du FMI a été largement en cohérence avec les priorités et objectifs fixés dans le DSRP. Ces dernières années, les domaines couverts par cette assistance étaient la restructuration bancaire, la politique et l'administration fiscales, la gestion de la dette extérieure, les opérations monétaires, les statistiques macroéconomiques et la législation économique. Une part importante de l'assistance a été étroitement coordonnée avec des activités liées au programme économique, visant par exemple, à aider le pays à remplir des conditions structurelles ou à combler les insuffisances de capacités révélées par les médiocres résultats au regard des engagements du programme.

Globalement, le processus d'élaboration et d'examen internes des politiques du FMI s'est

adapté à la démarche DSRP / FRPC dans certains domaines, en donnant la possibilité, par exemple, de retenir d'autres options pour atteindre certains objectifs du programme. Dans d'autres domaines, toutefois, notamment ceux liés à la souplesse budgétaire et aux AIPS, on ne voit guère d'indices d'un « changement de mode opératoire » sous l'influence de la démarche SRP.

Le programme FRPC joue un rôle crucial en maintenant une certaine discipline dans la gestion des finances publiques du Tadjikistan, mais les autorités se sont accommodées d'importants aspects du programme avec lesquels elles n'étaient pas pleinement d'accord, surtout parce qu'elles avaient le sentiment que, sinon, l'aide au développement du pays serait réduite. La participation à l'élaboration des programmes du Tadjikistan soutenus par le FMI continue à se limiter à un cercle assez restreint de hauts fonctionnaires et de responsables de la banque centrale. En général, les discussions portent sur l'avant-projet du Mémoire de politique économique et financière (MPEF) élaboré par l'équipe du FMI. Cette démarche n'incite pas à une internalisation par le gouvernement et présente le risque de perpétuer la dépendance du pays par rapport au FMI. L'équipe du FMI et les autorités tadjiks devraient donc fixer un calendrier en vue du transfert de la responsabilité de l'élaboration de l'avant-projet de MPEF.

Il y a eu une modeste augmentation des dépenses publiques pour les services sociaux ces dernières années et cette tendance devrait se poursuivre dans le cadre de l'actuel programme FRPC. Ce programme prévoit par ailleurs une allocation pour les ménages à faible revenu destinée à atténuer l'effet des hausses des tarifs de l'énergie et a récemment fixé un plancher aux dépenses publiques dans le cadre de la conditionnalité attachée au programme. Pour ce qui est de la croissance, le programme FRPC met l'accent sur les mesures de gouvernance — notamment pour faire cesser les interférences des responsables publics dans les affaires des entreprises privées — plus que sur les mesures budgétaires.

La marge de « souplesse budgétaire appropriée » intégrée dans la conception générale de

la FRPC (voir le chapitre 1) vise à permettre de faire plus facilement place dans le cadre des programmes à une hausse des dépenses publiques — si elles sont liées à la réduction de la pauvreté et financées d'une façon non inflationniste (habituellement par un financement extérieur concessionnel). Bien que les conditions formelles du programme ne couvrent pas les emprunts concessionnels, il est entendu que les emprunts extérieurs pour financer le PIP doivent se limiter à un maximum de 3 % du PIB. L'équipe du FMI a justifié ce plafond par des raisons budgétaires et de viabilité de la dette, ainsi que par les limites de la capacité d'absorption de l'aide par le pays. Cependant, certains hauts fonctionnaires s'interrogent sur les raisons de ce plafond, le considérant comme arbitraire. Aux yeux de l'équipe d'évaluation, la justification du plafond de 3 % du PIB doit être plus solidement fondée sur un cadrage quantitatif de la viabilité ainsi que sur une analyse de la croissance.

Le nombre total de conditions structurelles attachées aux programmes a diminué et leur composition s'est légèrement modifiée. En particulier, les conditions ont cessé de porter sur la restructuration et la privatisation des entreprises publiques mais elles demeurent centrées sur les aspects sectoriels considérés comme importants du point de vue macroéconomique, notamment lorsque d'autres institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale, n'ont pas d'opérations de prêts dans les secteurs concernés. Bien que les deux institutions citent les contraintes de capacité du gouvernement comme raison de l'allègement de la conditionnalité structurelle, il a en pratique été interprété comme signifiant une plus claire répartition des tâches avec la Banque mondiale. Le fardeau global de conditionnalité structurelle du FMI et de la Banque mondiale ne semble pas avoir diminué.

Il n'y a pas encore eu d'AIPS sur les aspects du programme du Tadjikistan soutenu par le FMI, bien qu'il soit admis que les mesures visant à éliminer les déficits quasi-budgétaires dans le secteur de l'énergie auront de sérieux effets négatifs sur le bien-être d'une large fraction de la population.

Collaboration Banque–FMI

Les équipes de la Banque et du Fonds se sont efforcées — pas toujours avec succès — de coordonner leurs programmes de travail. Les domaines dans lesquels la collaboration a été très efficace sont le soutien au gouvernement pour assurer que la priorité donnée au secteur de l'éducation dans le DSRP se traduit par des crédits budgétaires appropriés (sur la base des études de la Banque mondiale). La collaboration a également été bonne sur les questions liées au secteur de l'agriculture et à la réforme foncière, même si le FMI s'est maintenant retiré de ces domaines. La collaboration sur les questions d'énergie semble s'être progressivement améliorée.

Les domaines dans lesquels la collaboration soit n'a pas été efficace, soit a été lente à produire des résultats, sont les AIPS et la politique de dépense. L'un des domaines prometteurs pour une collaboration FMI–Banque mondiale plus efficace est l'élaboration d'AIPS sur les aspects du programme du Tadjikistan soutenu par le FMI.

Les équipes du FMI et de la Banque mondiale sont en contact avec les équipes des autres institutions financières internationales, notamment de la Banque asiatique de développement, source majeure de prêts concessionnels pour le Tadjikistan. Une collaboration plus étroite entre ces trois institutions renforcerait l'efficacité de l'assistance fournie au Tadjikistan dans au moins trois domaines : i) soutien à l'élaboration d'un cadre de dépenses à moyen terme fonctionnant bien, intégrant le PIP dans le processus budgétaire (ce qui nécessite une coordination plus étroite des divers éléments d'assistance que chaque institution fournit déjà au processus budgétaire ou au PIP) ; ii) la réforme du secteur de l'énergie et iii) les AIPS.

Conclusion — L'exécution requiert des priorités plus claires et plus de coordination

Le DSRP a été élaboré au moyen d'un processus bien organisé, conduit par le gouvernement, qui a fait appel à la participation de ministères d'exécution, d'universitaires et de représentants d'OSC. Mais cette ouverture n'a pas été main-

tenue après l'adoption du document, en partie parce que les rôles des acteurs non gouvernementaux dans l'exécution et le suivi ne sont pas bien définis. Nous avons constaté que la version finale du DSRP est peu connue en dehors des milieux gouvernementaux, même parmi ceux qui ont participé au processus consultatif.

Bien que le DSRP reconnaisse la nature multidimensionnelle de la pauvreté et propose de s'y attaquer globalement au moyen d'une démarche intersectorielle intégrée, il est insuffisamment orienté sur des résultats concrets et souffre du manque d'indicateurs de réalisation adéquats, de priorités claires et d'intégration avec le PIP et budget public. Un ensemble d'indicateurs de résultats est en cours d'élaboration par un nouvel organisme d'exécution du DSRP qui a été mis en place au premier semestre 2003.

Le DSRP a constitué un point de référence pour les relations entre les donateurs et le gouvernement, mais à ce jour il n'a pas comblé le fossé entre les préférences du gouvernement (développement des infrastructures) et ce que les donateurs veulent financer (secteurs sociaux et protection sociale). La coordination entre les donateurs est faible et leur alignement sur le DSRP doit être amélioré.

La Banque accroît son programme de travaux d'étude au Tadjikistan pour soutenir l'exécution du DSRP. Toutes les grandes actions de la Banque sont liées aux grands axes du DSRP, car la SAP 2003 correspond aux priorités du DSRP.

Le processus consultatif sur la démarche SRP, comportant des forums organisés pour l'élabo-

ration du rapport d'évaluation de la pauvreté des ONG, a montré qu'il est possible d'élargir la participation à la formulation de la politique macroéconomique du pays et que le FMI peut contribuer à ce processus.

Bien que le programme FRPC joue un rôle crucial en maintenant une certaine discipline budgétaire au Tadjikistan, des divergences de vues prononcées entre les autorités et les services du FMI sur le financement externe nuisent à l'internalisation du programme. En particulier, la limite de 3 % du PIB fixée aux emprunts extérieurs pour financer le programme d'investissement public des autorités doit être clairement justifiée dans le contexte d'un cadrage à moyen terme.

La participation à l'élaboration des programmes du Tadjikistan soutenus par le FMI se limite à un cercle assez restreint de responsables publics et de la banque centrale et aux services du FMI. Pour renforcer l'internalisation et contribuer au développement de la capacité à effectuer les analyses nécessaires et à formuler la politique macroéconomique, nous recommandons que le FMI donne aux autorités tadjiks la responsabilité d'établir l'avant-projet de MPEF. Nous recommandons également que la participation à l'élaboration des volets relatifs à la réforme structurelle des programmes soit élargie pour inclure les agences d'exécution ; c'est particulièrement important dans les domaines où l'implication du FMI vient en partie de l'absence, ou de la présence restreinte, d'autres institutions financières internationales (notamment de la Banque mondiale).



Tanzanie

Une équipe d'évaluation conjointe BIE / OED a effectué deux missions en Tanzanie en février et avril 2003. Durant la seconde mission, l'équipe a eu des entretiens à Dar es-Salaam et à Dodoma. L'analyse présentée ci-dessous s'inspire, entre autres, d'une enquête menée auprès de 100 parties prenantes représentant le gouvernement, la société civile et les partenaires internationaux. Le rapport de la mission d'évaluation examine l'expérience de la Tanzanie en ce qui concerne le processus d'élaboration du DSRP jusqu'au milieu de 2003. Les développements survenus plus tard, tels que le processus d'examen de la SRP pour le second DSRP et le troisième rapport d'étape annuel, ne sont pas traités dans l'évaluation de la mission.

Une volonté renouvelée de lutter contre la pauvreté généralisée

En Tanzanie, la pauvreté apparaît profonde et généralisée, quelle que soit la manière dont on la mesure. En 2001–2002, 12,6 millions de Tanzaniens (36 % de la population) se situaient sous le seuil de pauvreté et une personne sur cinq vivait dans la misère absolue. Les inégalités sont prononcées, ainsi que les disparités de revenus entre les régions et entre la ville et la campagne. Privation de terres, pénurie de facteurs de production agricole, impossibilité de se procurer suffisamment de nourriture, manque d'accès aux services de santé et d'éducation, sentiment de dépendance et d'impuissance, handicaps physiques : telles sont les

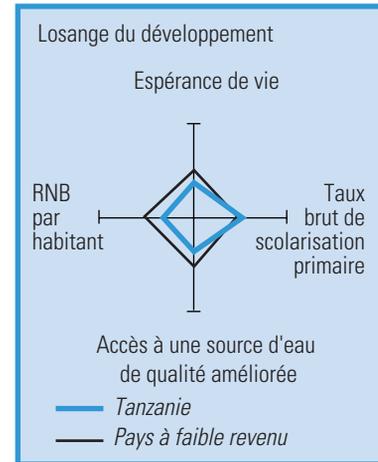
principales caractéristiques de la pauvreté dans le pays.

