

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL ET
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT

**Initiative en faveur des pays pauvres très endettés :
Renforcer le lien entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté**

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

Approuvé par Jack Boorman et Masood Ahmed
26 août 1999

Table des matières

	Page
I. Introduction	3
II. Observations et propositions de modification	5
III. Évaluation des changements proposés	15
IV. Cadre renforcé de lutte contre la pauvreté	22
V. Questions à débattre	37

Annexes

- 1.
2. Politiques sociales dans les pays ayant atteint le point de décision
3. PPTE : Paiements d'intérêts prévus et effectifs, dépenses sociales et apports de ressources extérieures
4. Plans de lutte contre la pauvreté dans les PPTE.....
5. Indicateurs sociaux dans les pays pauvres très endettés

Tableaux

1. Résorption de la pauvreté : exemples de résultats et d'indicateurs intermédiaires cruciaux 26

Encadrés

1.	Conclusions de la Conférence organisée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique à Addis Abeba.....	6
2.	Conclusions de la Conférence organisée par le Secrétariat du Commonwealth à Londres	7
3.	Le Plan « Dette contre développement » d'Oxfam et de l'UNICEF	9
4.	République de l'Ouganda, Fonds d'action contre la pauvreté : Principes directeurs et modalités opérationnelles	18
5.	Gestion de la dette	21
6.	Éléments clés d'un cadre renforcé de lutte contre la pauvreté.....	25
7.	Domaines de l'action publique influant sur la pauvreté.....	28
8.	Projet de Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.....	34

1. INTRODUCTION

1. Un examen approfondi de l'Initiative PPTE est en cours depuis le début de l'année. À l'issue de discussions au sein des Conseils du FMI et de la Banque mondiale en avril, le Comité du développement et le Comité intérimaire ont approuvé des principes directeurs de modification, à la lumière des résultats de la Première phase de ce processus d'examen qui a traité des changements à apporter au cadre actuel de l'Initiative. Des propositions de modification précises, tenant compte, entre autres, du rapport des ministres des finances du G7 au Sommet de Cologne, ont récemment été exposées dans un document distinct¹², préparé conjointement par les services de la Banque mondiale et du FMI, qui a d'ores et déjà fait l'objet de discussions préliminaires au sein des deux conseils.

2. La Deuxième phase de l'examen, qui comportait aussi une consultation approfondie de la société civile, a porté sur le lien entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté. Conformément aux communiqués du Comité du développement et du Comité intérimaire, ce processus d'examen devrait déboucher sur des propositions des Conseils de la Banque et du Fonds, qui seront soumises à l'approbation des Assemblées annuelles de 1999³. Parallèlement aux travaux entrepris sur ces questions aux fins de l'examen de l'Initiative PPTE, les services de la Banque mondiale et du FMI ont préparé séparément des documents analysant les opérations ayant trait à la politique sociale et à la lutte contre la pauvreté, et envisageant des moyens de les renforcer⁴.

3. Faire reculer la pauvreté prend du temps. Améliorer radicalement les conditions de vie implique une transformation des structures économiques et sociales qui peut prendre des dizaines d'années. Il a quand même fallu 20 ans, du milieu des années 70 au milieu des années 90, à l'Asie de l'Est pour faire reculer la pauvreté de la manière extraordinaire que l'on sait, réduisant de moitié le nombre des pauvres (et faisant tomber la proportion de ceux qui vivent avec moins d'un dollar par jour -- en termes de parité du pouvoir d'achat de 1985 -- de 60 à 20 % de la population).

¹ Modifications de l'Initiative PPTE (EBS/99/138 et IDA/SecM99-475)

² « Summing up by the Acting Chairman, Modifications to the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries », Réunion du Conseil des Administrateurs 99/98 (Buff/99/101), « Chairman's Summing up Modifications to the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries », Réunion informelle du Conseil de la Banque, 3 août 1999 (IDA/SecM99/504).

³ Le communiqué du Sommet de Cologne note aussi combien il est essentiel de faire en sorte que davantage de ressources soient investies dans la santé, l'éducation et d'autres secteurs sociaux dont le rôle est crucial pour le développement, et il appelle la Banque mondiale et le FMI à élaborer, au plus tard pour les Assemblées annuelles, des plans précis de renforcement d'un cadre de lutte contre la pauvreté (<http://www.g8cologne.de/06/00114/index.html>).

⁴ *Review of the IMF's Approach to Social Issues and Policies* (à paraître) et *Building Poverty Reduction Strategies in Developing* (à paraître)

4. La proclamation d'Objectifs du développement international multidimensionnels qui synthétisent diverses déclarations des Nations Unies en quelques objectifs dont la réalisation est convenue au plan international pour l'année 2015 (par rapport à 1990) prend implicitement en considération le fait qu'il s'agit d'objectifs à long terme. Ce sont notamment les suivants :

- Réduire de moitié la proportion de la population vivant dans une extrême pauvreté ;
- Diminuer des deux-tiers la mortalité infantile et juvénile ;
- Instaurer la scolarisation primaire universelle ;
- Remédier à l'inégalité entre les sexes dans l'enseignement (d'ici à 2005).

5. Dans les pays PPTE, où dans la plupart des cas plus de 40 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, ces objectifs à long terme ne sont pas réalisables sans une croissance économique par habitant soutenue. La réduction substantielle des taux de pauvreté visée n'est réalisable que si les revenus réels par habitant augmentent suffisamment, car, dans les pays à faible revenu, la redistribution ne peut contribuer que très modestement à pareille réduction des taux. Les objectifs ambitieux fixés au secteur social, dans des domaines comme l'éducation et la santé, exigeront généralement une augmentation considérable du niveau réel des dépenses publiques, qui n'est pas possible à moins que la base de recettes de l'État n'augmente suffisamment grâce à une élévation des revenus par habitant.

6. Une croissance soutenue du revenu par habitant étant indispensable pour venir à bout de la pauvreté généralisée qui sévit dans la plupart des pays PPTE⁵, il faut inscrire les stratégies de lutte contre la pauvreté dans une politique d'ensemble qui permette aux pays d'accéder durablement à une nouvelle trajectoire de croissance plus forte. Or, la croissance économique est subordonnée à l'existence d'un cadre macroéconomique solide axé sur la stabilité. Pour une croissance durable, il est également important d'éviter une forte inflation⁶.

7. La réalisation d'une croissance élevée exige aussi des structures économiques appropriées, une bonne gestion des affaires publiques et une stabilité sociale qui favorisent l'investissement privé et l'activité économique. Faute d'incitation de prix appropriées ou d'infrastructure d'appui, la croissance risque de se heurter à des goulets d'étranglement. Faute d'une bonne gestion des affaires publiques, les politiques économiques risquent fort d'être mal administrées et les incitations économiques faussées par la corruption. Faute de stabilité sociale, l'investissement finira par péricliter et la croissance sera paralysée. Ces divers facteurs sont également interdépendants de diverses manières. Ainsi, une gestion macroéconomique déficiente aura un impact sur la stabilité sociale par le biais de l'inflation — qui accroît aussi généralement l'inégalité des revenus, les pauvres étant moins à même de se protéger contre l'inflation — ou par le biais d'éventuels effets négatifs des

⁵ Ainsi, Demery et Walton (1999) concluent que, pour atteindre l'objectif du développement international qui consiste à réduire de moitié l'extrême pauvreté d'ici à 2015, beaucoup de pays devront réaliser une croissance soutenue plus forte que celle enregistrée au début des années 90.

⁶ Cf. par exemple Ghosh et Phillips (1998)

revirements de politique, tandis qu'une médiocre gestion des affaires publiques conduira à une mise en œuvre tiède des réformes structurelles et, éventuellement, à un gaspillage de ressources publiques rares.

8. Indispensable à une attaque soutenue contre la pauvreté, la croissance ne suffit pas, et des mesures visant précisément à faire reculer la pauvreté sont indispensables, comme celle qui consiste à donner aux dépenses sociales publiques une orientation contribuant à améliorer la santé et l'instruction des pauvres. Par ailleurs, on a des raisons de penser qu'il existe une relation de causalité réciproque entre croissance économique et situation sociale. Investir dans le capital humain peut fortement contribuer à l'instauration d'un cercle vertueux de croissance et de réduction de la pauvreté.

9. Le présent document est organisé comme suit. La section II résume les diverses propositions et observations reçues des organisations non gouvernementales (ONG), d'autres groupes d'intérêt, des institutions multilatérales et des pays membres du FMI et de l'IDA. D'une manière générale, ces propositions préconisent l'élaboration, sur un mode participatif, de plans d'action contre la pauvreté et un suivi transparent des progrès enregistrés dans le domaine social, à l'aide d'indicateurs du développement. La section III évalue certaines de ces propositions, en ajoutant quelques considérations pertinentes. La section IV présente des suggestions en vue de l'affectation de l'économie réalisée grâce à l'allègement de la dette à des programmes d'appui à la lutte contre la pauvreté dans les pays PPTE. En conclusion, figurent des questions qu'il convient d'étudier.

II. OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE MODIFICATION

10. La présente section décrit le processus de consultation et résume les observations et propositions émises par la société civile, les gouvernements des états membres, les créanciers multilatéraux et d'autres organisations internationales.

A. LE PROCESSUS DE CONSULTATION

11. Le processus de consultation afférent à la Deuxième phase de l'examen de l'Initiative PPTE est similaire à celui organisé pour la première phase en ce sens que la Banque et le Fonds ont aussi sollicité des suggestions du public. Cette fois, des points de vue étaient demandés, pour le 18 juin 1999, sur les questions suivantes :

- **Réduction de la pauvreté** : comment établir un lien plus étroit entre la réduction de la pauvreté et l'allègement de la dette dans le cadre des programmes appuyés par l'Initiative PPTE ? Comment faut-il lier ces programmes à la réalisation des Objectifs du développement international fixés pour 2015 ? Comment l'allègement de la dette assuré peut-il le mieux stimuler le développement social, en particulier dans le domaine de l'éducation et de la santé ?

- **Fourniture de l'allégement de dette** : Sous sa forme actuelle, l'Initiative PPTE vise principalement à réduire le surendettement, c'est-à-dire, à réduire l'encours de la dette, ce qui réduit le service de la dette à long terme. Pensez-vous qu'il faudrait accorder davantage d'importance à une réduction de la charge que représente le service de la dette à court terme ?
- **Gestion de la dette** : Avez-vous des suggestions à faire pour améliorer la gestion de la dette dans les pays PPTE ?

12. L'examen comportait également une réunion de consultation, qui s'est tenue sous l'égide de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, à Addis-Abeba (Éthiopie) les 29 et 30 juillet 1999, et à laquelle ont participé des représentants d'une large gamme d'ONG, groupements religieux, gouvernements, organisations internationales et banques multilatérales de développement. Par ailleurs, les Administrateurs de la Banque mondiale et du FMI représentant les États-Unis ont organisé une conférence sur *les modalités d'établissement de liens entre allégement de la dette et réduction de la pauvreté* à Washington le 26 juillet 1999, à laquelle étaient invités des ONG, des groupements religieux, des spécialistes de la pauvreté et des représentants des gouvernements, et les institutions financières internationales basées à Washington (encadré 1). Le Secrétariat du Commonwealth à Londres a également organisé une conférence sur ce thème à Londres les 2-3 août 1999 (encadré 2).

Encadré 1 : Conclusions de la Conférence organisée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique à Addis Abeba les 29 et 30 juillet 1999 sur le lien entre allégement de la dette et réduction de la pauvreté

Les participants à la conférence se sont accordés à reconnaître l'importance d'établir un lien étroit entre l'allégement de la dette et la réduction de la pauvreté, tout en admettant qu'il était difficile de rendre ce lien opérationnel. Les principes clés qui ont été retenus sont les suivants :

- Existence d'un cadre macroéconomique approprié compatible avec un cadre de lutte contre la pauvreté.
- Existence d'une ample stratégie de lutte contre la pauvreté, impulsée par le pays et prise en charge par lui, avec une large participation de la société civile.
- Intégration de l'allégement de la dette au cadre de lutte contre la pauvreté adopté par le pays, les dépenses rendues possibles par les économies ainsi réalisées étant inscrites au budget global de l'État.

Conformément à ces principes, les réformes clés consistent notamment à améliorer la gestion budgétaire et à concevoir un cadre de dépenses à moyen terme donnant la priorité à des dépenses axées sur la lutte contre la pauvreté qui contribuent à la réalisation des Objectifs du développement international fixés pour 2015. La Conférence a insisté sur l'importance d'ouvrir aux pauvres des perspectives d'activités génératrices de revenu, ainsi que sur l'importance de l'efficacité et de l'efficacité des dépenses sociales.

Les autres thèmes abordés sont les suivants :

- Vu l'importance des résultats, nécessité d'améliorer le **suivi** des actions de lutte contre la pauvreté, en faisant appel, entre autres, à des indicateurs sociaux. Cela exige un renforcement des capacités statistiques du pays. Il y a également lieu d'accroître le contrôle et l'efficacité des dépenses publiques.
- Nécessité de renforcer le processus de **consultation**, en y associant davantage la société civile par le biais d'instances nationales et sectorielles, les cas de l'Ouganda et de la Tanzanie étant cités dans ce contexte.
- Compte tenu de la prise en charge accrue des politiques par les pays et de leurs capacités limitées, nécessité pour les bailleurs de fonds et les Institutions financières internationales de ne pas imposer une **conditionnalité** trop rigoureuse, tant dans le domaine social que macroéconomique. Il a, en particulier, été suggéré de permettre aux pays d'accéder aux points de décision (surtout) et d'achèvement si leur programme macroéconomique se déroule grosso modo comme prévu. Les participants ont aussi souligné la nécessité de faire preuve de souplesse vis-à-vis des pays sortant d'un conflit ou victimes de catastrophes naturelles.
- Utilité pour les PPTE d'échanger leurs expériences en matière de stratégie de lutte contre la pauvreté et d'utilisation d'indicateurs de suivi de ces stratégies.

Encadré 2 : Conclusions de la Conférence organisée par le Secrétariat du Commonwealth à Londres les 2 et 3 août 1999 sur le thème « Mise en œuvre de l'Initiative PPTE : Échanges d'expériences »

Les principales conclusions sur le lien entre allégement de la dette et réduction de la pauvreté sont les suivantes :

- Accueil généralement favorable à un allégement de dette plus prononcé et plus précoce comme étant le moyen le plus efficace de dégager des marges budgétaires permettant de financer directement des mesures de lutte contre la pauvreté (y compris, mais pas uniquement, des dépenses d'éducation et de santé).
- Accord sur le fait que les programmes macroéconomiques soutenus par la FASR doivent s'inscrire dans un cadre plus large de lutte contre la pauvreté et comprendre, notamment, une évaluation de l'impact de l'ajustement sur les groupes pauvres et vulnérables.
- Insistance sur l'importance de la croissance. Tout en reconnaissant que les programmes soutenus par la FASR génèrent la croissance, les participants ont demandé que la mise en œuvre du programme mette davantage l'accent sur l'obtention de résultats en termes de croissance.
- Accord sur le fait qu'une accélération de la croissance exige une amélioration du climat de l'investissement, y compris une plus grande transparence des politiques et des institutions et un surcroît de responsabilité vis-à-vis du public.

- Importance de la prise en charge par le pays du cadre d'ensemble de la lutte contre la pauvreté. Il a été souligné que l'éradication de la pauvreté est un défi à long terme qui exige bien plus que l'allègement de la dette.
- Nécessité d'indicateurs statistiques de suivi de la pauvreté plus efficaces. Mais les conditions fixées en matière de politique sociale doivent être simples, réalistes et peu nombreuses.
- Si l'affectation des sommes économisées grâce à l'allègement de la dette à des fonds protégés peut s'avérer utile, l'utilisation des ressources versées à ces fonds doit toutefois s'inscrire dans un cadre général de dépenses publiques à moyen terme ouvert, et impliquer la société civile et les autres parties prenantes.
- Utilité pour les PPTE de se consulter et d'échanger leurs expériences sur les meilleurs moyens de mettre l'allègement de la dette au service de la réduction de la pauvreté.

13. Comme la première phase de l'examen, ce processus de consultation a encouragé une interaction et un dialogue extrêmement actifs entre les ONG, les gouvernements, les banques multilatérales de développement et autres organisations internationales. Certaines des observations émises lors de la première phase de l'examen, et déjà communiquées aux Conseils de la Banque et du Fonds⁷, sont également à prendre en compte dans cette deuxième phase. Conformément à la procédure adoptée pour la première phase, les observations recueillies dans cette deuxième étape sont, elles aussi, communiquées dans leur intégralité aux Conseils sous forme de document séparé. Elles sont également résumées à l'Annexe I.

B. RESUME DES OBSERVATIONS ET DES PROPOSITIONS DE MODIFICATION

Renforcer le lien entre réduction de la pauvreté et allègement de la dette

14. La plupart des observations reçues des ONG affirment avant tout que l'Initiative PPTE devrait s'attacher beaucoup plus vigoureusement à faire reculer la pauvreté. Elles s'accordent largement à estimer qu'il faudrait le faire en améliorant la prestation de services sociaux et l'accès à ces services dans les PPTE, tandis que certains commentateurs (par exemple le Groupe pour l'allègement de la dette du Mozambique) insistent aussi sur la nécessité d'améliorer l'infrastructure agricole et rurale.

15. Certains commentateurs font valoir que l'Initiative PPTE devrait être fondamentalement repensée et donner la priorité à la fourniture de ressources adéquates pour le développement social. Dans cette perspective, l'une des propositions les plus poussées, « l'Approche Développement humain », présentée par le Fonds catholique pour le développement outre-mer (CAFOD) préconise de consacrer avant tout les recettes de l'État au financement d'un minimum de dépenses publiques consacrées aux besoins élémentaires du développement humain, et d'allouer, au maximum, un cinquième seulement des « recettes nettes » restantes au service de la dette.

⁷ Initiative en faveur des pays pauvres très endettés – dispositif actuel et possibilités de changement – Volumes I et II et Supplément 1, Parties I et II. (DC/99-11)

16. D'autres estiment que le cadre actuel de l'Initiative PPTE pourrait contribuer au développement social, à condition de renforcer suffisamment les liens entre réduction de la pauvreté et allègement de la dette. Dans cette perspective, reflétant le souci général du développement humain, la majorité des observations traitent en majorité de mécanismes et procédures assurant que les ressources libérées par l'allègement de la dette seront effectivement consacrées à l'éducation et à la santé. La proposition la plus détaillée à cet égard est le « Plan dette contre développement », présenté par Oxfam et l'UNICEF qui préconise que tout surcroît d'assistance apporté dans le cadre d'une Initiative PPTE renforcée, soit fourni à titre d'incitation à des engagements en faveur de la réduction de la pauvreté (encadré 3). En vertu de cette proposition, seuls les gouvernements disposés à allouer de 70 à 100 % des sommes économisées grâce à l'allègement de la dette à la lutte contre la pauvreté pourraient prétendre à un allègement plus précoce et plus prononcé.

Encadré 3 : Le Plan « Dette contre développement »^{a)} d'Oxfam et de l'UNICEF

Dans le Plan dette contre développement qu'ils proposent, OXFAM et l'UNICEF font valoir que les gouvernements qui manifestent une volonté indiscutable de réforme économique et prouvent que le pays est capable d'absorber les économies réalisées grâce à l'allègement de la dette de manière à réduire plus rapidement la pauvreté, devraient bénéficier d'un allègement de dette précoce. Le plan proposé repose sur l'idée que l'allègement de dette compte au nombre des incitations les plus propres à encourager les gouvernements à axer plus nettement leur attention sur des stratégies de lutte contre la pauvreté. L'allègement de dette fournit alors un surcroît de ressources qui permet aux pays d'atteindre leurs objectifs de réduction de la pauvreté plus rapidement.

Pour accéder au point de décision, un pays devra présenter un bilan attestant de sa volonté de :

- Réduction de la pauvreté, c'est-à-dire montrer qu'il s'achemine vers une stratégie efficace. Les critères indicatifs sont notamment : transparence de l'établissement du budget ; objectifs chiffrés de dotations budgétaires pour les services de base ; politiques axées sur la croissance ; et participation accrue de la société civile à l'élaboration des programmes anti-pauvreté.
- Réforme économique, avec intégration d'un plan de lutte contre la pauvreté à la planification macroéconomique.
- La durée du bilan requis sera fonction de la situation du pays, mais ne dépassera pas deux ans. Pour accéder au point de décision le gouvernement doit pouvoir prouver qu'il a la capacité d'absorber les ressources libérées par l'allègement de la dette dans le cadre d'un Plan dette contre développement.
- Un allègement intérimaire sera assuré par tous les créanciers jusqu'à ce que cette stratégie puisse être mise en place. Les délais nécessaires à la mise en place de cette stratégie affecteront donc pas sensiblement le niveau des liquidités, mais on sera ainsi assuré que l'allègement de dette est employé efficacement après le Point d'achèvement.
- Les critères de performance pourront être à la fois des indicateurs de politique macroéconomique et de politique sociale, la priorité étant donnée aux facteurs suivants : renforcement de la gestion budgétaire ; cadre de dépenses à moyen terme ; et degré d'avancement de l'établissement de priorités de dépenses publiques axées sur la lutte contre la pauvreté.

^{a)} « Debt relief and Poverty Reduction : Meeting the Challenge », juillet 1999.

- Un Plan dette contre développement sera élaboré en collaboration avec la société civile, les bailleurs de fonds, les agences des Nations Unies et la Banque mondiale. Ce plan précisera :
- La proportion du produit de l'allègement de la dette devant être allouée aux services sociaux de base.
- Les indicateurs de résultats qui seront employés pour mesurer l'impact de l'augmentation des dépenses sur les services sociaux.
- En quoi la réduction du service de la dette contribuera à accélérer la réalisation des objectifs de développement humain fixés pour 2015.
- Quels investissements d'infrastructure profiteront aux pauvres.
- Les dispositions de suivi et d'évaluation associant la société civile.
- Le taux le plus approprié de fourniture de l'allègement de dette.

17. Beaucoup d'observations portent aussi sur des questions plus vastes, telles que la discussion des stratégies de développement humain les plus appropriées et la situation de l'aide au développement. Dans cette perspective, plusieurs réponses, de la société civile comme des gouvernements, voient dans l'éventuel déblocage de ressources pour des dépenses sociales au titre de l'Initiative l'occasion de procéder à un examen d'ensemble du niveau, des moyens de financement et de l'efficacité des dépenses sociales dans les PPTE, et, d'une manière plus générale, l'occasion de relancer le programme anti-pauvreté du gouvernement. À cet égard, plusieurs réponses émanant aussi bien d'ONG que des milieux officiels, s'efforcent de déplacer le débat et de faire passer au second plan la question du lien direct entre allègement de la dette et réduction de la pauvreté. Par exemple, l'Initiative d'Halifax fait valoir que l'Initiative PPTE doit être considérée comme un nouvel instrument d'aide au développement. De manière similaire, l'Union européenne attire l'attention sur la nécessité d'accroître le soutien budgétaire accordé pour des dépenses sociales, pour compléter les ressources budgétaires dégagées par l'allègement de dette.

18. Compte tenu des grands thèmes qui se dégagent de ces contributions au débat, les observations sur le lien entre allègement de la dette et réduction de la pauvreté sont résumées sous quatre rubriques, à savoir : i) conception de cadres intégrés ou de plans d'action contre la pauvreté ; ii) meilleure prise en charge par les pays débiteurs du processus de préparation et d'application de ces plans, et participation accrue de la société civile ; iii) fixation d'objectifs et d'indicateurs en rapport avec les objectifs convenus au plan international ; iv) accroissement de la transparence et de la responsabilité, y compris en ce qui concerne les fonds de lutte contre la pauvreté.

Plans d'action contre la pauvreté

19. Bon nombre des réponses de la société civile soulignent qu'il doit absolument y avoir, dans le pays bénéficiaire, un plan, ou cadre, de lutte contre la pauvreté bien conçu, pour que les ressources de l'Initiative PPTE et les autres soient effectivement consacrées à faire reculer la pauvreté. Ce plan d'action doit décrire la gamme des initiatives prévues, les

objectifs de développement et les modalités de leur suivi, ainsi que les besoins de financement. Plusieurs réponses soulignent que les plans doivent être adaptés à la situation du pays. Oxfam propose que le gouvernement soumette un cadre d'action contre la pauvreté au stade du point de décision prévu pour le pays en vertu de l'Initiative, ou avant, ce cadre devant tenir lieu de « contrat » entre les créanciers et le gouvernement débiteur.

20. Certains gouvernements, comme celui du Royaume-Uni, insistent aussi pour que l'aide de l'Initiative PPTE soit réservée aux pays fermement résolus à lutter contre la pauvreté. L'allègement de dette doit récompenser les progrès accomplis plutôt que faire l'objet d'engagements en échange de promesses de mesures futures. Les gouvernements et certaines organisations multilatérales préconisent également que l'assistance fournie par l'Initiative PPTE soit utilisée dans le cadre de plans anti-pauvreté nationaux cohérents, plutôt que pour financer des opérations distinctes. À cet égard, certains recommandent d'intégrer l'allègement de la dette avec les autres initiatives existant en ce domaine, à savoir : le Cadre de développement intégré de la Banque mondiale ; les cadres de dépenses à moyen terme conçus par le Programme spécial d'assistance à l'Afrique ; et les Bonnes pratiques de politique sociale étudiées par la Banque mondiale et les Nations Unies. Les observations émises par les gouvernements appellent aussi directement à renforcer la teneur des politiques de lutte contre la pauvreté sur la base des travaux en cours à la Banque mondiale et dans d'autres institutions, tandis que l'Union européenne note qu'il est important d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Un gouvernement propose également que le consensus national que traduit le Plan d'action contre la pauvreté porte aussi sur la politique macroéconomique (et donc sur la FASR).

Prise en charge du processus par le pays et participation de la société civile

21. Un thème dominant dans beaucoup des réponses de la société civile est qu'il faut faire en sorte que le plan d'action anti-pauvreté de l'État (et, d'une manière plus générale, ses politiques économiques) fassent l'objet d'une « appropriation » aussi large que possible. La plupart de ces réponses prônent l'organisation d'un large processus de consultation et de coordination, associant le gouvernement débiteur, la société civile/les pauvres, et les bailleurs de fonds à des degrés divers, à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans d'action contre la pauvreté, y compris aux décisions sur l'affectation du produit de l'allègement de dette. Beaucoup estiment ce processus indispensable pour que les priorités et le plan d'action soient parfaitement adaptés à la situation du pays. Quelques commentateurs, y compris WORLD VISION PARTNERSHIP et Oxfam suggèrent que le Cadre de développement intégré de la Banque mondiale pourrait faciliter ce type de processus consultatif et permettre la prise en charge de sa destinée par le pays. Par ailleurs, beaucoup d'ONG font valoir que pareils mécanismes de participation sont le meilleur moyen d'encourager une prise en charge locale des stratégies de lutte contre la pauvreté et une utilisation responsable des ressources disponibles pour les financer.

22. Les réponses des gouvernements et des organismes multilatéraux soulignent aussi qu'un processus de consultation le plus large possible à l'intérieur du pays est indispensable si l'on veut mobiliser un large appui en faveur du plan de lutte contre la pauvreté et assurer sa poursuite. Le gouvernement des États-Unis demande qu'on fasse davantage pour que le pays

prenne véritablement à son compte des politiques qui bénéficient de l'aide publique internationale, et appelle à prendre des mesures concrètes pour élargir la participation et la compréhension par la population des objectifs des programmes. Le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que les plans d'action contre la pauvreté doivent faire fond sur les processus existant dans le pays plutôt que faire appel à un schéma international.

Objectifs et indicateurs du développement international

23. Plusieurs ONG recommandent que l'allègement accordé en vertu de l'Initiative PPTE s'inscrive dans une stratégie mondiale de lutte contre la pauvreté. En accord avec ce point de vue, la communauté des ONG est, d'une manière générale, favorable à l'utilisation des Objectifs du développement international, qui sont le fruit de diverses conférences des Nations Unies et qui ont été entérinés par les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) ; les ONG cherchent donc des moyens concrets pour lier la mise en œuvre de l'Initiative PPTE à ces objectifs. Certaines notent que recourir à des objectifs chiffrés explicites contribuerait utilement à encourager la responsabilité. Exprimant une inquiétude commune, les ONG et les milieux religieux craignent que l'insuffisance de ressources disponibles pour les investissements sociaux et l'impact sur la croissance du lourd fardeau de la dette ne compromettent la réalisation de ces objectifs. D'autres admettent que l'allègement de la dette n'est qu'une des mesures requises pour atteindre les objectifs retenus par le CAD.

24. Les milieux officiels s'accordent aussi à reconnaître que les objectifs figurant dans les plans de lutte contre la pauvreté doivent être liés aux Objectifs du développement international et revêtir un caractère opérationnel grâce à l'adoption d'indicateurs sociaux contrôlables, à atteindre dans des délais précis. Ils doivent être adaptés en tant que de besoin à la situation locale et s'insérer dans le cadre général de lutte contre la pauvreté. L'Union européenne propose que la réalisation des objectifs sociaux des programmes PPTE compte au nombre des conditions stipulées par les programmes FASR. Toutefois l'Union européenne met aussi en garde contre des objectifs purement budgétaires et un suivi mécanique, faisant valoir que les indicateurs de performance ne doivent pas remplacer une analyse en profondeur, coordonnée, de la situation sociale. D'autres gouvernements notent que la réduction de la pauvreté est un processus à long terme ; mettent en lumière les difficultés liées à la mise en place du cadre de suivi nécessaire à l'horizon temporel prévu par l'Initiative PPTE ; et invitent à la prudence quant à l'adoption de conditions trop détaillées dans les secteurs sociaux. À cet égard, le gouvernement du Royaume-Uni avance l'idée que le point d'achèvement puisse être considéré comme atteint lorsque seront atteintes des étapes importantes de la lutte contre la pauvreté, telles que l'inscription au budget de l'État de crédits pour les secteurs clés de la lutte contre la pauvreté.