En 1967, le gouvernement a adopté un projet de stratégie de développement national prévoyant la nationalisation de la majeure partie de l'économie, ainsi que la réinstallation des habitants de certains villages dans des communautés rurales de plus grande taille, afin d'améliorer la proximité des services. Cette politique, inspirée de l'*Ujamaa* (une forme de socialisme africain), était soutenue par de nombreux pays donateurs et les organisations multilatérales, ce qui entraîna un afflux d'aide considérable dans le pays. Toutefois, la méthode *Ujamaa* n'a pas permis de réaliser les progrès sociaux rapides qui avaient été promis. La Tanzanie a vu sa dépen-

Graphique 10.1. La Tanzanie en bref

PAUVRETÉ ET INDICATEURS SOCIAUX	Tanzanie	Afrique sub saharienne	Faible revenu
2003			
Population, mid-année (millions)	36,0	703	2 310
RNB par habitant (méthode Atlas, \$US)	290	490	450
RNB (méthode Atlas, milliards de \$US)	10,6	347	1 038
Croissance annuelle moyenne, 1997–2003			
Population (%)	2,3	2,3	1,9
Main d'œuvre (%)	2,4	2,4	2,3
Estimation la plus récente (dernière année disponible, 1997–2003)			
Pauvreté (% de la pop. sous le seuil de pauvreté nationale)	35
Population Urbaine (% de la pop. totale)	36	36	30
Espérance de vie à la naissance (années)	47	46	58
Mortalité infantile (par 1 000 naissances vivants)	85	103	82
Malnutrition infantile (% d'enfants < 5 ans)	44	..	44
Accès à une meilleure source d'eau (% de la pop.)	56	58	75
Analphabétisme (% de la pop > 15 ans)	21	35	39
Taux brut de scolar. 1 ^{er} aire (% pop. d'âge scolaire)	105	87	92
Garçons	109	94	99
Filles	102	80	85

Source : Banque mondiale.



dance s'accroître à l'égard des bailleurs de fonds, alors qu'elle s'était fixé comme objectif l'indépendance économique.

La fin des années 70 et le début des années 80 ont été marqués par une aggravation de la crise économique et sociale. La guerre avec l'Ouganda à la fin des années 70 et le deuxième choc pétrolier ont causé de sévères pénuries de ressources. L'effondrement du système économique dans les années 80 a provoqué une baisse de la production. Des pressions, venant aussi bien de la société tanzanienne que des partenaires extérieurs, s'exercèrent alors sur le gouvernement pour l'inciter à démocratiser le pays, mais les changements — réformes économiques, décentralisation, libéralisation politique — furent lents, en partie en raison de l'opposition de

groupes bien établis ayant intérêt à préserver le système en place. La réticence des dirigeants à procéder à des réformes entraîna une réduction de l'aide extérieure en 1994.

Suite à la formation d'un gouvernement réformiste en octobre 1995 à la faveur des premières élections multipartites de l'histoire de la Tanzanie, la situation économique s'est améliorée (croissance en hausse, inflation en baisse) et les bailleurs de fonds ont fait leur retour (tableau 10.1) dans le pays. Depuis 1990, la production agricole connaît une croissance annuelle moyenne de 3,7 %. Les industries extractives jouent un rôle majeur dans la phase d'expansion récente, les investissements des entreprises multinationales ayant commencé à stimuler la production. En revanche,

Tableau 10.1. Indicateurs de croissance et d'investissement de la Tanzanie, moyenne de la période, 1991–2002 (en %)

Indicateurs économiques	1991–1995	1996–1999	2000–2002
Croissance du PIB réel	1,8	3,8	5,5
Croissance du PIB réel par habitant	-1,0	1,1	2,7
Inflation, moyenne	27,4	14,0	5,3
Dette publique extérieure (en % du PIB)	131,4	98,5	75,7

Source : autorités tanzaniennes et FMI.

la production manufacturière est inférieure aux attentes.

Grâce à une situation de paix et à la mise en œuvre de réformes économiques et politiques, la Tanzanie se distingue des autres pays de la région, confrontés à de sérieux troubles intérieurs. Du point de vue budgétaire, le plus gros problème tient au fait que l'État peine à produire des recettes du fait de la fraude fiscale, de la multiplicité des exonérations fiscales (discrétionnaires et légales), de l'extrême étroitesse la base d'imposition et des déficiences de l'administration fiscale.

Au vu des indicateurs, cependant, la situation sociale apparaît très difficile. En 2002, l'espérance de vie à la naissance était de 43 ans, le tiers des enfants de moins de cinq ans souffraient de malnutrition et plus de 40 % d'atrophie. Le taux de mortalité infantile dépassait 100 pour mille naissances vivantes. Durant les dernières années, cette situation a été aggravée par l'épidémie de VIH / SIDA (qui constitue aujourd'hui le principal problème social du pays) et les sérieuses conséquences démographiques et économiques qui l'accompagnent. On estime que 10 % de la population était infectée en 2000. Parmi les indicateurs sociaux, il existe toutefois une exception importante : l'alphabétisation des adultes. Avec un taux d'alphabétisation des adultes de 76 %, la Tanzanie est plus alphabétisée que bon nombre de ses voisins : c'est le résultat des taux de scolarisation élevés qui prévalaient dans l'enseignement primaire durant les années 70 (mais qui n'ont pas été maintenus par la suite). Le taux de scolarisation net dans l'enseignement primaire a progressé légèrement dans les années 90, mais restait inférieur à son niveau du début des années 80. Depuis 2000, il a augmenté de façon significative (pour atteindre 65,5 %) à la suite de l'élimination des redevances d'utilisation, mais la qualité de l'enseignement a baissé sensiblement durant cette période.

Durant la deuxième moitié des années 90, le gouvernement a mis en œuvre une stratégie nationale de développement et de réduction de la pauvreté et a modifié son processus de prise de décisions en matière de budget et de politique économique. Publiée en 1998, la « Vision 2025

pour le développement » prévoyait que la Tanzanie deviendrait un pays à un revenu intermédiaire vers 2025. La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (1997) a fixé un certain nombre d'objectifs (croissance économique, revenus, enseignement primaire, accès à l'eau potable et aux services d'assainissement, mortalité et santé, emplois, etc.), mais n'a pas classé par ordre de priorité ses nombreux projets d'intervention, ce qui la rendait inadéquate en tant que plan d'action. Dans le cadre de la stratégie d'aide à la Tanzanie (2000), le gouvernement s'est efforcé de rétablir l'internalisation des programmes de développement après la détérioration de ses relations avec les bailleurs de fonds survenue au début des années 90. En 1998 (c'est-à-dire avant le lancement du processus d'élaboration du DSRP), la RDP pilotée par la Banque mondiale est devenue le principal support du débat de fond et de la formulation de la stratégie économique parmi les parties prenantes internes et les bailleurs de fonds.

Le processus de la SRP — Une orientation plus précise, des données de meilleure qualité et une participation accrue

On retrouve dans le processus d'élaboration du DSRP certaines caractéristiques (positives ou négatives) d'exercices stratégiques antérieurs. Une partie des lacunes du DSRP, dont le manque de directives opérationnelles concrètes et l'absence d'évaluation du coût des interventions, trouvent leur origine dans des initiatives mises en œuvre précédemment.

L'élaboration du DSRP dans sa version initiale s'est déroulée selon un calendrier extrêmement serré en raison de la nécessité d'atteindre le point d'achèvement dans le cadre de l'Initiative en faveur des PPTE. Les fonctionnaires du Ministère des finances ont été initialement déconcertés par le flou qui entourait la finalité du DSRP. Une stratégie de réduction de la pauvreté à la fois globale et d'inspiration nationale, inscrite dans le contexte de la « Vision 2025 » pour le développement, existait déjà sous la forme d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Un rapport rédigé en 1994 par un groupe de bailleurs de fonds a permis d'amor-

cer un fructueux dialogue avec les partenaires extérieurs et la stratégie d'aide à la Tanzanie — visant à coordonner les concours des donateurs — était en cours d'élaboration. Il est donc compréhensible que certains doutent que le DSRP ait ajouté de la valeur. Toutefois, trois années de mise en œuvre du DSRP laissent à penser que le processus a effectivement apporté de la valeur ajoutée dans certains secteurs importants, même s'il eût été préférable qu'il s'inspire plus explicitement d'initiatives nationales existantes.

Internalisation, participation

Un des grands mérites du processus est d'avoir permis l'établissement d'un dialogue entre le gouvernement et la société civile. Bien que la participation de la société civile n'ait eu qu'une influence limitée sur la teneur initiale du DSRP, elle participe maintenant davantage à la formulation de la politique économique nationale par le biais de la revue des dépenses publiques (RDP), qui, dans sa forme élargie, est devenue le principal support du débat de fond et de la formulation de la stratégie économique en Tanzanie. L'institutionnalisation du dialogue à travers la RDP — amorcée en grande partie par la Banque mondiale — a joué un rôle crucial même s'il n'est pas possible d'affirmer que la RDP en soit elle-même responsable. De cette institutionnalisation, en effet, est né le forum qui a permis la poursuite d'un débat de fond d'autant plus nécessaire que la stratégie de réduction de la pauvreté souffrait initialement de lacunes. Aujourd'hui, la RDP est un processus généralement participatif, elle est pilotée par le gouvernement et elle encourage les partenariats au plan intérieur aussi bien qu'extérieur. Par ailleurs, elle favorise une orientation multisectorielle du DSRP axée sur les résultats, car elle se relie au budget et permet de vérifier dans quelle mesure les dépenses sont affectées à la lutte contre la pauvreté.

L'internalisation du DSRP est particulièrement forte parmi les hauts dirigeants et au sein du Ministère des finances, ainsi que dans les ministères chargés de secteurs prioritaires, mais elle a été beaucoup moins visible dans les autres ministères de l'administration centrale. Dans la société civile et parmi les autorités locales, l'in-

ternalisation varie suivant le degré de participation au processus, les groupes basés dans la capitale étant plus favorables au processus que les associations situées en dehors. Quant au parlement, il est resté en grande partie à l'écart du processus et ne prend guère part au programme.

S'il est un domaine où la participation des parties prenantes a été limitée, c'est le débat macroéconomique, dominé généralement par le gouvernement, les bailleurs de fonds, la Banque mondiale et le FMI. Cette situation est due en partie au manque de capacités techniques des associations de la société civile, mais aussi au fait que le FMI n'est pas vraiment parvenu à mettre le débat macroéconomique à la portée du grand public, ni à inclure l'ensemble des grands dossiers dans ce débat. Les services du FMI hésitaient à intervenir trop activement dans un débat intérieur que le gouvernement était supposé piloter.

Les représentants de certaines ONG estimaient que la banque mondiale exerçait une influence excessive dans le processus de la SRP — une opinion qui s'explique en partie par le fait que l'aide au titre de l'initiative PPTE est conditionnée par l'élaboration d'un DSRP. Pour autant, c'est parce que la Banque mondiale a œuvré en faveur du renforcement du rôle des ONG que le processus de consultation, bien qu'imparfait, a atteint un niveau plus élevé que dans le passé et a ouvert la voie au processus consultatif élargi qui a suivi.