Transparence et responsabilité

25. Presque tous les participants à la Deuxième phase de l'examen soulignent combien il est indispensable d'améliorer la transparence et la responsabilité pour que les dépenses sociales soient efficaces et bénéficient aux pauvres. Plusieurs ONG et représentants des milieux religieux estiment que la société civile et les autres parties prenantes doivent être

associées au suivi des fonds libérés pour la lutte contre la pauvreté et, à ce propos, mentionnent le caractère positif de l'expérience du Fonds d'action contre la pauvreté créé en Ouganda. Certains font valoir que les dépenses de pareils fonds font l'objet d'audits externes/indépendants et d'un examen parlementaire. Un commentateur propose l'instauration d'un système de suivi, à l'échelon de l'administration centrale et au niveau local. Plusieurs ONG soulignent aussi que l'obligation de responsabilité n'est pas à sens unique et que les créanciers doivent, eux aussi, être tenus de rendre des comptes pour les crédits qu'ils ont accordés (notamment en ce qui concerne les crédits à l'exportation) et ces ONG appellent à une plus grande transparence du système financier international.

26. Le gouvernement des États-Unis souhaite « un nouveau mécanisme qui garantisse que les liquidités résultant de l'allègement de la dette soient consacrées directement et de manière fiable à un effort national accru de lutte contre la pauvreté » tout en reconnaissant qu'il faudra du temps et de la détermination pour que des institutions ciblant véritablement les besoins sociaux essentiels soient mises en place. Beaucoup des réponses de la société civile prônent la mise en place de fonds anti-pauvreté pour promouvoir la transparence et la responsabilité en matière d'utilisation des fonds économisés grâce à l'allègement de la dette. Le recours à ces fonds est également parfois envisagé favorablement dans certaines réponses émanant des milieux officiels, au nom des mêmes arguments de transparence et responsabilité. Le PNUD par exemple, propose un « Mécanisme de partenariat national » qui aurait pour objet : d'affecter une partie des dividendes de l'allègement de la dette à des projets de développement humain ; de fournir une instance d'élaboration d'un programme national de développement ; et de conseiller le gouvernement sur les programmes sectoriels de développement humain. Le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que ces fonds peuvent contribuer utilement à mobiliser des concours de bailleurs de fonds, en apaisant la crainte de fongibilité des ressources, mais que leur utilisation doit s'inscrire dans un cadre de dépenses à moyen terme et dans une stratégie anti-pauvreté dépassant de loin l'utilisation des économies réalisées sur le service de la dette. D'autres ONG ont exprimé un point de vue similaire, y compris WORLD VISION PARTNERSHIP, qui affirme qu'« il faut absolument éviter que ces ressources aient un caractère fongible pour qu'elles permettent une véritable augmentation des dépenses du secteur public, indispensable à un recul durable de la pauvreté. »

Fourniture de l'allègement de dette

27. La plupart des réponses de la société civile indiquent que réduire la pauvreté exige à la fois une diminution du service de la dette à court terme qui libère des ressources pour les dépenses sociales, et une réduction de l'encours de la dette qui met fin au surendettement. Dans le même temps, beaucoup estiment que l'Initiative PPTTE insiste trop sur la réduction de l'encours de la dette et que la priorité immédiate est de réduire le service de la dette pour pouvoir disposer de ressources adéquates pour les dépenses sociales. À cet égard, plusieurs réponses soulignent que les indicateurs budgétaires sont essentiels pour évaluer le fardeau que représente le service de la dette. L'Institut Nord-Sud insiste pour que la réduction de la dette multilatérale soit assurée par le biais de l'allègement des flux, et ce de manière souple, et pour qu'on verse les dons destinés à couvrir le service de la dette multilatérale envers toutes les institutions financières internationales à des comptes de garantie bloqués. Faisant

observer que l'allégement de la dette est une opportunité rarissime, **EURODAD** insiste sur l'importance d'un mécanisme à toute épreuve qui permette d'interrompre l'allégement de la dette si les ressources ne sont pas acheminées, par l'intermédiaire d'un fonds anti-pauvreté, aux secteurs sociaux. Assurer un allégement du service de la dette plutôt qu'une annulation de l'encours de la dette pourrait être un élément de ce mécanisme dans la mesure où cela permet de suspendre le processus d'allégement si besoin est.

28. Les réponses des gouvernements et des institutions multilatérales suggèrent aussi de réduire le service de la dette les premières années, si la réduction de l'encours de la dette ne suffit pas à assurer les ressources nécessaires à la lutte contre la pauvreté. L'une des réponses fait valoir que l'allégement du service de la dette fournit des ressources plus rapidement, permet de faire pression en faveur du maintien des politiques sociales sous forme d'allègements futurs de l'encours et, à la différence de la réduction du stock de dette, ne compromet pas les ressources d'aide. Malgré cela, plusieurs des réponses de ce groupe admettent qu'il faut aussi réduire l'encours de la dette pour améliorer les perspectives d'investissement et stimuler l'application des réformes.

Gestion de la dette

29. Les observations de la société civile sur ce point sont inspirées par la constatation de la nécessité de prévenir de nouvelles crises de la dette, d'obtenir des ressources à des conditions concessionnelles appropriées, et de faire en sorte que les nouveaux emprunts financent des projets à rendement économique et social élevé et soient compatibles avec les plans nationaux de développement. Les réponses font valoir que la passation de nouveaux contrats de prêt doit se faire avec plus de transparence et dans de meilleures conditions de responsabilité pour permettre à la société civile, et éventuellement au parlement, de participer véritablement à leur réglementation et à leur contrôle. Un commentateur propose que l'annulation de la dette soit subordonnée à l'engagement, par le pays concerné, de plafonner les obligations futures de service de la dette par rapport aux projections d'exportations et de recettes. Plusieurs réponses appellent également les créanciers à faire preuve de responsabilité et de transparence (en particulier en ce qui concerne les crédits à l'exportation), de sorte que les nouveaux prêts soient effectivement accordés à des conditions concessionnelles appropriées et affectés à des fins productives. D'autres réponses de la société civile mentionnent que le pays doit disposer d'un personnel bien formé, tant pour gérer la dette que pour suivre le processus de réduction de la dette au titre de l'Initiative PPTE ; il apparaît également important aux mêmes commentateurs que les pays débiteurs participent pleinement et de manière plus équitable aux négociations sur la dette, et que la société civile soit plus largement associée au processus.

30. Les gouvernements plaident également en faveur d'un processus budgétaire transparent et contrôlable, et notent l'importance de l'assistance technique et d'un appui financier au renforcement des capacités de gestion de la dette. La CNUCED, organisme spécialisé en ce domaine, suggère d'axer les efforts de renforcement de gestion de la dette sur six domaines critiques : obtenir l'appui actif et continu du gouvernement ; doter le service chargé de la dette d'un cadre juridique approprié ; améliorer la communication et la coordination entre les services financiers du pays ; faire en sorte qu'ils disposent en

permanence d'un personnel formé et expérimenté ; appliquer un système de gestion de la dette efficace ; et améliorer la coordination entre les organismes internationaux d'assistance.

III. ÉVALUATION DES CHANGEMENTS PROPOSÉS

31. Compte tenu de la nécessité de persévérer dans l'application de politiques propres à réduire durablement la pauvreté et du caractère irrévocable de l'allègement de dette fourni dans le cadre de l'Initiative PPTE, il est particulièrement important, comme le soulignent la plupart des commentateurs, que les pays soient aux commandes et respectent les principes de transparence et de responsabilité financière, de sorte que les dépenses sociales soient efficaces et touchent effectivement les pauvres. Il est peu probable que le simple fait d'axer davantage l'Initiative PPTE sur les politiques sociales permettra véritablement de réduire la pauvreté durant la période d'application de l'Initiative, qui est relativement courte ; mais ce qu'il faut s'efforcer de faire, durant ce laps de temps, c'est de mettre en place, avec la participation de la société civile, un processus durable qui permette, à terme, de réaliser une croissance durable et de réduire la pauvreté.

32. La présente section évalue plusieurs des propositions concrètes formulées durant la deuxième phase de l'examen, ainsi que certaines considérations générales qu'il convient de garder à l'esprit au moment d'évaluer ces propositions.

A. RESULTATS, INDICATEURS ET STRATEGIES DE REDUCTION DE LA PAUVRETE

33. Les Objectifs de développement internationaux délimitent le cadre dans lequel chaque pays fixe ses propres objectifs de réduction de la pauvreté. Comme on l'a vu plus haut, ces objectifs correspondent aux résultats à obtenir dans la lutte contre la pauvreté considérée sous ces différents aspects, qu'il s'agisse de la faiblesse des revenus, de l'analphabétisme ou de la mauvaise santé des pauvres ou encore du fait qu'ils n'ont pas accès à des services. Si l'on veut traduire ces objectifs en résultats concrets dans chaque pays, il faut bien comprendre la nature et les causes (régionales, professionnelles, ethniques, etc.) de la pauvreté et les rattacher aux principaux déterminants des buts recherchés. On pourra alors identifier des variables indicatives pour suivre les progrès réalisés dans le sens des objectifs visés en attendant que l'évolution des indicateurs de référence puisse être mesurée.

34. Il ressort des études empiriques que l'amélioration des indicateurs permettant de mesurer le niveau d'instruction et l'état de santé⁸ n'a, dans le meilleur des cas, qu'un lointain rapport avec l'accroissement des dépenses globales de santé et d'éducation ; ce qui montre clairement l'intérêt que peut présenter l'utilisation de telles variables au lieu de la simple prise en compte d'indicateurs de ressources, comme les dépenses sociales. L'absence de lien solide entre l'accroissement des dépenses sociales et l'amélioration des indicateurs sociaux s'explique en partie par l'efficacité très variable de ces dépenses d'un pays à l'autre⁹. Ainsi, certains éléments donnent à penser que l'amélioration des indicateurs sociaux induite par les dépenses d'éducation et de santé peut être renforcée par la réorientation des ressources vers

⁸ Voir, par exemple, Musgrove (1996).

⁹ Voir, par exemple, Gupta et al. (1997).

l'enseignement primaire et les soins de santé préventive¹⁰. En outre, la répartition géographique des dépenses sociales, en particulier le biais en faveur des zones urbaines, peut profondément modifier l'impact de ces dépenses sur les indicateurs sociaux. Eu égard à l'importance de l'efficacité des dépenses sociales, certains font valoir que «... La solution ne consiste pas uniquement à accroître les dépenses. Il est souvent tout aussi, voire plus, important d'améliorer le cadre directif et institutionnel de la prestation et de l'utilisation des services sociaux.^{11 12} »

35. Non seulement des indicateurs de ce type fournissent des informations utiles sur l'efficacité relative des dépenses sociales, mais ils peuvent jouer un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de lutte contre la pauvreté. En principe, l'objectif de réduction de la pauvreté peut s'insérer dans un cadre visant à améliorer des indicateurs concrets de développement humain (comme le taux d'alphabétisation). On devrait pouvoir suivre les progrès dans ce sens en mesurant l'amélioration, entre autres, d'indicateurs intermédiaires (en l'occurrence, les taux de scolarisation et de rétention dans le primaire, par exemple). Enfin, il faudra calculer chaque année le coût de l'amélioration visée des indicateurs intermédiaires retenus afin d'en tirer les conclusions qui s'imposent au plan budgétaire.

36. Non seulement ces indicateurs intermédiaires fournissent un cadre cohérent pour élaborer des plans de dépenses sociales à moyen terme, mais ils présentent aussi l'avantage de permettre de suivre le déroulement du programme. Les chiffres définitifs des indicateurs de santé et d'éducation tardent souvent à être connus, ce qui signifie que les changements de politique économique ne peuvent être évalués que plusieurs années après avoir été mis en œuvre. Les données relatives aux indicateurs intermédiaires, sont généralement connus plus rapidement, souvent avant ou en même temps que les chiffres définitifs des dépenses budgétaires annuelles. On disposera ainsi du moyen d'évaluer les progrès globaux et d'un système qui permette de détecter rapidement les éléments du programme appelant éventuellement une action corrective.

37. Cela vaut particulièrement pour les décisions prises dans le cadre de l'Initiative PPTE. L'un des principes clés de l'Initiative est que l'engagement à fournir le volume d'allègement spécifié (en VAN) devient irrévocable au point d'achèvement. Mais (indépendamment du dosage des mesures de réduction des flux et du stock de la dette considéré comme faisable) les avantages financiers procurés aux pays s'étaleront en fait sur plusieurs années après le point d'achèvement. Le plus important pour renforcer le lien entre l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE et la réduction la pauvreté est de faire en sorte que l'action gouvernementale entre le point de décision et le point d'achèvement soit conforme à l'objectif visant à résorber la pauvreté et que, au point d'achèvement au plus tard, des procédures aient été mises en place pour examiner à intervalles réguliers et de manière transparente les progrès accomplis au regard des principaux déterminants de la pauvreté. Ce

¹⁰ Voir Gupta, et al. 1999.

¹¹ Demery et Walton (1998).

¹² Pour plus de détails sur le lien entre dépenses sociales et indicateurs sociaux, voir *Review of the IMF's Approach to Social Issues and Policies* (à paraître).

va-et-vient d'information permettra d'ajuster les programmes publics et les apports d'aide extérieure en fonction des besoins. Se concentrer sur les indicateurs et renforcer la transparence et la responsabilité financière est le meilleur moyen d'assurer que l'on se fixe les bons objectifs et que l'exécution et les décisions d'affectation des ressources sont dictées par les indicateurs correspondants.

38. Les documents relatifs à l'Initiative PPTE ont déjà mis en relief de nombreux aspects importants des stratégies de réduction de la pauvreté, mais il est clair qu'il serait souhaitable d'adopter une démarche plus systématique fondée sur les résultats. L'annexe 2 résume ce qui a été fait jusqu'ici pour traiter les questions sociales et suivre les indicateurs de développement dans les documents PPTE.

B. ALLEGEMENT DE DETTE, SERVICE DE LA DETTE ET EFFICACITE DES DEPENSES PUBLIQUES

39. L'un des principaux avantages de l'Initiative est qu'en réduisant les paiements annuels au titre du service de la dette elle permet de consacrer un volume plus important de ressources aux domaines jugés essentiels pour intensifier la lutte contre la pauvreté, notamment les dépenses sociales. La question est de savoir comment faire en sorte que ces ressources supplémentaires soient correctement ciblées et effectivement utilisées à cet effet. L'Initiative a pour autre objectif important de régulariser la situation financière des pays pauvres. Dans la mesure où les PPTE n'assurent pas le service de certaines de leurs dettes, la fourniture d'un allègement ne se traduit pas systématiquement par la libération immédiate de ressources budgétaires. La nécessité de lier les opérations d'allègement de dette prévues par l'Initiative PPTE à des actions de lutte contre la pauvreté devrait être considérée comme un encouragement à affecter en priorité toutes les ressources disponibles (provenant d'un allègement ou d'autres sources) aux objectifs de réduction de la pauvreté.

40. L'annexe 3 donne une idée de l'importance relative des ressources en question. Les fonds dégagés grâce aux allègements de dette pourraient permettre aux PPTE de financer une partie de leurs dépenses de lutte contre la pauvreté, mais l'essentiel des ressources disponibles à cet effet continuera probablement de provenir d'autres sources, notamment des apports d'aide extérieure.

41. Il faut non seulement consacrer davantage de ressources à la lutte contre la pauvreté, mais aussi améliorer l'efficacité de ses dépenses, tant du point de vue de la répartition des crédits budgétaires entre les différents secteurs que de l'affectation des ressources au sein d'un même secteur. Dans le secteur de l'éducation, par exemple, il pourrait exister un déséquilibre entre la part des ressources affectées à la rémunération des enseignants et celles consacrées aux manuels scolaires, au matériel et à l'entretien des bâtiments scolaires, avec les conséquences que cela entraîne sur la qualité de l'enseignement fourni. Le rapport coût-efficacité des dépenses publiques dans les secteurs sociaux et d'autres domaines étroitement liés à la lutte contre la pauvreté varie énormément d'un pays à l'autre en Afrique et ailleurs. Un autre problème, souvent difficile à résoudre, est celui du ciblage des dépenses sociales sur les pauvres.

C. TRANSPARENCE, RESPONSABILITE FINANCIERE ET ROLE DES FONDS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

42. Transparence et responsabilité financière sont un autre aspect essentiel du processus qui doit contribuer à préserver (et, on l'espère, à accroître) les apports d'aide aux pays à faible revenu. La campagne internationale organisée en faveur de l'allègement de la dette a attiré l'attention sur la pauvreté dans les pays à faible revenu. Il est donc capital de respecter les principes de transparence et de responsabilité financière pour démontrer que l'Initiative est axée sur la résorption de la pauvreté. En outre, le risque que l'aide au développement diminue par suite des opérations d'allègement est une raison supplémentaire de démontrer qu'un accroissement de l'aide est justifié par le fait que toutes les ressources fournies à ce titre, y compris les allègements de dette, sont bien employées.

43. Dans ce contexte, l'utilisation de fonds de lutte contre la pauvreté est vivement encouragée. Ces fonds sont en fait considérés comme un moyen d'affecter les ressources de manière transparente et, par là, de promouvoir l'utilisation plus responsable des fonds dégagés par les opérations d'allègement ; les fonds de lutte contre la pauvreté pourraient ainsi contribuer à assurer que les ressources libérées servent à financer les dépenses sociales prioritaires. Ils pourraient également compléter les plans de lutte contre la pauvreté en attirant l'attention sur le fait que les pouvoirs publics sont plus déterminés à réduire la pauvreté et en encourageant les bailleurs de fonds extérieurs à fournir des ressources plus importantes. Comme on l'a vu en Ouganda (encadré 4), les fonds de lutte contre la pauvreté peuvent également être un moyen de faire participer davantage la société civile.

Encadré 4 : République de l'Ouganda, Fonds d'action contre la pauvreté : Principes directeurs et modalités opérationnelles

Les autorités ougandaises ont créé le Fonds d'action contre la pauvreté (PAF) en 1998/99, lui assignant un rôle crucial dans leur processus de gestion budgétaire. Ce PAF a pour objet d'affecter les fonds rendus disponibles par l'allègement de dette consenti au titre de l'Initiative PPTE, et plus généralement les ressources fournies par les bailleurs de fonds, à la mise en œuvre de programmes inscrits au Plan d'éradication de la pauvreté (PEAP). Ce dernier est un mécanisme budgétaire instauré en 1998 pour que tous les financements (de l'État et des bailleurs de fonds) soient effectivement consacrés à la lutte contre la pauvreté, les secteurs clés étant l'enseignement primaire, l'éducation, la santé, l'alimentation en eau, les infrastructures et l'agriculture.

Le Fonds d'action contre la pauvreté est alimenté par l'État et par les bailleurs de fonds. Les ressources des bailleurs de fonds financeront la construction de salles de classe et des soins de santé primaires, apportant un soutien crucial aux programmes publics existants, y compris en matière de décaissement, exécution, suivi et audit. Le gouvernement consacra la totalité des ressources qu'il devrait économiser sur le service de la dette du fait de l'assistance fournie par l'Initiative PPTE aux secteurs sociaux clés.

Pour assurer la transparence, et l'améliorer, toutes les opérations donnant lieu à des décaissements de ressources par ce Fonds seront rendues publiques et examinées lors de réunions trimestrielles des bailleurs de fonds, auxquelles seront associés les représentants de l'État qui sont concernés, ainsi que des représentants des ONG et la presse.

Mode de fonctionnement du Fonds d'action contre la pauvreté (PAF)

- Les bailleurs de fonds déposent des fonds de don au compte du PAF auprès de la Banque de l'Ouganda, qui est un sous-compte du Fonds consolidé de l'État. La pleine supervision de toutes les dépenses relève du parlement et de l'auditeur général.
- Les fonds sont répartis chaque mois par l'intermédiaire du budget entre les districts, le contrôle incombant clairement au responsable de l'Administration de chaque district.
- Un pourcentage de 5 % est prélevé sur le montant de chaque don pour couvrir les frais de comptabilité et d'audit. Les ministères concernés sont tenus de rendre compte chaque trimestre au responsable de l'Administration du district de l'emploi des fonds. Ces rapports servent de base aux rapports qu'examinent les bailleurs de fonds lors de leurs réunions trimestrielles, en présence de la presse et des ONG.

44. Il est tout aussi important que ces considérations, qui doivent dicter la manière dont les fonds de lutte contre la pauvreté utilisent les ressources libérées par les opérations d'allégement du service de la dette, s'appliquent aux processus qui régissent les dépenses publiques dans tous les domaines et emploient toutes les sources de recettes. La mise en place d'un fonds de lutte contre la pauvreté ne devrait donc pas faire oublier la nécessité d'engager une action de plus vaste portée pour promouvoir la bonne gouvernance, qui va de pair avec des procédures budgétaires bien rodées et transparentes. Il s'agit avant tout de veiller à ce que les activités des fonds de lutte contre la pauvreté fassent partie intégrante du processus budgétaire, depuis le stade de la planification initiale jusqu'à celui de l'établissement de rapports sur l'exécution des dépenses. La nécessité d'intégrer les ressources dégagées par les opérations d'allégement de dette ressort également des premières discussions indiquant que les flux d'aide extérieure et les recettes fiscales intérieures continueront d'être les principales sources de financement des dépenses sociales.

45. La non-intégration des fonds de lutte contre la pauvreté dans le budget global, entraînant des doubles emplois et un manque de complémentarité des dépenses, pourrait être source de gaspillage. Le fait que les fonds de lutte contre la pauvreté ne permettent pas de financer durablement les dépenses, en particulier s'agissant des fonds de contrepartie destinés à financer les activités d'entretien, pose apparemment problème dans certains pays. Le recours à un fonds spécial ne relevant pas du processus budgétaire normal contribue aussi parfois à faire déborder les traitements du cadre de rémunération de la fonction publique, compliquant ainsi la mise en place d'une grille des salaires rationnelle pour le secteur public, un objectif pourtant essentiel.

46. Dans une optique légèrement différente, un fonds de lutte contre la pauvreté qui ne serait pas intégré au budget perdrait sa principale raison d'être qui est d'assurer la transparence du lien entre les économies réalisées sur le service la dette et les dépenses sociales. Le fait de financer sur le fonds des dépenses déjà prévues au budget — pour un montant équivalant aux ressources libérées par l'allègement du service de la dette — pourrait donc ne pas constituer un accroissement de dépenses, mais une simple substitution. Globalement, l'allègement pourrait donc favoriser l'accroissement des dépenses non productives même si la comptabilité du fonds de lutte contre la pauvreté fait état d'un surcroît de dépenses de même montant. La transparence de l'affectation, via un fonds de lutte contre la pauvreté, des ressources libérées par une opération d'allègement dépendra donc en dernière analyse de la transparence du reste du processus budgétaire, y compris de la précision et du niveau de détail des données concernant la composition des dépenses.

47. L'expérience récente des fonds de lutte contre la pauvreté donne également à penser qu'il faut soigneusement évaluer leur performance. L'obligation de justifier l'emploi des ressources d'un fonds de ce type justifie d'autant plus que l'affectation desdites ressources tienne compte des besoins exprimés par les pauvres. La mise en œuvre des fonds sociaux qui ont été créés dans de nombreux pays avec une aide extérieure est à cet égard riche d'enseignements. Ces instruments sont généralement conçus comme des mécanismes de financement à décaissement rapide tirés par la demande. Il semble toutefois ressortir de l'examen de l'application de ces fonds au Brésil que les décisions concernant les options et la conception des projets sont rarement prises par les intéressés, mais par des entreprises privées, des responsables politiques et le personnel du fonds de lutte contre la pauvreté¹³. Il arrive également que ces fonds ne parviennent pas à toucher les plus pauvres ; en Bolivie, les préoccupations concernant le ciblage insuffisant des dépenses ont abouti au remplacement, au milieu des années 90, du Fonds social d'urgence existant par deux nouveaux fonds de lutte contre la pauvreté opérant de manière moins autonome et tenant compte des tendances régionales de la pauvreté dans l'affectation de leurs ressources¹⁴.

48. Dans le cadre de cet examen, les commentateurs ont également souligné l'importance pour les pays de bien gérer leur dette s'ils veulent mettre définitivement fin à leur endettement insoutenable. Il y est clairement démontré que la bonne gestion de la dette passe par l'application de plusieurs principes clés, notamment le respect de la transparence et la responsabilité financière ; ces principes sont énoncés dans l'encadré 5. Cet aspect étant d'une importance capitale pour assurer que l'endettement à long terme reste soutenable, la Banque et le FMI continueront d'examiner les stratégies de gestion de la dette en consultation avec la CNUCED et d'autres partenaires pour définir les moyens à mettre en œuvre en vue de renforcer l'application de ces principes.

¹³ Voir Tendler (1999).

¹⁴ Graham (1994) et Carvalho (1994).

Encadré 5 : Gestion de la dette

Pour gérer efficacement la dette extérieure, il faut coordonner les processus décisionnels qui ont un impact sur la passation des contrats de prêt, l'utilisation des fonds obtenus et le service de la dette contractée. Souvent, faute d'une coordination suffisante entre les divers organismes impliqués, les conditions et les niveaux des emprunts extérieurs sont inappropriés, l'enregistrement des données sur le niveau d'endettement déficient, ou bien le service de la dette pose problème. Une gestion efficace de la dette extérieure repose sur des dispositions institutionnelles qui permettent une coordination et une collaboration satisfaisantes et soient pleinement intégrées au cadre général d'élaboration de la politique macroéconomique, et qui aient des objectifs transparents. Le meilleur moyen de mettre en place pareilles dispositions, c'est d'adopter une législation qui définisse nettement les responsabilités des divers organismes impliqués et qui soit conforme aux principes de bonne gestion des affaires publiques.

Pour que la gestion de la dette extérieure soit efficace et transparente, elle doit être dirigée et contrôlée par une instance de coordination de haut niveau composée des hauts responsables des organismes clés chargés de la gestion financière et économique du pays. Le pouvoir d'approuver et de contracter des dettes extérieures doit incomber à un organisme centralisé, qui a la charge d'assurer le suivi des informations sur les emprunts. Des sous-comités pourront fournir des projections à moyen terme sur la balance des paiements, le degré d'endettement tolérable et les opérations budgétaires.

Dans le cadre du processus enclenché par l'Initiative PPTE, l'instance de coordination mise en place dans les pays débiteurs doit se doter de règles explicites et déterminer elle-même ce qu'elle juge être un niveau prudent d'endettement extérieur à moyen terme, tant en termes de stocks que de ratios du service de la dette. Les créanciers — et surtout les organismes de crédit à l'exportation et autres créanciers commerciaux — doivent éviter de consentir tout nouveau prêt incompatible avec la stratégie de gestion de la dette retenue par le gouvernement.

Un suivi étroit par cette entité centralisée des dettes contractées implique de tenir à jour des informations détaillées sur les engagements de prêt, les décaissements et les obligations de service de la dette afférents à chaque prêt, pour toutes les catégories de dette extérieure publique et garantie par l'État, y compris les dettes des entreprises publiques, et la dette privée garantie et, autant que possible, pour les dettes privées non garanties par le gouvernement débiteur. L'acquisition d'ordinateurs et de logiciels est indispensable à la gestion de la dette extérieure, tant pour son suivi et son enregistrement que pour la formulation d'une stratégie de gestion de la dette. De nouveaux logiciels ont été conçus qui facilitent des analyses plus prospectives, y compris des analyses du degré d'endettement tolérable. Toutefois, à cet égard, il est important que les PPTE développent des capacités propres de formulation d'une stratégie de gestion de la dette et de suivi de cette dette, en donnant la priorité à la formation et au recyclage du personnel qui est chargé de cette mission.

IV. CADRE RENFORCÉ DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

49. Sur la base des commentaires reçus durant la deuxième phase de l'examen de l'Initiative PPTE et des points examinés dans la section précédente, nous allons maintenant analyser le rôle des stratégies de lutte contre la pauvreté. Le cadre proposé part du principe que le seul moyen d'assurer l'existence d'un lien solide entre l'allégement de la dette et la réduction de la pauvreté est de faire en sorte que les opérations d'allégement au titre de l'Initiative PPTE fassent partie intégrante de stratégies plus vastes de lutte contre la pauvreté axées sur les résultats. L'analyse portera non seulement sur les principales composantes de ce cadre renforcé de lutte contre la pauvreté, mais aussi sur la nécessité d'améliorer les données essentielles disponibles et sur la manière dont ce cadre pourrait servir à définir les conditions à remplir pour parvenir au point d'achèvement — notamment, s'il y a lieu, au point d'achèvement flottant.

50. Il convient de souligner d'emblée que l'objectif est ambitieux. Comme on a déjà pu en faire l'expérience dans différents pays, faire véritablement reculer la pauvreté est une entreprise difficile et de longue haleine. L'Initiative PPTE encourage grandement les efforts dans ce sens, mais les ressources nécessaires pour réduire durablement la pauvreté dépassent de loin celles que l'Initiative peut mobiliser. En outre, la mise en œuvre du cadre renforcé de lutte contre la pauvreté exigera de la Banque et du FMI qu'ils adaptent leurs modes de fonctionnement et, non moins important, que ces deux institutions collaborent entre elles et avec les gouvernements, la société civile, les bailleurs de fonds et les créanciers.