Exhaustivité, viabilité à long terme

Le fait que la mise en œuvre du DSRP se concentre étroitement sur les capacités humaines et la survie de la population amène à se demander si les priorités du document sont conformes aux objectifs à long terme de la « Vision 2025 » : une qualité de vie élevée pour l'ensemble des Tanzaniens, une bonne gestion des affaires publiques, une société où règne l'état de droit et une économie concurrentielle, diversifiée, semi-industrialisée et stable d'un point de vue macroéconomique.

Le secteur de l'enseignement, qui absorbe l'essentiel des financements de la SRP, illustre le caractère incomplet du DSRP. Le document, en effet, se concentre exclusivement sur l'enseignement primaire, qui a bénéficié des plus fortes

augmentations budgétaires ces dernières années. La mise en œuvre du programme de développement de l'enseignement primaire (*Primary Education Development Program*) a certes facilité l'accès à cet enseignement et a relevé les taux de scolarisation, mais au détriment de la qualité. Il est nécessaire d'adopter dans le cadre de la SRP des cibles portant sur les secteurs secondaires et tertiaires — et d'augmenter progressivement les ressources qui leur sont affectées — pour permettre aux Tanzaniens de relever les défis de la mondialisation.

Le gouvernement a l'intention de réexaminer la SRP afin de trouver un meilleur équilibre entre les aspects de la pauvreté qui sont liés aux revenus et ceux qui ne le sont pas. Selon le deuxième Rapport d'avancement du DSRP (avril 2003), les prochaines étapes se caractériseront par une attention accrue accordée aux questions plurisectorielles, notamment l'environnement, la problématique homme-femme, le VIH / SIDA et l'emploi, ainsi que les répercussions de la restructuration des collectivités locales. Les auteurs du rapport notent que l'achèvement d'une stratégie sectorielle a rétabli une certaine cohérence dans la politique agricole.

La viabilité financière à long terme du DSRP est une autre source de préoccupation. À longue échéance, en effet, il n'est pas possible d'investir dans l'enseignement primaire et les soins de santé sans accroître parallèlement les ressources intérieures du pays en produisant des revenus et en réalisant des économies. Le gouvernement a reconnu qu'il devait élargir la base de ses propres recettes pour assurer la viabilité des programmes d'enseignement.

Partenariats

Dès le début du processus du DSRP, les partenaires extérieurs ont été consultés à intervalles réguliers et à chaque étape importante du processus conduisant à l'élaboration du DSRP. Cette participation s'est généralement déroulée « à distance », afin de ne pas compromettre le caractère national de l'élaboration de la SRP. Durant la phase de mise en œuvre, les partenaires extérieurs ont continué de participer à l'élaboration des politiques et des stratégies nationales. Ils considèrent la SRP comme le cadre directeur

de l'assistance au développement et se sont efforcés de rationaliser leurs propres procédures en conséquence.

L'activité des partenaires extérieurs se traduit, en outre, par une participation à divers forums et, surtout, à des groupes de travail. Les partenaires continuent d'influer sensiblement sur l'élaboration des stratégies et des politiques sectorielles, ce qui se répercute au niveau national. Les discussions sont souvent dominées par les experts et les représentants des partenaires extérieurs. Cette situation, ajoutée au fait que les participants extérieurs sont accusés de définir l'ordre du jour des réunions et le mandat des consultants, laisse à penser que les partenaires extérieurs continuent d'influencer l'élaboration des politiques nationales, ce qui amène à s'interroger sur la réalité de l'internationalisation des stratégies et des programmes, y compris dans les secteurs hautement prioritaires.

Les efforts déployés par les bailleurs de fonds pour harmoniser l'aide et aligner les politiques ont abouti à un résultat important : la création d'un groupe d'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté (*Poverty Reduction Budget Support* ou PRBS) au début de l'année 2000. Composé de 11 bailleurs de fonds partageant une optique commune, le groupe PRBS participe au processus de la RDP, s'entretient régulièrement avec les pouvoirs publics et joue un rôle important dans le cadre de la stratégie pour la réduction de la pauvreté. L'appui du groupe va directement au budget et les conditions de prêt dont il est assorti reposent sur un cadre d'évaluation des résultats courants centré sur la gestion macroéconomique, la gestion des dépenses publiques et la gestion des affaires publiques. En général, les partenaires extérieurs participent volontiers à ces processus harmonisés.

Grâce à la RDP, les pouvoirs publics ont pu constituer une base de données sur les engagements que les bailleurs de fonds ont pris à moyen terme en faveur du pays, ce qui a permis l'élaboration d'un cadre de dépenses à moyen terme.

En matière de partenariats, il existe deux grands problèmes : la faible participation des milieux d'affaires et les coûts élevés supportés

par le pays dans le cadre de nombreuses missions de bailleurs de fonds, dont certaines pèchent encore par manque de coordination.

Priorité aux résultats

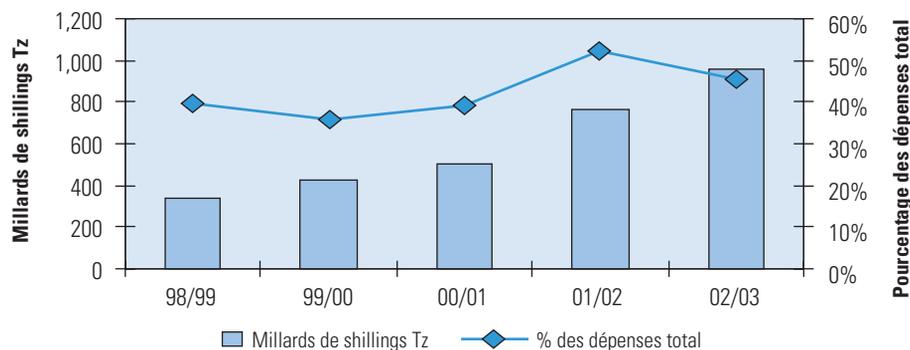
De toute évidence, le dispositif du DSRP est axé sur les résultats, notamment dans les domaines qui bénéficient aux pauvres. Il a permis de mieux hiérarchiser les ressources financières affectées aux secteurs prioritaires et a facilité leur mobilisation (voir graphique 10.2). La part des dépenses affectées aux secteurs prioritaires a augmenté, puisqu'elle est passée d'environ 50 % en moyenne des dépenses courantes au cours des exercices 1999 et 2000 (les deux années précédant le DSRP) à 68 % des dépenses courantes durant l'exercice 2002. L'amélioration de l'affectation des ressources stratégiques grâce au cadre de dépenses à moyen terme a été appuyée, et même facilitée, par le processus participatif de la RDP mis en œuvre en Tanzanie depuis l'exercice 1998. Au sein de chaque secteur, cependant, les dépenses ne sont pas correctement ciblées sur les pauvres, bien que la RDP utilise les cibles du DSRP comme repères pour évaluer les résultats globaux du secteur.

Le processus du DSRP a permis de renforcer considérablement le système national de suivi de la pauvreté et toutes les activités de suivi sont maintenant régies par un plan directeur, mais il existe encore de grandes différences entre le

suivi du DSRP, d'une part, et la mise en œuvre effective des réformes et les résultats, d'autre part. Les responsables de la politique n'ont pas véritablement intégré l'information dans la chaîne des résultats (intrants, extrants, résultats et répercussions). Les contraintes de capacité et la modification des politiques et des allocations de crédits budgétaires indiquent que le processus et les principes ne s'imposent que lentement aux niveaux inférieurs, c'est-à-dire aux niveaux qui importent peut-être le plus du point de vue des résultats.

Rétrospectivement et compte tenu de l'ampleur du programme de réformes — aussi bien dans le cadre de la mise en œuvre du DSRP que dans celui des réformes gouvernementales en cours —, il apparaît que l'insuffisance des capacités nationales au niveau tant individuel qu'institutionnel n'a pas été suffisamment prise en compte. S'agissant de la réalisation des résultats promis dans le DSRP, le plus grand défi auquel est confronté le gouvernement est la mise en place d'un mécanisme réaliste de mise en œuvre, au niveau local et régional, des multiples initiatives entreprises dans le domaine de la décentralisation budgétaire et administrative et dans celui de la réforme de la fonction publique et du secteur public. Le manque de capacités, particulièrement sensible au niveau local et régional, a entraîné de sérieux retards et risque, en fin de compte, d'aboutir à résultats insatisfaisants.

Graphique 10.2. Dépenses affectées aux secteurs prioritaires dans le DSRP de la Tanzanie, 1998 / 99–2002 / 03



Source : Banque mondiale.

Résultats préliminaires

Dans la phase initiale de sa mise en œuvre, le DSRP visait surtout à améliorer la fourniture de services (dans le domaine de l'éducation et de la santé notamment) par le biais d'un accroissement des dépenses consacrées aux secteurs sociaux. L'application de mesures axées sur les revenus dans le cadre d'une stratégie plus vaste de réduction de la pauvreté et de croissance a été retardée par la lenteur de la mise en œuvre des stratégies sectorielles, notamment dans le secteur agricole et le développement rural. En donnant initialement la priorité aux dépenses sociales, le processus PPTE a lui aussi contribué à cette situation. Par la suite, l'élaboration de stratégies et de plans d'action sectoriels et la formulation de rapports plus approfondis sur l'état d'avancement du DSRP ont donné plus de consistance à la stratégie et plus d'équilibre à sa mise en œuvre.

Il est trop tôt pour procéder à une évaluation définitive des résultats de la démarche SRP, mais les observateurs ont noté, à l'époque de la mission d'évaluation, une amélioration notable de la fourniture de services, notamment dans les villages. Le deuxième Rapport d'avancement du DSRP fait état d'une forte augmentation du taux de scolarisation primaire brut, qui est passé de 77,6 % en 1990 à 100,4 % en 2002, même si la faible qualité de l'enseignement continue de susciter de l'inquiétude. Dans le secteur de la santé, la fourniture de médicaments s'est nettement améliorée, notamment dans les centres de soins locaux, grâce au recours à une méthode de partage des coûts novatrice conçue en fonction des opinions exprimées par les communautés locales. Cependant, du fait de la forte prévalence de l'épidémie du VIH/SIDA et du paludisme, l'effet de cette amélioration sur le fardeau global de la lutte contre les maladies et sur les autres indicateurs de santé est négligeable.

L'aide de la Banque mondiale — Trop envahissante ou pas assez ?

La Banque mondiale a su, d'une part, faciliter le processus durant la brève période de formulation du DSRP en fournissant des conseils techniques au gouvernement et en identifiant les principales questions qui influent sur les as-

pects sectoriels de la stratégie, d'autre part accroître le degré de participation au processus. Les parties prenantes ont reproché à la Banque mondiale d'avoir exercé une influence excessive dans la phase initiale de la formulation de la stratégie, mais ont reconnu que cette propension à intervenir avait été tempérée par le bureau de la Banque en Tanzanie. D'une façon générale, les principaux responsables de l'élaboration du DSRP ont jugé que le gouvernement tanzanien avait effectivement piloté la formulation du document et que le FMI et la Banque mondiale n'avaient pas influencé la teneur de la stratégie finale.

De leur côté, les membres de la société civile ont déploré que la Banque mondiale n'ait pas fait *plus* pression sur le gouvernement pour qu'il les autorise à participer davantage au processus de formulation. Pour autant, la société civile était consciente du dilemme de la Banque mondiale : inciter le gouvernement à élargir le processus de consultation tout en respectant le principe selon lequel c'est le pays qui doit piloter ce processus. En outre, la Banque mondiale — tout comme la société civile — était réticente à bloquer la réalisation du point d'achèvement de l'initiative PPTE pour obtenir un élargissement du processus de consultation. Au cours de la phase de mise en œuvre, la Banque mondiale a obtenu de bons résultats en encourageant la participation de la société civile au processus du DSRP. Cette participation, qui se renforce au fil des années, a été l'une des caractéristiques du processus de la RDP.

La Banque mondiale aurait pu préparer plus efficacement le processus du DSRP en aidant la Tanzanie à réaliser une enquête sur les finances des ménages avant 2000. Cela dit, durant la mise en œuvre du DSRP, les services de la Banque mondiale ont fourni une précieuse assistance technique en analysant les résultats de cette enquête et en créant un système de suivi des mesures de lutte contre la pauvreté. Les compétences techniques de la Banque mondiale et ses apports sectoriels en matière d'éducation et de santé, ainsi que par le biais de la revue des dépenses publiques, ont étayé les premier et deuxième rapports d'étape annuels et ont été grandement appréciés. La RDP a apporté

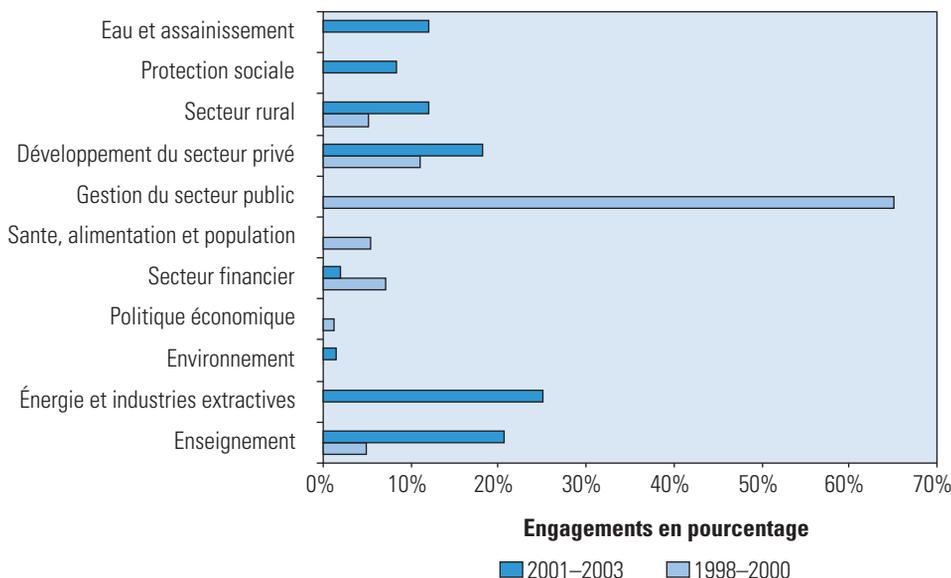
un soutien particulièrement remarqué au DSRP et à ses principes : or, la Banque mondiale a joué un rôle moteur dans la promotion de la RDP et a fortement contribué à développer la revue pour la faire évoluer d'une évaluation technique externe vers un processus participatif piloté par le pays et impliquant un large éventail de parties prenantes.

Des lacunes importantes — dont certaines n'ont pas été comblées — sont apparues, au cours de la formulation du DSRP, s'agissant d'autres aspects du support analytique fourni par la Banque mondiale. On ne maîtrise pas encore la problématique micro-macro, notamment en ce qui concerne : i) les retombées des réformes structurelles et macroéconomiques sur le plan social et en matière de pauvreté ; ii) les sources de croissance et iii) l'incidence des mesures et stratégies alternatives sur la pauvreté. Au niveau sectoriel, l'ampleur et la diversité des travaux analytiques de la Banque mondiale étaient inégales avant la formulation du DSRP. Il aurait fallu, par exemple, commencer beaucoup plus tôt les travaux sur l'agriculture et la Banque aurait pu promouvoir avec plus de vigueur les objectifs de croissance dans le cadre de la RDP et du CDMT.

Durant les trois dernières années, la Banque mondiale a bien aligné son portefeuille de prêts sur le DSRP. L'orientation de la stratégie d'aide au pays (SAP) en cours — développement de l'infrastructure et du secteur privé, développement rural durable, amélioration de l'infrastructure sociale, réforme du secteur public, renforcement des institutions — est conforme aux priorités identifiées dans le DSRP. Les nouveaux engagements pris sur la période de trois ans couverte par la SAP reflètent un alignement similaire : les projets qui s'inscrivent dans les secteurs prioritaires du DSRP représentent 75 % des nouveaux engagements. En comparaison de la période triennale précédente, les engagements de la Banque mondiale ont dépassé le cadre de la gestion du secteur public et du développement du secteur privé pour s'étendre à des secteurs prioritaires tels que l'éducation, la protection sociale et l'approvisionnement en eau (graphique 10.3).

L'introduction récente des crédits à l'appui de la réduction de la pauvreté (CARP) montre que l'alignement sur les stratégies nationales se poursuit. Le CARP — une forme de prêt lié aux programmes, spécialement conçue pour appuyer la

Graphique 10.3. Les engagements de la Banque mondiale par secteurs, exercices 1998–2000 et 2001–2003



Source : Banque mondiale.

mise en œuvre du DSRP — étaye les initiatives du gouvernement dans trois domaines : i) les réformes en faveur du développement rural et agricole ; ii) l'institutionnalisation des systèmes de suivi et d'évaluation de la Tanzanie ; iii) l'amélioration des résultats du secteur public, ainsi que de l'efficacité et de l'efficience de l'utilisation des ressources. Sa conditionnalité est moindre que celle des précédents instruments de prêts à l'appui des réformes.

La Banque mondiale a continué de promouvoir le principe du « partenariat ». Le rôle actif qu'elle a joué dans le processus participatif de la revue des dépenses publiques, l'alignement des CARP dans le cadre du groupe PRBS de multi-donateurs et l'engagement de la Banque auprès du Comité d'aide au développement de l'OCDE constituent des mesures importantes, qui ont renforcé la collaboration entre les bailleurs de fonds en Tanzanie. La multiplicité des missions que la Banque mondiale effectue régulièrement dans le pays continue de susciter des critiques. Dans le même temps, les parties prenantes reconnaissent que les problèmes évoqués au niveau sectoriel sont directement liés au manque de capacités des ministères, problème que l'assistance technique de la Banque mondiale et des autres bailleurs de fonds n'a pas réussi à résoudre.

L'appui du FMI — Alignement progressif sur le DSRP et élargissement du débat sur la conception du programme

Le programme du FMI en Tanzanie, appuyé par la FRPC, a complété la stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté de trois façons. Premièrement, la hiérarchisation des dépenses publiques a été accrue, l'accent étant mis sur la responsabilisation et l'aptitude des bénéficiaires locaux à fournir des informations en retour au pouvoir central. Deuxièmement, le programme a encouragé la poursuite des réformes dans des domaines clés de l'activité économique, tels que la fiscalité, la réforme foncière et le secteur financier (notamment les activités de micro-crédit) en vue de développer le secteur privé, non seulement dans le secteur moderne mais aussi dans le secteur informel et les zones rurales où la plupart des pauvres trouvent leurs

moyens de subsistance. Troisièmement, s'agissant de la croissance, le programme s'est attaché à renforcer la stabilité macroéconomique et à favoriser la création d'incitations susceptibles de stimuler l'investissement.

L'objectif à moyen terme de la FRPC était de créer les conditions propices à une accélération de la croissance en axant les efforts sur la réduction de la pauvreté. Les objectifs macroéconomiques étaient les suivants : relever le taux annuel de croissance de 5,2 % à 6 % pendant la durée du programme et ramener le taux d'inflation de 7 % à un niveau comparable aux taux en vigueur chez les principaux partenaires commerciaux de la Tanzanie, soit environ 4 %. Le rythme d'expansion monétaire devait être maintenu à environ 10 % par an. Curieusement, pour un programme axé sur la réduction de la pauvreté et l'accroissement des prestations de services, les dépenses publiques totales étaient supposées rester relativement inchangées, à environ 16 % du PIB. En pourcentage du PIB, en outre, les dons devaient baisser d'un point au cours du programme. L'augmentation des dépenses prioritaires nécessitait donc une réduction des dépenses non prioritaires en pourcentage du PIB. À ce stade, le surcroît de dons et de ressources provenant de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés n'avait pas encore été suffisamment pris en compte dans les projections. Dans sa forme initiale, la FRPC projetait donc une politique budgétaire relativement restrictive.

En fin de compte, le processus de consultation poursuivi dans le cadre du DSRP a influencé de manière significative la teneur de la politique macroéconomique et le cadre soutenu par la FRPC s'est révélé très flexible. De ce point de vue, le programme FRPC a effectivement été aligné, bien qu'incomplètement, sur les principaux objectifs du DSRP — même si cet alignement n'était pas guidé par l'élaboration du DSRP initial. Afin d'évaluer la mesure dans laquelle le processus d'élaboration du DSRP a influencé l'éventail des options stratégiques offertes au gouvernement et la mesure dans laquelle le programme FRPC a été adapté aux choix retenus, nous avons examiné en détail quatre volets de la politique macroéconomique.

Deux d'entre eux — le cadre de programmation et l'élaboration du budget de trésorerie du programme FRPC — ont donné lieu à un débat élargi au sein des groupes de travail de la revue des dépenses publiques, qui a conduit à un assouplissement de la politique budgétaire et à un plus grand souci de protéger les dépenses prioritaires en cas de difficultés budgétaires temporaires. Le troisième volet est la réforme du commerce extérieur, domaine dans lequel il fut difficile de trouver des solutions en raison de la nature politique du problème et de l'absence du type de débat intérieur auquel les RDP donnent lieu. Enfin, le dernier volet est le fédéralisme budgétaire, question que les services du FMI ont traité avec beaucoup de prudence en raison du caractère relativement restreint des capacités locales et de l'expérience accumulée en la matière par le FMI dans d'autres pays — en dépit du fait que cet aspect était considéré comme prioritaire par le gouvernement et que son examen se justifiait parfaitement dans le cadre de l'élaboration du DSRP.

La faiblesse des capacités de l'État a retardé la formulation et la mise en œuvre des mesures, bien que l'interaction et le dialogue aient finalement conduit à une convergence de vues sur les principaux dossiers macroéconomiques. Les préoccupations exprimées par des bailleurs de fonds et certains membres importants du gouvernement, selon lesquelles le cadre macroéconomique initial n'intégrait pas suffisamment l'augmentation des flux d'aide, ont permis d'élargir le débat sur certains aspects de la conception du programme. Des consultants universitaires, locaux et étrangers, ont apporté leur contribution au débat. Les discussions qui ont eu lieu dans les ateliers et groupes de travail macroéconomiques organisés par le gouvernement dans le cadre de la revue des dépenses publiques, ainsi que les contributions techniques, ont aidé à l'avancement du processus et contribué à un ajustement significatif du cadre macroéconomique sur lequel repose la conception du programme. De ce point de vue, les révisions substantielles apportées à la forme initiale du programme FRPC reflétaient la contribution réelle du cadre institutionnel mis en place pour faciliter les échanges entre les parties prenantes,

ainsi que l'utilisation de compétences extérieures en vue de renforcer les capacités existantes. Pour autant, le processus participatif est resté incomplet, puisqu'il a impliqué essentiellement le gouvernement, le FMI, la Banque mondiale et les bailleurs de fonds bilatéraux, alors que, pour l'essentiel, les parties prenantes de la société civile sont restées sur la touche.