A. VERS DES STRATEGIES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE AXEES SUR LES RESULTATS

51. La plupart des PPTE ont mis en place des stratégies de lutte contre la pauvreté et de développement social, dont l'ampleur et la portée varient considérablement (pour un résumé des plans de lutte contre la pauvreté dans les PPTE, voir l'annexe 4). Ces stratégies doivent reposer sur une compréhension concrète des liens de cause à effet entre l'action des pouvoirs publics et les avancées sur le front de la pauvreté. Les stratégies de lutte contre la pauvreté, les politiques et des objectifs macroéconomiques, ainsi que les politiques et programmes sectoriels doivent être mis au point par approximations successives pour être cohérents et se renforcer mutuellement. Si les services sociaux de base jouent un rôle capital, les stratégies de lutte contre la pauvreté doivent être de portée globale et leurs coûts entièrement chiffrés ; il s'agit de mobiliser toutes les ressources publiques disponibles pour maximiser la croissance et la réduction de la pauvreté et de procéder aux réformes des programmes et politiques économiques qui s'imposent pour s'attaquer aux autres grandes causes de la pauvreté et lever les contraintes d'accès, notamment dans le domaine des équipements d'infrastructure (logement, assainissement, routes et ponts), du développement rural et du développement du secteur privé.

52. Le cadre renforcé proposé ici est fondé sur l'expérience d'un certain nombre de pays, ainsi que sur les travaux d'analyse effectués dans différents pays par des organisations internationales, des ONG et les universitaires, et il traduit l'intensification des efforts déjà engagés. Il reconnaît que le bien-être des pauvres est fonction à la fois de leurs revenus et d'autres caractéristiques, comme l'accès aux services publics, la sécurité et la lutte contre l'exclusion. Il s'agit non plus de formuler au coup par coup, comme on le faisait jusque-là,

des politiques sociales, des objectifs macroéconomiques et des interventions de portée sectorielle, mais de promouvoir et (si la dynamique est déjà enclenchée) d'accélérer l'adoption d'une approche intégrée qui cadre avec le souci d'avancer sur le front de la réduction de la pauvreté et de la valorisation des ressources humaines. À partir du moment où la stratégie s'intègre dans des réformes et un cadre macroéconomique cohérents, qui sont axés sur la croissance et les gains d'efficacité, les retombées sociales des choix macroéconomiques pourront être prises en compte et des actions visant à réduire durablement la pauvreté sur un large front pourront être engagées (encadré 6)¹⁵.

53. L'important dans cette approche est que l'on met davantage l'accent sur la participation du plus grand nombre, en particulier s'agissant du choix et du suivi des indicateurs et des résultats de réduction de la pauvreté. Une approche participative est certes coûteuse et peut prendre du temps, mais elle présente deux avantages incontestables. Premièrement, elle donne aux participants le sentiment d'être aux commandes. Ainsi, il ressort de l'examen par la Banque de ses opérations de prêt à l'appui de réformes que c'est lorsque les gouvernements sont l'élément moteur de la dynamique de réforme que ses interventions ont le plus d'impact, et il y a tout lieu de croire que les actions de politique intérieure menées par les pouvoirs publics ont le plus de poids lorsqu'elles suscitent l'adhésion d'une vaste partie de la société civile et de tous ceux qui s'intéressent à la promotion effective du développement national. Deuxièmement, un processus participatif peut accroître les flux d'informations disponibles pour formuler et mettre en œuvre une stratégie de lutte contre la pauvreté. Dans beaucoup de pays, la prestation de services essentiels (enseignement primaire ou services de santé) est souvent assurée directement par des organisations de bailleurs de fonds et des ONG nationales, comme des organisations confessionnelles, et il importe de tirer les leçons de leur expérience.

54. La formulation d'une stratégie fondée sur les résultats et dont la mise en œuvre puisse faire l'objet d'un suivi participatif régulier comprend plusieurs étapes. Il faut en effet : a) sélectionner des indicateurs de résultats qui rendent directement compte de la situation de la pauvreté dans le pays et qui correspondent aux principaux objectifs définis dans la stratégie de lutte contre la pauvreté ; b) identifier les déterminants de la pauvreté dans le pays, qui sont souvent indissociables, compte tenu des multiples dimensions de la pauvreté, et qui jouent un rôle capital dans la lutte contre la pauvreté ; et c) fixer les priorités devant guider l'action des pouvoirs publics et les apports connexes d'aide extérieure, eu égard à la situation de la pauvreté et aux déterminants jugés essentiels dans le combat engagé.

¹⁵ Des propositions détaillées concernant l'adoption d'une approche axée sur la lutte contre la pauvreté dans les pays à faible revenu sont énoncées dans le document *Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries*, Banque mondiale (1999). Voir également *Review of Social Issues and Policies in IMF-Supported Programs* (à paraître).

55. L'approche est dynamique en ce sens que les informations tirées du suivi des résultats de la lutte contre la pauvreté sont réintroduites dans l'analyse des déterminants de la pauvreté et dans la formulation et le classement par rang de priorité des interventions des pouvoirs publics. Si le raisonnement qui sous-tend l'approche n'est pas nouveau, le caractère global de ce nouveau cadre de lutte contre la pauvreté le distingue d'autres optiques plus restreintes. Ce qui est envisagé, c'est une démarche impulsée par le pays, qui associerait largement les différents acteurs de la société civile et qui bénéficierait de l'appui de la Banque, du FMI et d'autres partenaires extérieurs. Il conviendrait au besoin de la replacer dans le contexte de la formulation du Cadre de développement intégré (CDI).

56. Sélectionner les indicateurs de résultats est un aspect important du processus. Si le choix des indicateurs nationaux doit se fonder sur la connaissance des caractéristiques de la pauvreté dans le pays, le choix des priorités doit être étayé par une analyse plus détaillée. Cela passe généralement par une ventilation des résultats en plusieurs groupes — les données géographiques, démographiques (y compris le sexe), ethniques et professionnelles du sondage auront probablement leur importance dans beaucoup de pays. Le choix des objectifs correspondant aux différents indicateurs doit également tenir compte de la diversité des situations reflétées par les indicateurs sociaux de base des PPTE, comme indiqué clairement à l'annexe 5.

Encadré 6 : Éléments clés d'un cadre renforcé de lutte contre la pauvreté

Le cadre renforcé de lutte contre la pauvreté, qui est le fruit de l'application par la Banque et le Fonds de leurs programmes, ainsi que des actions entreprises par les pays eux-mêmes et des consultations menées avec d'autres membres de la communauté du développement, exige nécessairement un effort à long terme sur de nombreux fronts, et notamment sur les suivants :

- Reconnaissance que la pauvreté a de multiples dimensions et ne se limite pas à l'absence d'accès aux services sociaux.
- Il ne sera pas possible de faire reculer durablement la pauvreté sans croissance économique. Stabilité macroéconomique et réformes structurelles sont primordiales pour que les pays à faible revenu puissent accéder à une trajectoire de croissance plus élevée durable.
- Il faut absolument déterminer des objectifs transparents ayant une incidence sur la pauvreté et mettre en place des mécanismes permettant un suivi de grande ampleur d'indicateurs intermédiaires si l'on veut que les programmes d'action et les processus de gestion des ressources soient non seulement bien conçus, mais aussi véritablement appliqués.
- Une large participation est indispensable à l'application durable d'une stratégie anti-pauvreté. Outre la transparence des politiques que permet la participation, d'autres dimensions de la bonne gouvernance jouent un rôle clé.

Cette démarche se fonde sur une connaissance approfondie de la nature et de la répartition de la pauvreté dans chaque pays. Seules cette connaissance et l'analyse des déterminants de la pauvreté permettent de formuler un cadre efficace de lutte contre la pauvreté — autour d'une série de résultats souhaités. De même, pour choisir les priorités de l'État et de l'assistance extérieure, on aura tout intérêt à se fonder avant tout sur la connaissance de la pauvreté et de ses déterminants.

Pour définir une stratégie axée sur les résultats qui se prête à un suivi d'origines diverses, il convient de prendre en compte les points suivants :

- Un suivi participatif de la mise en œuvre de la stratégie doit porter sur les objectifs chiffrés retenus pour toute une gamme d'indicateurs sociaux intermédiaires, comme la prestation de services de santé ou d'éducation, ou l'accès à ces services.
- Dans de nombreux pays, il faudra mettre en place les capacités institutionnelles nécessaires pour appliquer et suivre le plan, ce qui peut exiger un appui extérieur. La société civile jouera un rôle de premier plan dans le suivi et contribuera énormément à la responsabilisation de tous.
- Le coût de réalisation des objectifs chiffrés sera calculé précisément ; et la stratégie de lutte contre la pauvreté prendra pleinement en compte le cadre macroéconomique.

Tableau 1. Résorption de la pauvreté : exemples de résultats et d'indicateurs intermédiaires cruciaux

	Résultats souhaités	Indicateur intermédiaire
2. GLOBALEMENT	Élévation du revenu et/ou de la consommation des populations pauvres	PNB par habitant Incidence de la pauvreté absolue : population vivant avec moins de 1 dollar par jour Ratio de l'écart de pauvreté : incidence de la pauvreté multipliée par acuité de la pauvreté Taux de malnutrition (insuffisance pondérale par rapport à l'âge) (modérée et avancée)
3. ÉDUCATION	Élévation du taux d'alphabétisme dans la population totale Égalité des sexes vis-à-vis de l'éducation Amélioration de la qualité de l'enseignement	Taux net de scolarisation primaire Résultats obtenus par les élèves aux tests standard d'apprentissage Taux de scolarisation primaire et secondaire des filles par rapport aux garçons Achèvement de quatre années de scolarisation primaire Nombre de manuels par élève Ratio élèves/enseignant dans l'enseignement élémentaire.
4. SANTÉ	Baisse des taux de mortalité infantile Baisse des taux de mortalité juvénile Baisse des taux de mortalité maternelle Élargissement de l'accès aux équipements de soins de santé	Taux de couverture vaccinale Pourcentage des accouchements assistés par un personnel formé Indice d'inégalité géographique ^{1/} Proportion de la population ayant accès à une eau potable salubre Proportion des postes/centres de santé disposant de lots de médicaments essentiels Indice de prestation des services de santé ^{2/}

^{1/} Cet indice est défini comme le nombre de postes/centres de santé desservant les 25 % les plus favorisés de la population divisé par le nombre des ces postes/centres desservant les 25 % les plus défavorisés.

^{2/} Indice utilisé au Mozambique correspondant à la moyenne pondérée du nombre de vaccinations, unités prématernité, etc.

57. Pour compléter les indicateurs de résultat final, des indicateurs intermédiaires devront permettre aux législateurs, à l'intérieur et à l'extérieur du pays, de suivre aisément les progrès accomplis sur le court terme, horizon qui intéresse généralement davantage les gouvernements, les électeurs, les créanciers et les bailleurs de fonds. Des exemples d'indicateurs figurent dans le tableau 1. Il serait bon que certaines variables indicatives fassent l'objet d'un examen annuel par les gouvernements et les partenaires extérieurs. La validité de ces variables sera établie au cas par cas, le critère de base étant qu'elles soient fortement corrélées à la réduction de la pauvreté/valorisation des ressources humaines dans le pays considéré. Ainsi, les taux de mortalité infantile et chez les enfants de moins de cinq ans pourraient être des indicateurs de résultat dans beaucoup de pays ; le pourcentage d'enfants de moins de cinq ans souffrant d'insuffisance pondérale, la proportion de cas d'insuffisance pondérale à la naissance et les taux de couverture vaccinale pourraient figurer parmi les variables indicatives acceptables pour ce type d'indicateurs.

58. Si l'on veut élaborer un cadre cohérent de lutte contre la pauvreté, il est indispensable de bien comprendre les déterminants de la pauvreté. Présenter des informations qui permettent de faire le point et de suivre l'évolution des variables intermédiaires et des indicateurs de résultat final en matière de réduction de la pauvreté est une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour élaborer une stratégie axée sur les résultats. Il s'agit, dans un deuxième temps, de rassembler et de diffuser des informations sur les enchaînements de causes et d'effets qui expliquent les résultats mesurés au moyen des indicateurs de développement humain, de pauvreté et d'inégalité. La question qui se pose est la suivante : quelles sont les causes profondes de l'évolution passée (et future, d'après les prévisions) des indicateurs intermédiaires et de résultat dans le pays ? On s'en tiendra aux causes ou déterminants principaux. Il va de soi que ce que chaque pays pourra faire à l'échelon national dépendra des données, du temps et des compétences dont il dispose pour analyser les causes tendancielles de l'évolution dans le temps des indicateurs de valorisation des ressources humaines et de réduction de la pauvreté. Certains pays, qui ont la chance de disposer d'une plus grande base documentaire et d'avoir déjà analysé attentivement et compris la marche à suivre à l'échelon national pour réduire la pauvreté et valoriser les ressources humaines, pourront ainsi identifier les variables qui influent le plus sur les résultats.

59. Une évaluation récente de la pauvreté, si elle est bien faite, est un bon point de départ pour comprendre l'enchaînement de circonstances à l'origine des résultats mesurés par les indicateurs de réduction de la pauvreté ou de développement humain. Ce type d'évaluation doit contenir et analyser un certain nombre de données sur le profil de la pauvreté, notamment les disparités entre zones rurales et urbaines, et entre régions ; la répartition par profession ; l'éducation et d'autres dimensions dignes d'intérêt. Il doit également permettre de suivre les évolutions. Le mieux serait que le rapport analyse également les causes sous-jacentes de la dynamique observée. Une évaluation de la pauvreté sous tous ses aspects, et pas seulement sous l'angle de la faiblesse des niveaux de consommation ou de revenu, incorporerait des données concernant les indicateurs clés de développement humain et analyser les disparités observées. Si ce travail d'analyse n'a pas été véritablement fait dans la dernière évaluation de la pauvreté, les données de base du profil de la pauvreté serviront de point de départ.