L'assistance technique du FMI ayant porté essentiellement sur les domaines clés de la gestion des dépenses, de l'administration fiscale et de la décentralisation budgétaire, elle semble alignée sur les objectifs du DSRP. Pour autant, les représentants du gouvernement demandent à avoir davantage voix au chapitre quant à l'utilisation et à la prestation de l'assistance technique du FMI : selon eux, cette assistance est excessivement liée aux cibles du programme et pas assez au renforcement des capacités.

Le processus de la SRP a eu des répercussions sur les procédures internes du FMI en ce sens que celui-ci a été amené à aligner davantage le calendrier de ses missions sur le cycle budgétaire du gouvernement. Pour autant, en raison de sa présence limitée sur le terrain, le FMI n'a pas encore satisfait les demandes des organisations de la société civile en faveur d'un dialogue accru et peine à consacrer plus de temps à l'explication de sa politique macroéconomique.

L'aptitude du FMI à évaluer l'incidence de ces interventions sur la pauvreté a été limitée par le manque d'études d'impact sur les conditions de vie et la pauvreté.

Conclusion — Un processus sain, intégré dans les institutions nationales, a permis de remédier aux lacunes du document initial

Le cas de la Tanzanie montre bien qu'en matière de SRP c'est le *processus*, et non le *document* lui-même, qui importe. Le DSRP initial souffrait de nombreuses lacunes. Cependant, trois ans après sa publication, il apparaît que les responsables de la politique économique ont réussi à donner plus de consistance à la stratégie et à améliorer les mécanismes de suivi de la lutte contre la pauvreté. Le processus a permis d'améliorer la mobilisation des ressources et de les recentrer sur les secteurs prioritaires ; de

renforcer le suivi des cibles de réduction de la pauvreté ; et d'encourager une participation généralisée de la société civile au processus national — éléments qui faisaient défaut précédemment dans l'élaboration de la stratégie nationale.

L'internalisation se mesure, en fin de compte, à l'adhésion des parties prenantes à la stratégie. En Tanzanie, l'internalisation était soutenue au niveau des hautes instances dirigeantes, mais mitigée dans la société civile et parmi les collectivités locales : les groupes basés à Dar es-Salaam étaient plus favorables au processus que les associations situées en dehors de la capitale et les ministères prioritaires souscrivaient davantage au DSRP que les autres. Le fait que le parlement et le secteur privé aient peu participé au processus constitue une faiblesse importante. Il faut amener les deux groupes à participer plus officiellement au processus du DSRP si l'on veut donner à celui-ci une plus grande légitimité politique.

Le processus de la SRP a acquis progressivement un caractère plus participatif et plus ouvert. Les conflits apparus initialement au sujet de la participation de la société civile étaient dus à l'ambiguïté qui entourait les objectifs de la participation — s'agissait-il de simples consultations ou d'une participation aux prises de décisions ? La participation de la société civile était plus limitée dans le domaine macroéconomique que dans d'autres secteurs. Cette situation était due en partie au manque de capacités techniques des associations de la société civile, mais aussi à l'ambiguïté qui entourait le rôle du FMI dans le débat macroéconomique, s'agissant notamment des efforts qu'il déployait pour mettre ce débat à la portée du grand public et y inclure l'ensemble des grands dossiers.

L'institutionnalisation du dialogue à travers la RDP — amorcée en grande partie par la Banque mondiale — a joué un rôle crucial : de cette institutionnalisation est né le forum qui a permis la poursuite d'un débat de fond d'autant plus nécessaire que la stratégie de réduction de la pauvreté souffrait initialement de lacunes. Aujourd'hui, la RDP est un processus généralement participatif, elle est pilotée par le gouvernement et elle encourage les partenariats au plan intérieur aussi bien qu'extérieur en axant le DSRP sur les

résultats, car elle se relie au budget et permet de vérifier dans quelle mesure les dépenses sont affectées à la lutte contre la pauvreté.

Globalement, le processus de la SRP a été axé sur les résultats, notamment dans les domaines qui bénéficient aux pauvres. Il a facilité la mobilisation des ressources et a permis de cibler davantage sur les secteurs prioritaires (les RDP ont joué un grand rôle dans ce domaine). Durant le processus, la part des secteurs prioritaires dans les dépenses totales n'a cessé de s'accroître, même si les RDP ont mis en évidence la nécessité de mieux cibler les dépenses sur les défavorisés au sein même des secteurs prioritaires. Le processus a permis de renforcer considérablement le système national de suivi de la pauvreté, puisque toutes les activités de suivi sont maintenant régies par un plan directeur, mais il faut encore améliorer la corrélation entre le suivi des résultats et la mise en œuvre des réformes.

La réussite du processus de la SRP nécessitait une gestion et une coordination efficaces au niveau local et régional, notamment en milieu rural. Or, au plan tant central que local et régional, les institutions gouvernementales souffraient d'un manque de compétences techniques nécessaires à la mise en œuvre et au suivi des principaux aspects du processus. Le manque de capacités a entraîné de sérieux retards et risque encore d'aboutir à des résultats insatisfaisants.

Le processus du DSRP a renforcé la coordination entre les équipes de la Banque mondiale et du FMI envoyées en Tanzanie et a contribué à dissiper, aux yeux des fonctionnaires tanzaniens, le flou qui entourait la finalité du DSRP. Toutefois, d'importantes lacunes subsistent — notamment dans l'établissement de priorités pour la réalisation d'études d'impact sur les conditions de vie et la pauvreté dans les meilleurs délais. La SRP devrait être plus explicite sur la question de l'apport du FMI et de la Banque mondiale. Par exemple, une démarche consistant (dans le cadre de la démarche du DSRP) à définir clairement l'apport analytique des deux institutions, à en préciser le calendrier et à désigner l'institution responsable serait conforme à la démarche de la SRP, axée sur les résultats.



Viêt Nam

Les membres de la mission d'évaluation du BIE ont eu des entretiens avec les parties prenantes à Hanoi et à Ho Chi Minh Ville en juin et juillet 2003. L'analyse ci-dessous s'inspire, entre autres, d'une enquête réalisée auprès de 78 parties prenantes représentant le gouvernement, la société civile et les bailleurs de fonds. L'évaluation porte sur les développements survenus jusqu'en décembre 2003.

Une politique de réduction de la pauvreté réussie

Le Viêt Nam est l'un des premiers pays asiatiques à avoir établi un DSRP. Ce pays constitue un sujet d'évaluation intéressant, car il assoit traditionnellement sa politique sur une planification socio-économique à moyen terme et prend ses décisions sur une base consensuelle (dans le cadre, toutefois, d'un régime à parti unique). Le Viêt Nam est généralement considéré comme un exemple de développement réussi, puisqu'il est parvenu à abaisser son niveau de pauvreté plus rapidement que presque tous les autres pays à faible revenu durant la décennie écoulée.

Le Viêt Nam a connu ces dix dernières années une forte croissance économique qui atteint en moyenne près de 6 % depuis 1996 (voir tableau 11.1). Durant la crise asiatique, le taux de croissance est tombé à 3,5 %, mais s'est redressé par la suite. L'inflation, inférieure à 10 % depuis 1996, est tombée à un niveau négligeable en 1999 et 2001. Le déficit budgétaire de l'admini-

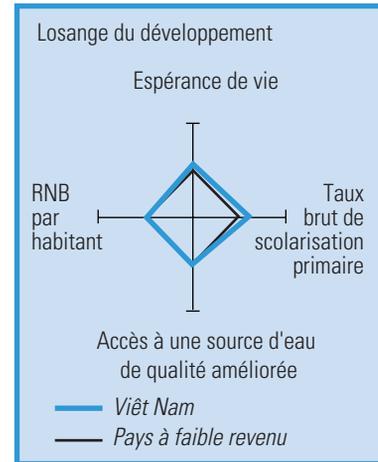
stration centrale a été faible dans l'ensemble, puisqu'il se montait en moyenne à moins de 1 % du PIB par an entre 1996 et 1999. Il a dépassé 3 % en 2000 et 2001, sous l'effet d'une augmentation des dépenses publiques, y compris les dépenses consacrées de lutte contre la pauvreté.

Le revenu par habitant a peu à peu progressé, passant de 272 \$US en 1996 à 428 \$US en 2002. Il ressort de l'enquête de 1997 / 98 sur les niveaux de vie au Viêt Nam que 90 % des ménages pauvres vivent en zone rurale. La forte concentration de la croissance dans les grandes villes comme Ho Chi Minh Ville a donné l'impression que le fossé entre les riches et les pauvres s'était creusé. Le taux d'alphabétisation du Viêt Nam (plus de 90 % de la population en 1998) est élevé par rapport à celui des autres pays à faible revenu.

Le Viêt Nam est l'un des plus importants bénéficiaires d'aide au monde ; le Japon, qui lui fournit plus de la moitié de son aide officielle, est son principal bailleur de fonds bilatéral. Le Viêt Nam est un des pays participant au projet

Graphique 11.1. Le Viêt Nam en bref

PAUVRETÉ ET INDICATEURS SOCIAUX	Viêt Nam	Asie de l'Est et Pacifique	Faible revenu
2003			
Population, mid-année (<i>millions</i>)	81,3	1 855	2 310
RNB par habitant (<i>méthode Atlas, \$US</i>)	480	1 080	450
RNB (<i>méthode Atlas, milliards de \$US</i>)	38,8	2 011	1 038
Croissance annuelle moyenne, 1997–2003			
Population (%)	1,2	1,0	1,9
Main d'œuvre (%)	1,6	1,1	2,3
Estimation la plus récente (dernière année disponible, 1997–2003)			
Pauvreté (% de la pop. sous le seuil de pauvreté nationale)	29
Population Urbaine (% de la pop. totale)	26	40	30
Espérance de vie à la naissance (<i>années</i>)	70	69	58
Mortalité infantile (<i>par 1 000 naissances vivants</i>)	20	32	82
Malnutrition infantile (% d'enfants < 5 ans)	30	15	44
Accès à une meilleure source d'eau (% de la pop.)	77	76	75
Analphabétisme (% de la pop > 15 ans)	4,6	10	39
Taux brut de scolar. 1 aie (% pop. d'âge scolaire)	115	111	92
Garçons	117	112	99
Filles	113	111	85



Source : Banque mondiale.

Tableau 11.1. Principaux indicateurs macroéconomiques du Viêt Nam, 1995–2002 (en % du PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Taux de croissance du PIB réel	9,5	9,3	8,2	3,5	4,2	5,5	5,0	5,8
Inflation (fin de période), variation annuelle en pourcentage	12,9	4,5	3,6	8,6	0,1	-0,5	0,7	4,0
Total des dépenses	23,8	24,9	24,8	22,2	20,6	23,9	25,6	24,8
Dépenses d'éducation et de santé de l'administration centrale	—	—	—	5,0	4,9	5,2	5,8	—
Dépenses totales de réduction de la pauvreté ^a	—	—	—	—	5,1	5,4	6,0	6,1

a. Estimation du FMI basée sur (i) les dépenses courantes d'éducation, de formation, de santé et de contrôle des naissances et (ii) les dépenses d'équipement dans l'éducation, la formation, la santé et les projets liés à la pauvreté dans les secteurs de l'agriculture, des transports, de l'électricité et de l'eau.