Encadré 7. Domaines de l'action publique influant sur la pauvreté
Adoption, ou non, de politiques propices à la stabilité macroéconomique, à une croissance durable et réduisant les difficultés d'accès des pauvres aux fruits de la croissance
<p>Politique générale axée sur la stabilité macroéconomique Politique régissant l'investissement privé Politique de la concurrence Interventions sur le marché du travail Entraves au commerce nuisant aux secteurs intéressant particulièrement les pauvres Libéralisation du secteur financier Politiques de fixation des prix et de subventionnement Infrastructure rurale Politiques et institutions environnementales Primauté du droit, y compris respect du droit de propriété Régime foncier et redistribution des terres Expansion d'un enseignement de qualité Dépenses consacrées aux programmes de filets de sécurité, y compris à la nutrition, et ciblage</p>
<p>Fourniture des services essentiels Dépenses/politiques pour l'enseignement primaire Suivi de la qualité au niveau des écoles Interventions ciblées, par exemple, actions de lutte contre le travail des enfants Mesures de lutte contre la discrimination sexuelle Activités de promotion (par exemple, programmes de vaccination ou de lutte contre le sida) Stratégies de communication (par exemple, santé publique) Dépenses/politiques en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement Dépenses/politiques en matière de soins curatifs pour les pauvres Couverture accrue des soins pré et post-natals</p>
<p>Transparence, responsabilité et gestion budgétaire Processus de participation à l'échelon national et local Efficacité des processus de décentralisation à l'échelon local Mesures de la responsabilité financière et de la transparence du secteur public (par. Exemple, audits) Information et dialogue avec la population Respect du <i>Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques</i> — <i>Déclaration de principes</i> (1998) et du <i>Manuel sur la transparence en matière de finances publiques</i> du FMI</p>
<p>Réduction de la vulnérabilité Accès à des mécanismes de gestion des risques, y compris au microcrédit Programmes de filets de sécurité destinés à lisser l'impact de chocs sur les revenus (par exemple, travaux d'intérêt public) Gratuité des soins curatifs d'urgence Mesures de lutte contre la discrimination sexuelle Mesures de lutte contre la violence (par exemple, maintien de l'ordre communautaire) Stabilité du système financier Gestion judicieuse de la dette extérieure</p>

60. Mettre au point une stratégie qui puisse être appliquée n'est pas tâche facile compte tenu du nombre de secteurs dans lesquels les pouvoirs publics peuvent être amenés à intervenir et de la nécessité de disposer de connaissances spécialisées dans des domaines très divers. Il convient de regrouper les résultats les plus intéressants en quatre grandes catégories correspondant aux principaux aspects du bien-être individuel (encadré 7), à savoir :

- i) veiller à la stabilité et à la viabilité à long terme des grands équilibres économiques, et permettre aux pauvres de profiter davantage des fruits de la croissance ;
- ii) fournir des services essentiels aux pauvres ;
- iii) gérer le budget de manière transparente et financièrement responsable ; et
- iv) réduire les risques de sombrer dans la pauvreté.

61. Les exemples d'interventions publiques indiqués dans le tableau 1 sont fournis comme une liste (incomplète) d'options à partir de laquelle une sélection sera faite pour chaque pays, de sorte qu'un diagnostic puisse être établi, et des priorités, arrêtées, à l'échelle de chaque pays. Un point important à noter est qu'une meilleure compréhension de la nature et de la répartition de la pauvreté permettra aux pouvoirs publics de se montrer plus sélectifs dans leurs interventions en accordant plus de poids à celles qui devraient avoir le plus d'impact sur la pauvreté et le développement humain. Il convient de rappeler que la relation entre l'action des pouvoirs publics et la réduction de la pauvreté est souvent complexe et dépend de toute une série de facteurs interdépendants hors du contrôle de l'État, comme le cadre structurel de départ, les aléas climatiques et l'évolution du commerce extérieur. D'où la nécessité, entre autres, de suivre et d'adapter en permanence les mesures prises et les résultats obtenus au stade de l'exécution.

B. AMELIORER LA DISPONIBILITE ET LA QUALITE DES DONNEES

62. Il sera nécessaire, dans de nombreux pays, d'améliorer la fiabilité et le degré d'actualité des données, et aussi de constituer ou d'améliorer diverses bases de données, pour qu'une démarche axée sur les résultats puisse pleinement produire ses effets. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, les publications de la Banque présentent des données récentes (1996-97) sur le nombre d'élèves par enseignant dans 26 PPTE¹⁶. Elles indiquent les taux bruts de scolarisation primaire pour 30 pays, mais les taux nets pour seulement 20 pays. La situation est plus satisfaisante dans le cas des indicateurs de santé puisque l'on dispose de données récentes sur le nombre de médecins pour 37 pays, sur l'accès à l'eau potable pour 31 pays et sur le pourcentage d'enfants vaccinés contre le tétanos pour 36 pays. Il est probable que de bien meilleures données puissent être obtenues par l'intermédiaire d'autres organismes des Nations Unies tels que l'UNESCO et Éducation pour tous, par celui de l'OMS, et dans le cadre des opérations menées par la Banque dans les pays en question. Cette dernière devra déployer des efforts concertés avec d'autres institutions en ce domaine. Il est probable que les lacunes devront être comblées par des initiatives nationales, avec un appui extérieur le cas échéant, pour que les indicateurs de résultat faisant état de la réduction de la pauvreté couvrent un champ raisonnablement vaste.

¹⁶ *World Development Indicators* (1999) et *Health, Nutrition and Population Indicators: a Statistical Handbook* (1999). Réseau du développement humain, Banque mondiale. Les données sur l'éducation sont tirées de documents de l'UNESCO, tandis que les données sur la santé ont été compilées par l'OMS et l'UNICEF.

63. L'évaluation des résultats soulève de nouvelles difficultés. S'il est raisonnablement facile d'obtenir certains indicateurs de résultat tels que les taux de malnutrition juvénile et de mortalité infantile, il faudra toutefois procéder à des enquêtes auprès des ménages pendant la durée du programme pour obtenir des informations sur le développement humain et la consommation des personnes/ménages. Or, ces enquêtes exigent du temps et de l'argent, et il importerait d'identifier des sources de financement. Selon un recensement des enquêtes auprès des ménages réalisées par la Banque mondiale durant l'exercice 98, 110 des 124 pays couverts disposaient de données tirées d'au moins une enquête sur la consommation ou sur le revenu, et 60 pays avaient des données comparables pour au moins deux dates différentes¹⁷. Sous réserve que l'enquête ne soit ni trop ancienne ni trop peu fiable, il devrait être possible d'obtenir des valeurs de départ pour les indicateurs de résultat de certains pays. Pour d'autres, il faudra repartir à zéro et mener une nouvelle enquête aussitôt que possible après le lancement du programme ; tous les pays devront, en outre, procéder à une nouvelle enquête au bout de deux ou trois ans à titre de suivi. Il sera aussi possible de compléter les enquêtes auprès des ménages par des études participatives détaillées visant à expliquer les comportements en un site donné, un village par exemple.

C. ROLE DU FMI ET DE LA BANQUE

64. Les programmes appuyés par la Banque et le FMI seront conçus de manière à fournir un appui maximum aux pays dotés d'une stratégie de lutte contre la pauvreté clairement définie, et un processus participatif sera employé pour sélectionner les groupes ciblés et les indicateurs de résultat qui décrivent la stratégie en question sous forme synthétique et servent de base aux activités de suivi. La Banque fournira aussi un appui aux gouvernements qui n'auront pas achevé la formulation d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté. Il sera essentiel, pour assurer la stabilité du processus, de procéder par étapes, en collaboration avec le FMI et d'autres institutions et bailleurs de fonds.

65. La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté servira de cadre aux programmes de tous les bailleurs de fonds. La Banque et le FMI fourniront leur appui à la stratégie générale tout en privilégiant les domaines qui relèvent plus particulièrement de leurs compétences¹⁸. Le programme macroéconomique appuyé par le FMI sera établi eu égard à l'importance cruciale que revêt l'allocation de ressources budgétaires suffisantes à la santé, à l'éducation et à d'autres domaines essentiels, sur la base des analyses réalisées dans le cadre des examens des dépenses publiques de la Banque. L'IDA continuera de fournir un appui aux projets et aux programmes compatibles avec la poursuite de la stratégie de lutte contre la pauvreté et de faciliter la coordination des activités des bailleurs de fonds¹⁹.

¹⁷ Il est, à l'heure actuelle, difficile d'obtenir ces données. Seulement 32 des pays couverts par les recensements de la Banque communiquent leurs données à des chercheurs ou autres parties intéressées. Il faudra que ces restrictions soient levées pour les responsables de la formulation des plans d'action contre la pauvreté.

¹⁸ La répartition des domaines de responsabilité a récemment été précisée dans le *Rapport du Directeur général et du Président sur la collaboration entre la Banque et le Fonds*, SecM98-733, 4 septembre 1998.

¹⁹ Les capacités de l'IDA seront renforcées dans le cadre du Projet des politiques et résultats qui vient d'être lancé pour examiner les liens entre les indicateurs du développement humain et la pauvreté et en tirer les conclusions qui s'imposent au plan de l'action publique.

66. La Banque devra fournir un appui technique considérable pour suggérer l'ordre des priorités de la lutte contre la pauvreté et aider les pays à choisir des indicateurs judicieux compte tenu de leur coût. Grâce à ses études sectorielles et aux travaux de préparation de projets qu'elle mène dans les domaines en question, la Banque est souvent bien placée pour fournir des conseils et faciliter l'élaboration de programmes visant à améliorer la qualité et l'efficacité des dépenses dans les secteurs sociaux et autres qui revêtent une importance cruciale pour la réduction de la pauvreté. Elle a aussi accumulé, par le biais de ses évaluations de la pauvreté et de ses opérations dans les secteurs sociaux, un volume considérable d'informations et de connaissances sur les caractéristiques et les causes de la pauvreté, qui peuvent être prises en compte dans la formulation des plans d'action contre la pauvreté. Par exemple, au cours des dernières années, la Banque a réalisé 30 évaluations de la pauvreté dans des PPTE, et l'IDA finance des projets dans la santé et dans l'éducation dans presque tous les PPTE qui empruntent actuellement à l'institution (voir annexe 3).

67. Les initiatives de portée plus générale entreprises par la Banque pour constituer et diffuser des informations et connaissances à l'échelle mondiale et encourager la constitution de capacités dans les pays à faible revenu devraient aussi accroître l'aptitude de groupes de pays à formuler des plans d'action contre la pauvreté. L'on peut citer à cet égard, notamment, le Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001 qui vise à faire mieux comprendre les déterminants fondamentaux de la pauvreté, et un rapport sur l'inégalité entre les sexes et le développement qui devrait être publié en mai 2000 et fournira une analyse plus détaillée des relations entre la parité hommes-femmes et la pauvreté. Par ailleurs, le Projet des politiques et résultats de la Banque renforcera les capacités disponibles pour procéder à une analyse de la pauvreté et évaluer l'impact de l'action publique.

68. Outre qu'elle permettra à la Banque de contribuer à la lutte contre la pauvreté à divers égards importants, l'approche envisagée exigera que la Banque et le FMI modifient la manière dont ils collaborent. Les travaux de conception des cadres macroéconomiques et des programmes appuyés par la Banque compte tenu des stratégies de lutte contre la pauvreté devront être soigneusement coordonnés et être, entre autres, assujettis au calendrier du processus participatif et à l'intégration des fruits de cette collaboration de manière à être cohérents.

69. D'une part, il pourra être nécessaire de modifier certains programmes et plans de dépenses initialement incorporés dans les stratégies de réduction de la pauvreté pour assurer la viabilité budgétaire des opérations. D'autre part, il pourra être nécessaire de préciser et d'accroître la souplesse du cadre macroéconomique pour tenir compte des besoins de la stratégie de réduction de la pauvreté. En particulier :

- Les agrégats budgétaires devront, comme ils le font à présent, indiquer les niveaux et pourcentages des dépenses budgétisées à des titres importants tels que la santé, l'éducation, la protection sociale et l'infrastructure rurale, mais aussi, dans toute la mesure du possible, être présentés à un niveau de décomposition par sous-secteur plus poussé ;

- Il pourra être nécessaire de modifier la trajectoire de l'ajustement budgétaire en fonction des dépenses prioritaires et des ressources discrétionnaires supplémentaires qui pourront être obtenues, notamment, sous forme d'une aide complémentaire des bailleurs de fonds ;
- Il conviendra d'indiquer, dans toute la mesure du possible, les conséquences probables sur la répartition des revenus des modifications apportées aux politiques macroéconomiques et structurelles.

70. Il importe de replacer les interactions entre les gouvernements, la Banque et le FMI dans le cadre d'un effort participatif plus vaste mené pour formuler et mettre en œuvre une stratégie de lutte contre la pauvreté dans l'optique d'un développement intégré. Il est important, à cet égard, de s'assurer la participation d'un large éventail d'institutions de développement. Les gouvernements devront chercher à impliquer un grand nombre d'institutions nationales, et notamment, la société civile (ONG, syndicats, associations religieuses, etc.), le secteur privé, les milieux politiques, la presse et les milieux universitaires. Par ailleurs, il faudra pouvoir compter sur la contribution des organisations internationales et autres bailleurs de fonds et sources de financement (officielles et non gouvernementales) à la formulation d'une stratégie de réduction de la pauvreté.

D. CADRE RENFORCE DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET PROCESSUS DE L'INITIATIVE PPTE

71. Dans le cadre du projet d'Initiative PPTE renforcée, il est proposé de mettre en place une stratégie, globale et viable, de réduction de la dette avant le point de décision. Lorsque cela ne sera pas possible, car la formulation d'une telle stratégie demande un certain temps, il faudra mettre en place sans tarder un processus de formulation de la stratégie, pour pouvoir la mettre en œuvre et en évaluer les premiers résultats avant le point d'achèvement. Dans tous les cas, le document établi au point de décision de l'Initiative PPTE sera l'occasion de présenter de manière concise les progrès accomplis dans le cadre de la stratégie du pays. Il comprendra une analyse du choix des objectifs et des résultats — donnant lieu à une comparaison avec les indicateurs sociaux d'autres PPTE — et du mécanisme de suivi participatif proposé. Les pays dont la stratégie de lutte contre la pauvreté n'est pas encore suffisamment clairement définie devront s'efforcer, en priorité, de mettre au point cette dernière dès que possible après le lancement du processus. L'allègement de la dette viendra s'ajouter aux autres sources de financement extérieur de la stratégie. L'établissement d'un lien de causalité entre l'allègement de la dette et l'accroissement de dépenses à certains titres ne ferait que compliquer la situation et pourrait aller à l'encontre des priorités établies dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

72. Si la forme revêtue par le processus participatif utilisé pour définir les actions prioritaires et sélectionner les indicateurs d'avancement et de résultat peut varier d'un pays à un autre, la détermination en incombe aux autorités. Il existe différentes manières de procéder qui consistent, entre autres, à : i) développer, le cas échéant, un cadre d'action contre la pauvreté ; ii) se baser sur des discussions menées dans un cadre participatif pour servir de base au processus de formulation d'une stratégie d'aide-pays (SAP) et/ou d'un

Cadre de développement intégré (CDI), le cas échéant ; et iii) utiliser les nouveaux processus participatifs mis en place par le gouvernement.

73. Les estimations du coût des actions menées pour atteindre les niveaux fixés pour les indicateurs d'avancement et de résultat préparés avec l'aide des services de la Banque mondiale seront prises en compte dans le programme macroéconomique appuyé par le FMI. La FASR continuera de faire intervenir des objectifs pour les dépenses et recettes publiques et les plafonds de crédit intérieur, ainsi que des prévisions des agrégats macroéconomiques. Le programme des réformes structurelles et des politiques sociales sera, comme auparavant, financé par le biais des crédits d'ajustement de l'IDA et de la FASR. Le FMI continuera de faire appel aux services spécialisés de la Banque, si nécessaire, pour formuler de nombreux critères indicatifs structurels et assurer le suivi et l'évaluation des résultats en fonction de ceux-ci. Il est probable qu'il sera nécessaire d'adopter un processus itératif pour s'assurer de la compatibilité des programmes appuyés par l'IDA et la FASR avec la stratégie. À ce stade, on pourra envisager d'apporter des modifications aux cadres macroéconomiques et aux objectifs retenus pour les indicateurs de réduction de la pauvreté.

74. Les principaux éléments de la stratégie de lutte contre la pauvreté seront publiés dans un document tripartite entériné par le gouvernement, la Banque et le FMI, intitulé Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (voir encadré 8). Outre qu'il décrira les grandes lignes de la stratégie, ce document exposera le processus participatif employé pour définir les priorités en matière de réduction de la pauvreté, les objectifs et les instruments envisagés pour les activités de suivi. Il indiquera également la manière dont les opérations de prêt de la Banque et du FMI appuient la réalisation de la stratégie, moyennant l'approbation des administrateurs des deux institutions. La publication du Cadre stratégique aura l'avantage d'assurer la transparence du processus, et aussi de générer de précieuses informations et des encouragements pour les pays dont les mécanismes participatifs ne sont pas suffisamment développés.

Encadré 8 : Projet de Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

Teneur

Pour appuyer les efforts déployés par les gouvernements pour formuler et mettre en œuvre une stratégie de réduction de la pauvreté, nous proposons d'établir un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ; ce nouvel instrument présentera certaines caractéristiques essentielles qui lui permettront, notamment, de :

- Garantir la compatibilité des politiques macroéconomiques, structurelles et sociales d'un pays avec la poursuite des objectifs de réduction de la pauvreté et de développement social.
- Servir de base à la formulation des opérations de prêt de la Banque et du FMI et constituer un cadre pour assurer la cohérence de tous les programmes appuyés par la FASR ou par la Banque.
- Assurer la transparence du processus et une vaste participation au choix des objectifs, à la formulation des politiques et au suivi de leur application, et avoir l'adhésion ultime du gouvernement.

Les deux premiers points ci-dessus impliquent que le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté incorpore, au minimum :

- Des objectifs de réduction de la pauvreté et de développement social à moyen et à long terme, ainsi que toute une gamme d'indicateurs de résultat pertinents qui permettent de suivre l'évolution des progrès dans des domaines fondamentaux de la lutte contre la pauvreté (qui incluent les secteurs sociaux sans toutefois se limiter à ces derniers).
- Un cadre macroéconomique compatible avec les objectifs sociaux et de réduction de la pauvreté (couvrant une période d'au moins trois ans).
- Les priorités et réformes structurelles ainsi que les stratégies sectorielles (programme triennal) et les besoins de financement (intérieur et extérieur) associés à la réalisation des objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté.
- Les mesures de lutte contre la pauvreté et autres politiques sociales liées à une analyse de l'impact sur la société des politiques macroéconomiques et structurelles, et les besoins de financement (intérieur et extérieur) correspondants.
- Les besoins de financement extérieur globaux (y compris au titre de l'assistance technique et de la fourniture des services correspondants) pour chaque année du programme.

Processus

Les gouvernements devront prendre l'initiative de formuler un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et de tenir des consultations avec les membres de la société civile et d'autres parties prenantes. La Banque pourrait toutefois contribuer au processus de consultation, avec l'aide du FMI pour ce qui est des politiques macroéconomiques et autres questions structurelles pertinentes, et d'autres entités le cas échéant. Les gouvernements pourront aussi avoir besoin de bénéficier d'une importante assistance technique — notamment de la part de la Banque et du FMI — aux fins de l'élaboration des politiques qui seront poursuivies dans le Cadre stratégique.

On pourrait envisager de totalement remanier le Cadre stratégique tous les trois ans, par exemple. Il faudrait toutefois, dans l'intervalle, procéder à des examens et à des mises à jour annuelles pour que le Cadre puisse servir de base aux opérations de prêt de la Banque et du FMI. L'ampleur de ces mises à jour dépendra en partie du degré d'exhaustivité du Cadre initial et des résultats de l'examen de certains indicateurs de résultat.

Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté sera soumis aux administrateurs de la Banque et du FMI qui devront décider officiellement si ce dernier doit servir de cadre aux opérations de prêt de chacune des institutions. La version définitive du Cadre stratégique sera publiée à ce stade (même si, selon toute vraisemblance, des versions provisoires ont été présentées dans le cadre du processus consultatif).

75. Il est proposé de procéder à un examen tripartite annuel de la stratégie de réduction de la pauvreté. Cet examen permettra non seulement de suivre l'évolution des progrès mais aussi de modifier la stratégie en fonction de l'évolution de la situation. Il sera brièvement décrit dans un document qui sera soumis aux administrateurs de la Banque et du FMI.

76. Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté devrait, à terme, et sous réserve qu'il incorpore tous les éléments indiqués dans l'encadré 8, remplacer le DCPE. On compte que, à commencer par les projets pilotes réalisés en plus étroite collaboration par la Banque et le FMI et les pays couverts par l'initiative PPTE, la stratégie de réduction de la pauvreté sera, de manière plus générale, la base de tous les accords au titre de la FASR.

77. La stratégie d'aide-pays jouera un rôle accru dans le processus au niveau de la Banque. Elle retiendra comme objectifs les indicateurs d'avancement et de résultat de la stratégie de lutte contre la pauvreté et, dans la mesure du possible, permettra de disposer de données annuelles sur ces indicateurs. Elle reflétera également la stratégie globale, définira les priorités des opérations de prêt appuyées par la Banque et les contributions de la Banque et d'autres institutions financières internationales. S'agissant des pays exclusivement IDA qui ne participent pas à l'initiative PPTE, elle basera la détermination des seuils de déclenchement des activités de prêt sur les mesures spécifiées dans la stratégie de lutte contre la pauvreté.

78. La planification d'une stratégie d'aide-pays (et, le cas échéant, du Cadre global du développement intégré) fournira l'occasion de renforcer le processus participatif de manière à : i) formuler ou préciser la stratégie de réduction de la pauvreté ; ii) sélectionner des objectifs de réduction de la pauvreté et des indicateurs d'avancement et de résultats ; et iii) mettre en place un système pour procéder à un examen régulier des indicateurs et poursuivre la stratégie de réduction de la pauvreté.

79. Les documents établis aux fins de l'Initiative PPTE analyseront les principaux facteurs déterminants de la pauvreté dans le pays considéré et indiqueront le sous-ensemble d'indicateurs, tels que les indicateurs d'avancement de la réduction de la pauvreté, sur la base desquels les progrès seront évalués ainsi que le processus participatif qu'il conviendra d'adopter pour procéder au suivi des opérations.. Si aucune stratégie d'aide au pays ou rapport sur les progrès accomplis dans le cadre de la SAP n'a été préparé au cours de l'année précédant l'arrivée au point de décision, le Mémoire du Président concernant le document préparé au point de décision de l'Initiative PPTE précisera les seuils de déclenchement des prêts de la Banque en fonction des progrès accomplis dans le cadre de l'application de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

80. Il importera de procéder avec prudence pour appliquer le nouveau cadre aux PPTE qui ont déjà atteint le point de décision ou le point d'achèvement. La mise en place de ce cadre devrait avoir pour effet de renforcer les efforts de lutte contre la pauvreté dans ces pays sans toutefois retarder indûment la fourniture d'un allègement supplémentaire de la dette supplémentaire à ceux qui ont déjà clairement formulé une stratégie en ce domaine. À ce jour, quatre pays (Ouganda, Bolivie, Guyana et Mozambique) ont atteint le point d'achèvement et cinq autres pays (Côte d'Ivoire, Bénin, Mali, Sénégal, et Burkina Faso) ont dépassé le point de décision. Il est proposé d'examiner séparément la situation de chacun d'entre eux.

81. Il faudra examiner avec soin un grand nombre d'autres points d'ordre pratique et procédural du rapport sur le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté avant de pouvoir en appliquer le concept. Deux d'entre eux revêtent une importance particulière : i) il faudra prendre certaines dispositions temporaires pour permettre à la Banque et au FMI de poursuivre leurs opérations pendant une courte période et donner aux pays le temps nécessaire de préparer leur premier Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ; et ii) un pays peut être admissible à bénéficier des ressources de la FASR/IDA sans toutefois avoir, à la période considérée, un programme appuyé par la FASR ou la Banque ; il peut par ailleurs éprouver soudainement de graves difficultés de balance des paiements, auquel cas il paraît approprié de lui fournir une aide financière selon un calendrier qui ne lui laisse pas le temps de formuler au préalable un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

82. Les programmes appuyés par la FASR ou par la Banque seront conformes à la dernière version de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Dans certains cas, il pourra être nécessaire de modifier quelque peu les programmes mis au point avant la mise à jour annuelle de la stratégie, auquel cas il conviendra d'expliquer et de justifier les modifications en question dans des documents qui seront soumis aux administrateurs. Les autorités nationales décideront de la nécessité, ou de l'envergure, des consultations qui pourraient être tenues avec des entités autres que l'État. Si ce concept est accepté, les services de la Banque et du FMI pourront soumettre des propositions concrètes aux administrateurs à l'issue des assemblées annuelles.

E. POINTS D'ACHEVEMENT FLOTTANTS

83. Conformément aux modifications qu'il est proposé d'apporter à l'Initiative PPTE, la durée relative de la deuxième étape dépendra de la rapidité des progrès accomplis dans les domaines des réformes structurelles et sociales et de la réduction de la pauvreté, sous réserve de la poursuite de politiques macroéconomiques stables (voir l'encadré 3 du document dans lequel ces modifications sont exposées). Dans le contexte de la lutte contre la pauvreté, lorsqu'il est décidé au point de décision d'avoir un point d'achèvement flottant, il devient nécessaire de spécifier la nature des conditions qui devront être remplies, dans ce domaine, pour atteindre ce point.

84. L'établissement d'un lien entre un point d'achèvement flottant et les conditions pouvant être stipulées au point de décision aurait l'avantage d'exposer clairement au gouvernement, et à la société civile, les conditions à remplir pour pouvoir atteindre le point d'achèvement²⁰. Au nombre des mesures qui devront être prises pour réduire la pauvreté pourraient figurer, notamment, une réforme foncière, l'élimination des distorsions de prix qui défavorisent les pauvres, ou la réduction des prix des services de santé et d'éducation. Il convient de noter que, s'il est souhaitable d'imposer des conditions qui peuvent faire l'objet d'un suivi incontestable, pour aussi soigneusement qu'ils aient été choisis, les indicateurs intermédiaires d'avancement et variables indicatives relatifs à la santé et à l'éducation échappent dans une certaine mesure au contrôle de l'État. C'est pourquoi il est proposé de continuer de baser en partie cette évaluation sur une détermination subjective de la mesure dans laquelle une masse critique de réforme a été réalisée et des améliorations apportées à la prestation des services sociaux aux pauvres.

V. QUESTIONS À DÉBATTRE

85. Le présent document examine un certain nombre de propositions visant à renforcer la lutte contre la pauvreté dans le cadre des programmes appuyés par la Banque et par le FMI, et le lien entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté dans les documents relatifs à l'initiative PPTE. Il est demandé aux administrateurs de faire part de leur opinion sur les diverses propositions énoncées dans ce document :

1. Les administrateurs sont-ils d'avis que la meilleure manière d'établir un lien solide entre l'allègement de la dette et la lutte contre la pauvreté est d'employer efficacement toutes les ressources disponibles — y compris les recettes intérieures et les ressources dégagées par l'allègement de la dette — pour résorber la pauvreté ? Conviennent-ils que l'intégration des décisions relatives à l'Initiative PPTE dans un effort général visant à renforcer l'impact sur la pauvreté des programmes appuyés par la Banque et par le FMI contribuerait à promouvoir cet objectif ?
2. Les administrateurs s'accordent-ils à penser que les stratégies de réduction de la pauvreté incorporées dans les programmes appuyés par la Banque et par le FMI doivent s'appuyer sur les cadres érigés dans chaque pays pour lutter contre la pauvreté, reposer sur un ensemble bien défini d'indicateurs de résultat (établis dans le contexte des objectifs de développement internationaux à l'horizon 2015), faire intervenir des indicateurs intermédiaires d'avancement quantitatifs et faire participer l'ensemble de la société civile à la formulation ainsi qu'à la sélection et au suivi des indicateurs de résultat ?
3. Il est demandé aux administrateurs de fournir leur opinion sur la teneur, le processus et la structure d'un projet de cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Les administrateurs s'accordent-ils à penser qu'il importe de mettre en place un cadre stratégique dans autant de pays et aussi rapidement que possible, en commençant par

²⁰ Dans les opérations d'ajustement appuyées par la Banque, les progrès qui doivent être accomplis dans les secteurs sociaux pour justifier le déblocage d'une tranche flottante sont clairement définis dès le départ.

- les PPTE et les pays pilotes en resserrant la collaboration entre la Banque et le FMI ?
Les administrateurs conviennent-ils que, lorsqu'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté comprenant tous les éléments indiqués dans l'encadré 8 existe, il n'est plus nécessaire d'avoir un DCPE ?
4. Les administrateurs s'accordent-ils à penser que, avant d'atteindre le point de décision, un pays doit avoir formulé une stratégie de lutte contre la pauvreté qui sera résumée dans un document entériné par le gouvernement, la Banque et le FMI et servira de référence au point de décision de l'Initiative PPTE ? Conviennent-ils que, pendant la phase de transition, un pays pourra atteindre le point de décision avant d'avoir achevé la formulation d'une telle stratégie — sous réserve que le gouvernement s'engage à respecter un calendrier ferme pour la formulation et la mise en œuvre de cette stratégie bien avant le point d'achèvement ?
 5. Les administrateurs sont-ils d'accord pour que le calendrier de l'allègement supplémentaire de la dette envisagée pour des PPTE qui ont déjà atteint le point de décision ou le point d'achèvement dans le cadre actuel soit déterminé, entre autres, par une évaluation des progrès accomplis au niveau de la formulation et de l'application de leur stratégie de lutte contre la pauvreté ?

Bibliographie :

Demery, Lionel et Michael Walton, 1998, « Are Poverty Reduction and Other 21st Century Goals Attainable », Banque mondiale.

Carvalho, Sonia, 1994, « Social Funds: Guidelines for Design and Implementation », Banque mondiale, Développement humain et politique opérationnelle, document de travail n° 34.

Graham, Carol, 1994, « Safety Nets, Politics and the Poor: Transition to Market Economies », The Brookings Institution.

Ghosh, Atish et Steven Phillips, 1998, « Inflation, Disinflation and Growth » document de travail du FMI, WP/98/68.

Gupta, Sanjeev, Keiko Honjo et Marijn Verhoeven, 1997 « The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa », document de travail du FMI, WP/97/153.