Source : FMI.

pilote du CDI et a fait l'objet d'une étude de cas dans le cadre de l'évaluation du CDI réalisée en 2002 par le Département d'évaluation des opérations¹. Il était, en outre, parmi les six pays choisis en 1998 pour participer à un projet pilote sur le renforcement de la coordination entre le FMI et la Banque mondiale.

Le gouvernement vietnamien a clairement démontré son attachement au développement et à la réduction de la pauvreté et, profitant de la vigueur de la croissance, a fait preuve d'un grand esprit d'initiative dans l'élaboration de son programme de réforme. Dans l'ensemble, une entente s'est dégagée entre les autorités, la communauté des bailleurs de fonds et le FMI sur

les objectifs généraux de la réforme — réduction de la pauvreté et développement du secteur privé, par exemple —, mais il y a eu des désaccords sur la façon d'atteindre ces objectifs, ainsi que sur les délais nécessaires à leur réalisation. Il a ainsi fallu beaucoup de temps pour qu'une entente s'établisse sur un programme appuyé par le FMI.

Le processus de la SRP — Des stratégies simultanées

Le gouvernement vietnamien a amorcé la préparation d'un DSRP intérimaire au milieu de l'an 2000, préparation qui a coïncidé avec une phase de planification intense du cycle de la politique

économique du pays. Cette phase a débouché sur l'établissement de la stratégie décennale de développement socio-économique et du plan quinquennal de développement socio-économique (PDSE) aujourd'hui en vigueur au Viêt Nam. Le DSRP intérimaire a été présenté au Conseil d'administration du FMI et au Conseil des administrateurs de la Banque mondiale en mars 2001, accompagné, dans le premier cas, d'une demande d'accord triennal au titre de la FRPC et, dans le second, de la demande du premier crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté (CARP). Le document définitif de *stratégie globale de croissance et de réduction de la pauvreté* (SGCRP, nom donné au DSRP au Viêt Nam) a été finalisé un peu plus d'un an plus tard. À peu près à la même époque, la deuxième revue du programme appuyé par la FRPC a été achevée. Ses principaux éléments sont décrits dans l'encadré 11.1.

Internalisation, participation

La SGCRP du Viêt Nam est largement considérée comme étant d'inspiration nationale. Les autorités ont conservé la maîtrise des travaux pendant tout le processus de rédaction, qui s'est déroulé pour l'essentiel en vietnamien, seuls certains passages ayant été traduits en anglais.

En revanche, le pays a exercé une maîtrise moindre sur le processus participatif d'élaboration de la SGCRP, les partenaires internationaux (la Banque mondiale et un groupe d'ONG internationales en particulier) prenant la tête — initialement, du moins — des activités d'organisation et de financement des consultations publiques. Le degré d'engagement des autorités dans le processus participatif s'est accru dans la phase d'élaboration, mais il faudra attendre qu'elles prennent la direction des futures consultations participatives pour savoir à quel point elles maîtrisent véritablement un processus participatif d'élaboration des politiques et y sont réellement attachées.

Il faudra pallier plusieurs insuffisances pour assurer la viabilité du processus à long terme. Ainsi, le débat sur le cadre macroéconomique et sur nombre des réformes structurelles connexes à la base de la stratégie était particulièrement absent du processus participatif. Les raisons en

Encadré 11.1 : Tableau de marche du DSRP au Viêt Nam

Promouvoir la croissance économique, élever les revenus et créer des possibilités pour les pauvres

Un environnement juridique équitable et compétitif pour l'activité économique

Un environnement macroéconomique stable

Réforme de l'administration publique

Développer les principaux secteurs et domaines, afin d'assurer une croissance soutenable et la réduction de la pauvreté

Politiques et mesures de développement des secteurs et création de possibilités pour les pauvres

Développement équilibré, égalité entre les sexes et promotion des femmes

Dispositif de protection sociale à l'intention des pauvres et des groupes vulnérables

Suivi et évaluation

Améliorer les statistiques macroéconomiques

Suivi de la pauvreté

sont le manque d'intérêt des organisateurs des consultations participatives pour un tel débat et leur manque d'expertise en la matière, l'absence d'efforts systématiques de la part du FMI en faveur d'un débat public sur ces questions et le sentiment que les problèmes macroéconomiques ne sont pas assez urgents pour justifier l'allocation d'un temps précieux aux ateliers participatifs.

La relation entre la SGCRP et les processus et documents de planification nationaux (PDSE) — notamment la stratégie décennale et le plan quinquennal — reste aussi peu claire : les autorités considèrent le plan de développement socio-économique comme l'incarnation de la stratégie de développement nationale, alors que les bailleurs de fonds et les institutions financières internationales estiment que ce rôle revient à la SGCRP. Pour l'essentiel, les deux stratégies sont convergentes, mais elles mettent l'accent sur des points différents : le plan de développement socio-économique insiste sur l'industrialisation et la modernisation, alors que la SGCRP met plus explicitement l'accent sur les dépenses sociales et la lutte contre la pauvreté. Cette différence a incité un des grands bailleurs de fonds à pousser les autorités à inclure un

chapitre sur l'infrastructure à grande échelle dans la SGCRP.

Exhaustivité, perspective à long terme

La SGCRP considère la pauvreté comme étant définie non seulement par le niveau des revenus, mais aussi par un certain nombre de facteurs d'ordre démographique et ethnique, ainsi que par l'inégalité entre les sexes et l'accès aux services sociaux. La SGCRP prend aussi en compte le fait que, en raison de la rapidité de la croissance économique, la répartition des revenus s'est élargie et la pauvreté urbaine est devenue un sérieux problème dans une partie du pays.

La SGCRP est considérée comme étant axée sur les résultats et l'on estime qu'en fin de compte elle a contribué de façon positive au processus d'élaboration des politiques au Viêt Nam. Elle est généralement considérée comme ayant joué un rôle dans l'amélioration de la coordination interministérielle, qui, avec le calendrier de mise en œuvre des politiques pendant la période 2003–2005, a rehaussé la transparence. Certes, la SGCRP a permis de mieux définir le mandat des entités chargées de l'information, telles que l'Office général des statistiques (OGS), et de renforcer leurs capacités, mais le cadre de suivi et d'évaluation de la SGCRP — composé de 136 indicateurs — semble avoir été excessivement ambitieux et aurait été plus efficace s'il avait été quelque peu rationalisé et si des priorités avaient été fixées de manière à tenir compte de la capacité administrative du pays. La hiérarchisation des indicateurs au regard des objectifs et des mesures de développement reste un problème pour le gouvernement.

Partenariats

Le processus SGCRP a permis de mieux coordonner les opérations des bailleurs de fonds dans le cadre de la SGCRP, en particulier grâce à la création d'un groupe de donateurs partageant les mêmes vues, dont certains participent au cofinancement des CARP. Cette coordination peut être améliorée, car certains gros bailleurs de fonds sont encore réticents à aligner leurs programmes sur la stratégie. En outre, de par son ampleur et son caractère général, la SGCRP per-

met de justifier relativement facilement la plupart des activités préexistantes des bailleurs de fonds et n'empêche donc pas ces derniers de poursuivre leurs propres priorités en matière de développement.

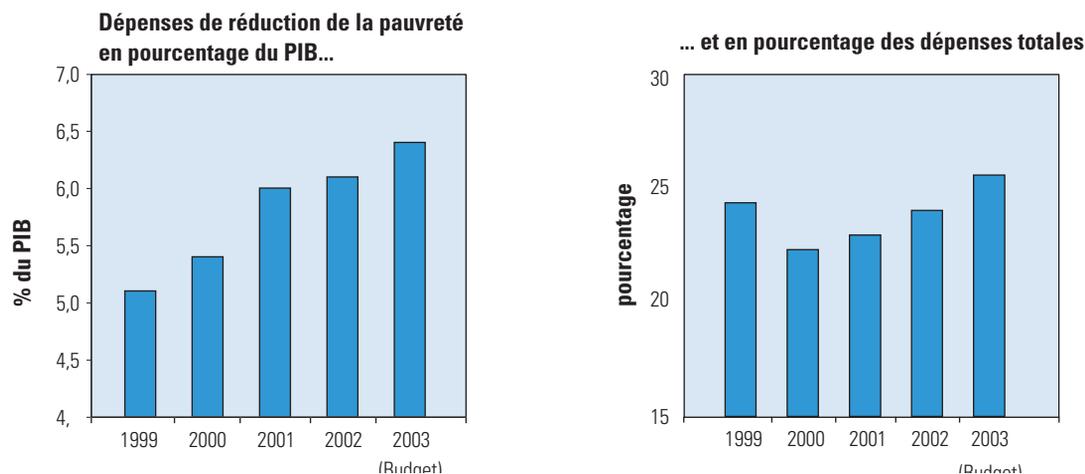
Appui du FMI — une certaine souplesse en dépit de désaccords persistants

S'agissant de l'adaptation des programmes appuyés par le FMI en fonction des principes des DSRP et des principales caractéristiques de la FRPC, les résultats ont été contrastés. Initialement, les mesures incluses dans les programmes FRPC n'ont été que partiellement alignées sur celles relevant de la SGCRP, mais ce résultat s'est amélioré avec le temps. Cette observation vaut particulièrement pour la réforme des entreprises publiques, domaine dans lequel la définition vague de la stratégie des autorités dans la SGCRP a initialement contribué à créer des tiraillements entre les engagements pris par les autorités dans le cadre du programme FRPC et leur volonté d'assurer au secteur public un rôle important et continu dans l'économie.

Au niveau du cadre macroéconomique, il subsistait des divergences de vues entre les services du FMI et les autorités sur le mode de calcul du PIB et les perspectives macroéconomiques. Il en est résulté deux séries de prévisions à moyen terme : les prévisions des autorités, sur lesquelles repose le DSRP, et celles des services du FMI, qui servent de base au programme appuyé par la FRPC. Toutefois, les différences d'opinion ont été clairement mentionnées dans les rapports des services du FMI et dans la SGCRP.

En dépit de ces divergences et peut-être du fait des bons antécédents des autorités dans la conduite de la politique budgétaire, une grande flexibilité budgétaire a été intégrée au programme FRPC. Le programme a tenu compte d'une hausse des dépenses dans les secteurs sociaux prioritaires, en partie en évitant d'utiliser des projections excessivement prudentes en matière d'aide publique au développement (graphique 11.2). Un fait particulièrement notable est l'absence de conditionnalité quantitative (c'est-à-dire de critères de réalisation ou de repères) dans le programme FRPC pour ce qui est des principales variables budgétaires.

Graphique 11.2. Dépenses de réduction de la pauvreté au Viêt Nam, 1998-2003



Source : FMI.

Pendant la durée du programme appuyé par la FRPC, les dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté ont augmenté aussi bien en pourcentage du PIB qu'en proportion des dépenses totales. Toutefois, il n'est pas facile de déterminer si cette tendance est attribuable au programme FRPC (ou à la SGCRP), car elle est apparue bien avant l'adoption du programme (ou de la stratégie).

Le gouvernement s'est efforcé d'évaluer *a priori* les effets des mesures proposées sur les pauvres et les groupes les plus vulnérables. Il y a lieu de noter en particulier les efforts réalisés pour mettre en place et financer un dispositif de protection sociale en faveur des travailleurs mis au chômage par la réforme des entreprises publiques. Les autorités ont aussi engagé des travaux préliminaires pour évaluer les effets sociaux de la libéralisation des échanges commerciaux et son impact sur la pauvreté, mais cette analyse n'a guère servi à guider l'élaboration de la politique économique. Dans les autres domaines, l'AIPS n'a pas joué un rôle prédominant dans l'élaboration du programme FRPC, en partie parce que les services du FMI avaient le sentiment que les réformes proposées n'auraient pas d'effet négatif majeur sur les pauvres. Pour ce qui est de l'avenir, un programme a été adopté conjointement avec les services de la Banque mondiale pour les futurs travaux d'AIPS, en par-

ticulier ceux portant sur les réformes commerciales et fiscales.

La collaboration entre le FMI et la Banque mondiale

L'évaluation conjointe la SGCRP par les services de la Banque mondiale et du FMI ne semble pas avoir joué un rôle important dans le processus de la SGCRP : rares étaient les fonctionnaires et les bailleurs de fonds bilatéraux qui avaient connaissance de son contenu. Pour que l'évaluation conjointe des services puisse atteindre ses objectifs (l'un d'eux étant d'encourager le FMI et la Banque mondiale à coordonner leurs activités), elle doit apporter une évaluation claire et franche du DSRP du pays concerné. Dans le cas du Viêt Nam, l'évaluation conjointe présente deux grandes omissions qui réduisent son utilité. D'abord, les répercussions du désaccord continu avec les autorités sur certains aspects du cadre macroéconomique de la SGCRP et du programme appuyé par la FRPC n'ont pas fait l'objet d'un examen spécifique. Ensuite, l'évaluation conjointe omet de décrire précisément les rôles respectifs des organismes extérieurs et des autorités dans le processus participatif.

Le problème de la coordination des activités du FMI et de la Banque mondiale s'est fait sentir aussi au niveau de la conditionnalité des programmes. Malgré une division du travail claire

entre la Banque et le FMI en matière de conditionnalité structurelle, les stratégies des deux organisations manquaient de cohérence dans certains domaines. Cette observation vaut particulièrement pour la réforme des entreprises publiques, domaine dans lequel les compétences du FMI et de la Banque mondiale se chevauchent, mais dans lequel la Banque mondiale assume le rôle directeur quant à la conception et au suivi de la conditionnalité. Les deux institutions ayant des priorités et des mandats différents, l'objectif de la Banque de promouvoir le développement du secteur privé grâce à la réalisation d'un nombre élevé d'actionnarisation de petites et moyennes entreprises publiques — bien que conforme aux priorités du gouvernement — ne répondait pas aux préoccupations budgétaires du FMI à moyen terme, qui portaient essentiellement sur les plus grandes entreprises publiques. En fin de compte, le FMI a tenté de résoudre le problème de ses préoccupations structurelles à long terme par une conditionnalité à court terme (un plafonnement de la croissance du crédit), tactique qui ne s'est révélée ni adéquate ni efficace. Le libellé relativement général de la réforme des entreprises publiques contenue dans la SGCRP n'a pas contribué à clarifier cette question. S'agissant de l'élaboration de la conditionnalité dans les domaines où les compétences du FMI et de la Banque mondiale se chevauchent, cette expérience montre qu'il ne faut pas partir de l'hypothèse que les objectifs des deux organisations sont identiques — ce qui ne serait d'ailleurs pas toujours approprié. Aussi, lorsque des différences d'approche ou de priorités existent, elles doivent être examinées plus formellement. Cet examen devrait aller au-delà d'une simple description de la division du travail dans les rapports des services de la Banque et du FMI et inclure un exposé en profondeur de la cohérence des objectifs des deux organisations.

Bien que le Viêt Nam eût la réputation d'internaliser fortement son programme de réformes, le FMI n'a pas saisi l'occasion pour alléger la conditionnalité au titre de la FRPC. En fait, la FRPC a imposé un grand nombre de conditions préalables et accru le nombre des conditions structurelles.

Conclusion — Fusionner les mécanismes parallèles d'élaboration des politiques

Le Viêt Nam est différent des autres pays à faible revenu de par l'intensité de l'internalisation de son processus de réforme, la diversité et l'ampleur de l'appui des bailleurs de fonds, l'attachement du pays à un mode de prise de décision basé sur le consensus et ses taux d'alphabétisation élevés. Le cas du Viêt Nam soulève d'importantes questions au sujet de la valeur ajoutée d'un programme soutenu par le FMI dans un pays à faible revenu qui jouit de la stabilité macroéconomique et n'a pas de besoin de financement pressant de la part du FMI. Certes, le Viêt Nam a clairement apprécié le financement du programme, mais il n'est pas certain qu'un programme appuyé par la FRPC était le dispositif le plus apte à favoriser de bons résultats macroéconomiques. Il semble que la plupart des bailleurs de fonds aient surtout apprécié le rôle de « signal » du programme, mais les entretiens avec les représentants des bailleurs de fonds bilatéraux laissent penser que l'absence d'un tel programme n'aurait pas sensiblement influencé leurs décisions en matière d'aide.

Il est possible de tirer un certain nombre d'enseignements de l'expérience vietnamienne, même s'ils ne peuvent être que partiellement appliqués à d'autres pays pour les raisons mentionnées ci-dessus. L'un de ces enseignements concerne la relation entre le processus du DRSP et le mécanisme national de planification. Le Viêt Nam considère toujours le PDSE comme le principal mécanisme d'élaboration de son programme d'action à moyen terme. Les bailleurs de fonds, le FMI et la Banque mondiale, en revanche, semblent penser que la SGCRP, plutôt que le PDSE, doit remplir ce rôle. Cette divergence de vues se reflète dans le fait que la société vietnamienne est davantage familiarisée avec le PDSE, alors que les parties prenantes internationales sont plus au fait de la SGCRP.

La fusion de ces deux processus constituerait un élément important de toute tentative visant à clarifier les priorités des programmes et à orienter l'allocation des ressources budgétaires. Le mécanisme issu de cette fusion pourrait être plus étroitement rattaché au processus budgétaire interne et à l'allocation des ressources. Les

progrès notables accomplis par le Viêt Nam dans la lutte contre la pauvreté durant la décennie écoulée laissent à penser que les autorités du pays « font ce qu'il faut comme il faut », selon l'expression utilisée par le représentant d'un bailleur de fonds. Cette constatation devrait permettre à la communauté internationale d'éprouver une confiance accrue pour la stratégie vietnamienne de réduction de la pauvreté, une stratégie véritablement inspirée et pilotée par le pays.

En ce qui concerne les conséquences de la réforme des entreprises publiques pour les travailleurs mis au chômage, l'AIPS entreprise avant l'adoption du programme appuyé par la FRPC et du CARP I s'est révélée utile. Cependant, l'élaboration d'un programme d'AIPS à moyen terme a eu lieu seulement deux ans après la conception et l'approbation du programme appuyé par la FRPC. Si la Banque ou le FMI ne disposent pas immédiatement des ressources nécessaires au lancement de l'AIPS dans des délais opportuns, il conviendrait d'encourager les services à contacter d'autres parties prenantes pour répondre aux besoins d'AIPS.

Enfin, l'importance d'une large adhésion et participation au processus renforce la nécessité d'édifier des relations à long terme entre le FMI et les parties prenantes nationales. Les représentants résidents du FMI sont bien placés pour développer de tels liens — ils se sont d'ailleurs efforcés de le faire au Viêt Nam, non sans succès. Les services du siège devraient tirer pleinement parti de cette relation en faisant en sorte que le représentant résident participe de manière systématique aux négociations de programme et aux activités de surveillance.

Plus généralement, si l'on veut que la SRP suscite un degré de participation satisfaisant, il faudra peut-être consentir un effort soutenu, à long terme, pour renforcer les capacités nationales, afin de permettre au pays de participer pleinement aux travaux consacrés au cadre macroéconomique. Il faudrait que cette stratégie contribue à promouvoir une meilleure compréhension de l'importance de la macroéconomie dans la lutte contre la pauvreté.

ANNEXE : DIRECTIVES CONCERNANT LES ÉTUDES DE CAS

Les 10 études de cas présentées sous forme résumée dans le présent document ont été réalisées selon les lignes directrices ci-dessous, élaborées conjointement par le Département d'évaluation des opérations de la Banque mondiale (OED) et le Bureau indépendant d'évaluation du FMI (BIE) avant le début des travaux sur le terrain.

Méthode

Du fait de la spécificité nationale du processus SRP, les études de cas constitueront une source de données essentielle pour les évaluations. La méthodologie utilisée conjuguera deux modes d'études de cas relevés dans les publications consacrées aux questions d'évaluation : l'étude de cas consacrée à l'« exécution du programme » (à caractère essentiellement explicatif) et l'étude de cas « illustrative » (à caractère principalement descriptif)¹. Les études de cas comporteront un élément d'évaluation de l'« exécution du programme », puisqu'elles évalueront l'application de la SRP dans chaque pays concerné au regard de ses composantes fondamentales. Les études auront aussi un aspect illustratif dans la mesure où elles contiendront des exemples détaillés qui viendront compléter les autres outils d'évaluation : évaluations externes, études thématiques, analyses portant sur plusieurs pays et travaux d'enquête.

Afin de refléter la variété des expériences vécues par les pays dans le cadre de l'initiative des DSRP, l'OED a l'intention de réaliser huit études de cas, dont quatre conjointement avec le BIE, aux fins de l'évaluation. Le BIE, pour sa part, prévoit de réaliser deux autres études de cas indépendamment de l'OED. Au total, l'OED et le BIE analyseront donc de façon approfondie 10 des 23 pays qui avaient achevé leur DSRP en décembre 2002.

Divers critères ont été pris en compte pour choisir les pays dotés d'un DSRP devant être inclus dans l'échantillon des études de cas : l'équilibre géographique; le caractère PPTE ou non PPTE des pays ; la diversité des conditions nationales ; la variété des expériences nationales en matière de DSRP ; et un dosage de programmes anciens et récents. Dans le choix des pays, en outre, il a été tenu compte du fait que d'autres enquêtes, réalisées antérieurement ou en cours de réalisation, contiennent des informations sur les pays concernés². Les pays suivants ont été sélectionnés en fonction des critères décrits ci-dessus : Mozambique, Nicaragua, Tadjikistan et Tanzanie (études conjointes OED-BIE) ; Albanie, Cambodge, Éthiopie et Mauritanie (OED) ; Guinée et Viêt Nam (BIE).

Méthodologie détaillée

Les directives ci-dessous définissent les paramètres fondamentaux des études de cas. Ces directives, qui peuvent être ajustées en fonction des caractéristiques propres à chaque pays, ont été définies en fonction de l'expérience acquise à l'occasion des missions réalisées en Albanie (OED) et en Tanzanie (mission conjointe OED-BIE).

Un consultant local sera recruté pour aider à la conduite de chaque étude de cas. Il assistera les membres de la mission dans la mesure de ses compétences et de ses connaissances. Sa contribution aux études de cas prendra diverses formes : participation à la préparation des réunions, apport d'informations locales, élaboration de documents de synthèse et de notes d'information. Les consultants locaux participeront aussi à la coordination de l'enquête qui sera réalisée auprès des parties prenantes des pays concernés (voir ci-dessous).

Des entretiens auront lieu à Washington et sur le terrain avec des interlocuteurs de premier plan et avec les services du FMI et de la Banque mondiale qui auront collaboré avec l'équipe-pays et/ou travaillé au processus de la SRP. Ces entretiens seront suivis, pendant au moins deux semaines, de consultations qui constitueront la matière première du travail de terrain. Les consultations viseront un large éventail de parties prenantes : les grands ministères (ministères centraux et ministères d'exécution), les principaux organismes publics impliqués dans le processus de la SRP, les collectivités locales, les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, les ONG locales et internationales, les représentants du secteur privé, les médias et, dans la mesure du possible, les instances parlementaires. Le format des entretiens peut varier et permettre des consultations de groupe. Enfin, un atelier (voir ci-dessous) sera organisé à la fin des travaux à l'intention des parties prenantes consultées durant la mission.

Dans chaque pays faisant l'objet d'une étude de cas, des **visites de terrain** seront effectuées en dehors de la capitale, à moins que les conditions du pays ne les rendent impossibles. Les pré-visites réalisées sur le terrain en Albanie et Tanzanie ont apporté une valeur ajoutée considérable. Les modalités des visites de terrain varient d'un pays à l'autre.

Un **atelier final** informel sera organisé au terme de la mission dans chaque pays qui aura fait l'objet d'une étude de cas. Le but est de solliciter des avis sur les conclusions préliminaires des études de cas auprès d'un groupe de parties prenantes représentatif comprenant les protagonistes qui auront participé aux entretiens de terrain.

Une **enquête auprès des parties prenantes** conçue conjointement par l'OED et le BIE sera réalisée dans chaque pays en vue d'alimenter les études de l'OED et du BIE. Cette enquête complètera les informations tirées des entretiens avec les interlocuteurs de premier plan et ciblera chaque catégorie de parties prenantes participant au processus de la SRP. Le champ couvert inclura les ministères de l'administration centrale (planification, économie et finances), la banque centrale, les ministères

d'exécution, les ONG et les bailleurs de fonds, ainsi que des représentants du secteur privé et d'autres organisations de la société civile (syndicats, autres organisations professionnelles, universités, médias et organisations religieuses). L'enquête vise à recueillir des avis institutionnels (plutôt que des opinions personnelles) sur le DSRP, ainsi que sur le soutien apporté par le FMI et la Banque mondiale au processus. En conséquence, les personnes interrogées seront choisies en fonction de leur bonne connaissance du processus de la SRP et de leur degré de familiarité avec les positions de leurs institutions respectives sur des questions précises. Un noyau de parties prenantes (incluant les principaux ministères intéressés par le processus de la SRP) a été identifié comme devant être ciblé par chaque enquête nationale, mais, en dehors de ce paramètre, le champ couvert et le nombre de réponses varieront probablement d'un pays à l'autre. Les consultants locaux seront sollicités pour participer à l'organisation de l'enquête dans chaque pays, afin d'en renforcer le caractère indépendant.

Les études de cas utiliseront plusieurs méthodes de collecte de données, dont la consultation de bases de données et de documents pertinents, le recueil d'informations tirées d'entretiens approfondis avec des interlocuteurs de premier plan (tant à Washington que dans les pays concernés) et l'organisation d'ateliers de travail dans les pays. Les documents pertinents peuvent inclure des données et des rapports officiels de l'administration, les travaux d'analyse et d'assistance du FMI et de la Banque mondiale, les documents d'orientation connexes, les rapports des services du FMI et de la Banque mondiale à leurs conseils d'administration respectifs, la documentation interne, les évaluations antérieures de l'OED et du BIE, les évaluations externes, ainsi que les matériaux provenant des instituts de recherche et de la société civile.

On procédera à une analyse approfondie des données en recourant à la méthode de la triangulation : on vérifiera la fiabilité des conclusions en usant de sources de données multiples et on validera ces conclusions par la concordance de divers types de données. On pourrait, par

exemple, évaluer l'évolution du mécanisme de gestion des dépenses publiques d'un pays. La revue des dépenses publiques (RDP) d'un pays pourrait déboucher sur une conclusion préliminaire, que l'on pourrait ensuite vérifier en sollicitant un grand nombre de sources de données — par exemple les entretiens avec les services de la Banque mondiale dans le cadre du groupe thématique régional sur les dépenses publiques, les fonctionnaires du ministère des finances ou les représentants de la société civile. Les données économiques sur l'exécution du budget pourraient être recoupées avec les lois de finances et les données qualitatives sur les décaissements et les passations de marchés : autrement dit, on validerait ces données en les comparant à de nombreuses autres données. De même, on pourrait évaluer le bien-fondé des projections macroéconomiques du FMI en mesurant l'ampleur des déviations à partir de tendances récentes, en comparant les projections avec les résultats effectifs et en rapprochant ces données des opinions exprimées à l'époque par les autorités, les départements de l'examen des politiques et la Banque mondiale.

Étapes et résultats attendus

Première étape : examen sur dossier. Un examen sur dossier sera réalisé avant le début du travail de terrain pour chaque pays faisant l'objet d'une étude de cas. L'examen sur dossier consistera à analyser et à récapituler les principales conclusions des documents de recherche disponibles et à collecter les données nécessaires. Une note d'examen sur dossier, rédigée selon un schéma normalisé, servira de base d'information initiale pour l'étude de pays.

Deuxième étape : entretiens à Washington et planification de la mission. Cette étape visera à compléter l'examen sur dossier par des entretiens avec les services du FMI et de la Banque mondiale. On choisira les interlocuteurs de premier plan que l'on souhaitera interroger sur le terrain, on rédigera des questions évaluatives en fonction des hypothèses d'évaluation

préliminaires et on parachèvera les modalités de fonctionnement des ateliers et le déroulement des entretiens sur le terrain.

Troisième étape : visite dans le pays. Le travail de terrain consistera à chercher dans le pays même des réponses aux principales questions évaluatives rédigées précédemment et à traiter les sujets en suspens. Des ateliers et des entretiens structurés avec des interlocuteurs de premier plan seront organisés dans le pays et serviront de point de départ aux consultations. Comme indiqué plus haut, une enquête sera réalisée dans le pays auprès des parties prenantes une fois le travail de terrain achevé.

Quatrième étape : ultime analyse à Washington. À ce stade, l'équipe chargée de l'étude de cas arrêtera ses conclusions principales et leur attachera des pièces justificatives, puis soumettra le tout à un nouvel exercice de triangulation par les services du FMI et de la Banque mondiale avant de rédiger un rapport. Les équipes d'études de cas pourront présenter leurs conclusions aux principales parties prenantes internes à l'occasion de déjeuners de travail organisés au FMI et à la Banque mondiale. Un projet de rapport final sera soumis aux autorités pour commentaires.

Dotation en personnel des missions d'études de cas

S'agissant des études de cas conjointes, le personnel des missions se composera d'au moins un membre principal de l'équipe d'évaluation de chaque unité d'évaluation et d'au moins un consultant principal du pays concerné. La coordination générale de l'étude de cas sera confiée soit à l'OED, soit au BIE. La mission se fera aider, en outre, par des assistants qui lui seront affectés par chaque unité en fonction des besoins. Les équipes de l'OED et du BIE nommeront un coordinateur de l'étude de cas, chargé de superviser les entretiens de coordination, d'organiser les ateliers de travail dans les pays et de surveiller la production de données et la rédaction du rapport final.

Chapitre 1

1. « L'Initiative de la stratégie de réduction de la pauvreté : une évaluation indépendante du soutien de la Banque mondiale » (OED 2004). « Report on the Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) », document numéro EB/EVC/04/3, 1er juin 2004. Ces documents sont disponibles en format PDF sur les sites de la Banque mondiale et du FMI aux adresses suivantes : <http://www.worldbank.org/oed/prsp/> et <http://www.imf.org/External/NP/ieo/2004/prsprgf/eng/index.htm>

2. Les études de cas se trouvent dans leur intégralité à <http://www.worldbank.org/oed/prsp>.

3. Un groupe plus vaste de plus de 80 pays à faible revenu est tenu de parachever l'élaboration d'un DSRP pour continuer à recevoir des prêts concessionnels de la Banque mondiale et du FMI.

4. En raison d'une tentative de coup d'état en Mauritanie au début du mois de juin 2003 et des incertitudes politiques qui ont suivi, la mission n'a pas été en mesure de couvrir ce pays autant que les autres pays étudiés dans cet ouvrage.

5. On ne dispose pas de données suffisantes sur l'évolution récente de la conditionnalité globale Banque-FMI, pour dégager des tendances. La question de la conditionnalité globale Banque-FMI est traitée dans le rapport d'évaluation principal du BIE.

Chapitre 2

1. *Transition—The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Banque mondiale, 2002, page 61.

Chapitre 5

1. La dernière évaluation conjointe réalisée par la Banque mondiale et le FMI arrivait à la conclusion standard : le DSRP de la Guinée expose une stratégie de réduction de la pauvreté crédible et constitue une

base solide pour l'assistance concessionnelle du FMI et de l'IDA. Les insuffisances relevées dans cette section n'ont pas été traitées avec autant d'attention. L'évaluation signalait bien que la faiblesse des capacités institutionnelles risquait de compromettre la mise en œuvre de la stratégie, sans toutefois suggérer que cela remette en question la crédibilité du DSRP ni proposer les mesures correctives.

Chapitre 7

1. Dans les discussions avec l'équipe d'évaluation, des représentants d'OSC ont déclaré le processus insuffisant, car excluant les pauvres et ne donnant pas assez de temps pour la préparation (documents distribués tard et trop peu de temps pour permettre aux OSC de consulter leur base). La qualité des consultations a été mise en doute par certains interlocuteurs de l'équipe OED-BIE qui a interrogé les parties prenantes du DSRP. Dans leur majorité, les personnes interrogées ont dit que leur groupe n'avait pas été suffisamment consulté pendant l'élaboration du DSRP.

2. Le processus d'établissement des rapports annuels d'avancement ultérieurs a été nettement dans cette direction, en mettant l'accent sur le système national de comptes rendus qui est aussi utilisé par la Banque et le Fonds.

Chapitre 11

1. Département d'évaluation des opérations, 2003. *Toward Country-led Development—A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework: Findings from Six Country Case Studies*. Washington, DC: World Bank. Voir le site : <http://www.worldbank.org/oed/>.

Annexe

1. Voir Lois-Ellin Datta, *Case Study Evaluations*, GAO/PEMD-91-10.1.9, *United States General Accounting Office*, novembre 1990. Et aussi : Linda G.

Morra et Amy C. Friedlander, *Case Study Evaluations*, Département d'évaluation des opérations, Banque mondiale.

2. Par exemple, les études de cas détaillées consacrées dans le cadre de l'Évaluation multi-donateurs du CDI aux pays ayant achevé leur DSRP (Ouganda, Bolivie, Viêt Nam et Burkina Faso) contiennent un grand

nombre d'informations sur le processus des DSRP dans ces pays. Voir Département d'évaluation des opérations (2003), *Toward Country-led Development—A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework: Findings from Six Country Case Studies*. Washington, DC : Banque mondiale.