Gupta, Sanjeev, Marijn Verhoeven et Erwin Tiongson, 1999 « Does Higher Government Spending but Better Results in Education and Health ? », document de travail du FMI, WP/99/21.

Musgrove, Phillip, 1996. « Public and Private Roles in Health: Theory and Financing Patterns », document de synthèse de la Banque mondiale n° 339.

Tendler, 1999, « The Rise of Social Funds, What are They a Model of ? », Banque mondiale.

Annexe 1 : Réponses au questionnaire sur l'Initiative PPTE

Organisation	Question 1 : Réduction de la pauvreté	Question 2 : Allègement de la dette	Question 3 : Gestion de la dette
U.S. CATHOLIC CONFERENCE	<p>L'Initiative PPTE devrait être centrée sur trois questions :</p> <p>i) L'allègement de dette doit être d'un montant suffisant pour contribuer à la réduction de la pauvreté. Il est recommandé que les critères servant à évaluer le caractère soutenable de la dette soient basés sur l'aptitude des gouvernements à répondre aux besoins des habitants.</p> <p>ii) Adoption de mécanismes pour recentrer les ressources sur les programmes de lutte contre la pauvreté, le Fonds de lutte contre la pauvreté en Ouganda étant cité comme exemple. iii) Rôle central de la société civile dans la définition des priorités de la lutte contre la pauvreté et dans le suivi de l'utilisation des fonds.</p>	<p>L'allègement de la dette doit non seulement améliorer la situation à long terme, mais aussi aider les gens dans l'immédiat. Il faut s'attaquer immédiatement aux contraintes budgétaires si l'on veut se donner les moyens d'investir davantage dans les écoles et les centres de soins de santé. Les délais d'obtention de l'allègement doivent être raccourcis à trois ans au maximum. Les propositions concernant un allègement « temporaire » au point de décision ne sont pas satisfaisantes parce qu'elles confèrent trop de pouvoir au créancier dans la détermination de l'éligibilité et du montant de l'allègement. L'allègement de la dette doit tenir compte des montants effectivement payés par le pays au titre du service de la dette, et pas seulement des montants dus. La nouvelle dérive de l'Ouganda vers un degré d'endettement insoutenable par suite de la baisse du prix du café est citée comme exemple. Le fardeau budgétaire devrait être le principal critère.</p>	<p>La gestion de la dette ne pourra s'améliorer qu'au prix d'une plus grande transparence de la part des créanciers et d'efforts visant à donner aux débiteurs les moyens de négocier par eux-mêmes.</p> <p>La Banque et le FMI devraient fournir une assistance technique afin de s'assurer que les responsables gouvernementaux disposent d'informations complètes et exactes sur les prêts et les créanciers. L'équipe chargée de l'analyse sur le degré soutenable de la dette devrait inclure non seulement des représentants de la Banque et du FMI, mais aussi des personnes qualifiées représentant les gouvernements débiteurs et la société civile, en tant que membres à part entière ; les informations sur le Club de Paris et l'Initiative PPTE devraient être mieux diffusées auprès des responsables gouvernementaux et de la société civile ; et les discussions sur les futures stratégies d'emprunt et de remboursement devraient être étendues à un cercle plus large.</p>

Organisation	Question 1 : Réduction de la pauvreté	Question 2 : Allègement de la dette	Question 3 : Gestion de la dette
WORLD VISION	<p>L'Initiative PPTE doit prêter une plus grande attention au sort des enfants. Si les tendances actuelles se poursuivent, on n'atteindra pas les objectifs fixés pour 2015 en ce qui concerne la mortalité infantile et d'autres indicateurs. Le premier moyen de s'assurer que les fonds normalement réservés au service de la dette et désormais libérés sont bien acheminés vers les pauvres, c'est de responsabiliser davantage les emprunteurs et les créanciers, c'est-à-dire d'exiger une parfaite transparence dans les processus de prêt et de remboursement. En deuxième lieu, la conditionnalité doit être révisée. Les programmes actuels d'ajustement structurel sont trop étroitement définis. Les politiques doivent accorder une place importante aux questions d'équité, de croissance et de stabilité économiques, et de légitimité politique.</p> <p>World Vision est en faveur de la proposition Jubilé 2000 : les ressources destinées à financer les paiements contractuels au titre du service de la dette devraient être recyclées pour financer des dépenses supplémentaires de développement humain dont les pauvres bénéficient directement. Opération à placer sous le contrôle d'un panel ou d'un conseil de gestion de la dette faisant partie du système Banque mondiale-FMI, avec une large participation de la société civile.</p>	Le système actuel est trop lent. Il ne permet pas de dégager de marge budgétaire parce que les paiements au titre du service de la dette restent élevés et que l'allègement du stock de la dette prend trop longtemps.	Il faut éviter le piège de l'endettement futur en aidant chaque PPTE à développer un secteur d'exportation diversifié et viable, de sorte que les futurs prêts puissent être remboursés ; promouvoir la transparence et la responsabilité financière dans les emprunts ; lutter contre la corruption ; mettre en place un processus pour traiter les faillites internationales — avec des dispositions spéciales en vue de la saisie des avoirs des responsables ; et éviter les problèmes liés aux fluctuations des taux de change.
GROUPE MOZAMBICAIN SUR LA DETTE	L'augmentation des dépenses ne garantit pas en soi qu'il y aura un lien entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté. Il faut s'assurer que l'argent est acheminé vers les secteurs appropriés et employé à bon escient. Pour ce faire, les domaines d'intervention prioritaire doivent être sélectionnés avec la participation des intéressés, et les budgets gouvernementaux et les programmes d'ajustement appuyés par la Banque et le Fonds, établis dans la transparence.	Il est important de réduire le stock, mais il faut aussi prendre en compte le service de la dette si l'on veut libérer des ressources pour des secteurs tels que l'infrastructure, qui est nécessaire pour attirer des investissements étrangers directs.	Sur le plan technique, les institutions publiques et les banques centrales ont besoin de personnel qualifié et d'outils de gestion de la dette qui englobent toutes les sources de prêt, publiques et privées. La décision de lever des capitaux doit être prise par le pays lui-même. La société civile doit aussi participer davantage à toutes les décisions d'emprunt du secteur public.

Organisation	Question 1 : Réduction de la pauvreté	Question 2 : Allègement de la dette	Question 3 : Gestion de la dette
IRLANDE	Est en faveur d'un lien clair et explicite entre la réduction de la dette et les dépenses sociales, notamment d'une « barrière de protection » des dépenses sociales. Recommande l'établissement, en rapport avec l'Initiative PPTE, d'un cadre viable de lutte contre la pauvreté, défini d'un commun accord avec les gouvernements partenaires et la société civile.	(pas de réponse)	Forte de son expérience en matière de gestion de la dette, l'Irlande souligne la nécessité de disposer d'une expertise dans ce domaine. Cite l'exemple de l'établissement réussi d'un organisme de gestion de la dette en dehors de la fonction publique, mais placé sous la tutelle du ministère des Finances, avec du personnel de ce ministère et du secteur privé ; cet organisme a compétence pour la gestion et l'émission d'instruments de dette, la stratégie de gestion des risques et du portefeuille, les questions juridiques et institutionnelles et les opérations relevant de l'information et de la technologie. Au vu de cette expérience, recommande d'élaborer un code de bonnes pratiques sur la gestion de la dette.
INSTITUT NORD-SUD	Attend avec intérêt les consultations qui auront lieu (entre les institutions financières internationales et les autres institutions) en vue de mettre au point le cadre général de cette initiative. Il est important que les IFI veillent à ce que les pays visés par l'initiative ne recourent pas à des politiques dont on sait qu'elles sont inapplicables ou à des cadres d'action présentant des contradictions intrinsèques. Cela étant, il est tout aussi important que les IFI s'engagent à laisser une marge de manœuvre pour le choix des politiques à suivre, même dans les économies les plus faibles.	Les engagements au titre de la réduction de la dette multilatérale sont pris en liaison avec ceux du Club de Paris, mais n'en font pas partie. Même si, à des fins de comparaison, le montant de la dette à annuler doit être calculé en stock, l'opération peut tout à fait prendre la forme d'une réduction des flux. Propose que la réduction de la dette multilatérale s'opère sous la forme d'un allègement des flux. Dans une certaine mesure, c'est ce que fait déjà le FMI lorsqu'il utilise les subventions FASR placées dans des comptes-séquestre pour financer les paiements des pays débiteurs au titre du service de la dette. Suggère que cet arrangement soit formalisé pour toutes les institutions financières internationales (y compris les banques régionales). D'autre part, les paiements au titre de l'allègement de la dette devraient être souples, au lieu d'être fixes.	a) L'engagement par les pays à ne pas dépasser à l'avenir un niveau d'endettement clairement spécifié doit être une condition de remise de la dette. b) Nous suggérons la création d'un Fonds d'assurance de la dette pouvant être utilisé pour couvrir au moins une partie du service de la dette lorsque ces pays sont confrontés à des situations extrêmes.

Organisation	Question 1 : Réduction de la pauvreté	Question 2 : Allègement de la dette	Question 3 : Gestion de la dette
ROYAUME-UNI	<p>Le gouvernement britannique considère que l'établissement d'un lien plus étroit entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté est la raison d'être de l'Initiative renforcée. Cet allègement devrait être réservé aux pays qui sont sérieusement décidés à lutter contre la pauvreté, et il devrait viser à récompenser les progrès et l'obtention de résultats. D'où la réticence à l'adjonction de nouvelles conditions à court terme.</p> <p>L'allègement de la dette devrait, au contraire, être intégré aux stratégies axées sur la réduction de la pauvreté à long terme : i) le Cadre de développement intégré, qui fournit le moyen aux autorités nationales de prendre les choses en main et d'intégrer les aides fournies par les bailleurs de fonds ;</p> <p>ii) les cadres de dépenses à moyen terme, mis au point au titre du Programme spécial pour l'Afrique, en consultation avec le FMI ;</p> <p>iii) le Code de principes sociaux actuellement examiné à la Banque mondiale et aux Nations Unies, sur la base des conclusions du Sommet sur le développement social de Copenhague.</p> <p>Le cadre de conditionnalité de la FASR et le nouveau cadre renforcé de lutte contre la pauvreté souhaité par le G-7 doivent être rapprochés, et une analyse doit être effectuée sur le degré de rapprochement nécessaire entre l'allègement au titre de l'Initiative PPTE et la FASR.</p>	<p>Allègement des flux et du stock de la dette.</p> <p>La mise en place d'un lien plus étroit entre allègement de la dette et réduction de la pauvreté exigera des ressources, aussi les débiteurs auront-ils besoin, durant les premières années, d'une réduction substantielle des paiements qu'ils ont à effectuer au titre du service de la dette. Les créanciers peuvent apporter leur contribution en accordant une partie de la réduction en VAN sous forme d'allègement des flux — autrement dit en réduisant les paiements d'intérêts durant les premières années, le prêt lui-même continuant d'être comptabilisé. Mais ceci doit s'accompagner d'un allègement complémentaire du stock de la dette en vue de générer des investissements privés (il est proposé que ce lien soit étudié dans l'examen de la phase II de l'Initiative PPTE ; il s'agit d'analyser le compromis à la marge entre allègement des flux, pour les dépenses publiques essentielles, et allègement du stock, pour réduire l'encours de la dette).</p>	<p>Propositions concrètes</p> <p>i) La Banque et le FMI, dans le cadre des documents sur le point de décision et le point d'achèvement, devraient analyser le service de la dette du pays considéré dans le temps, et proposer une liste d'options pour en réduire la VAN, compte tenu des procédures propres aux différents créanciers.</p> <p>ii) La liste devrait prévoir la possibilité de réduire de 50 à 75 % le service de la dette multilatérale pendant les premières années, ainsi qu'une autre option selon laquelle l'allègement, une fois le point d'achèvement passé, est fourni dans toute la mesure du possible, sous forme de réduction du stock de la dette.</p> <p>iii) Les pays débiteurs devraient disposer d'une grande latitude pour négocier ces options.</p>

Organisation	Question 1 : Réduction de la pauvreté	Question 2 : Allègement de la dette	Question 3 : Gestion de la dette
BANQUE CENTRALE DE L'AFRIQUE DE L'OUEST	Un lien plus étroit exige une participation accrue de la société civile au choix des politiques en vue de suivre non seulement la conception mais aussi l'application des programmes d'ajustement. Cela est capital pour une meilleure gouvernance et une meilleure gestion du secteur public. Il sera ainsi possible d'intégrer les politiques sociales améliorées aux stratégies de réforme économique.	Il est tout aussi important de réduire le stock que le service de la dette.	La gestion de la dette exige un personnel qualifié et de bons systèmes d'application des technologies de l'information.
INITIATIVE HALIFAX	L'Initiative PPTE ne devrait pas être considérée comme un outil de développement social mais comme une aide supplémentaire au développement. L'allègement de la dette devrait être opéré immédiatement dans le cadre d'un dialogue de fond sur les priorités du développement, et fourni à tous les PPTE en l'absence de violations grossières des droits de l'homme. La conditionnalité doit être modifiée, et les opérations d'allègement de la dette découplées des programmes d'ajustement appuyés par la Banque et le Fonds. L'allègement devrait être relié au dialogue de politique générale avec les pays, et non à des prescriptions. La conception des programmes et la prestation des services doivent incomber aux pays.	Comme les paiements au titre du service de la dette augmenteront sans doute dans la plupart des pays, même après que le point d'achèvement aura été atteint, il faut revoir le programme en vue de régler le problème du service de la dette et dégager une marge budgétaire.	(pas de réponse)
SEDOS	Modifier la conditionnalité en déplaçant l'accent de l'ajustement structurel vers les dépenses sociales	(pas de réponse)	Recommande de prêter attention à la gestion des prêts par les créanciers.

Organisation	Question 1 : Réduction de la pauvreté	Question 2 : Allègement de la dette	Question 3 : Gestion de la dette
CNUCED	Réformes institutionnelles (mesures anti-corruption, par exemple) et adoption par les multiples parties concernées d'une approche globale cohérente ; conditionnalité souple.	L'hypothèque à long terme que représente le stock de la dette doit être levée si l'on veut s'attaquer aux problèmes plus immédiats de l'endettement découlant de la baisse des prix des produits de base et de l'aggravation des problèmes économiques mondiaux.	Les actions destinées à améliorer la gestion de la dette devraient viser six grands objectifs : 1. assurer de l'engagement actif et soutenu du gouvernement en faveur de la gestion de la dette ; 2. établir un cadre juridique approprié pour l'activité du bureau chargé de la gestion de la dette ; 3. améliorer la communication et la coordination entre les organismes financiers locaux ; 4. assurer le maintien d'un personnel bien formé et expérimenté ; 5. mettre en place un bon système de gestion informatisée de la dette ; 6. améliorer la coordination entre les organismes internationaux d'aide.

Organisation	Question 1 : Réduction de la pauvreté	Question 2 : Allègement de la dette	Question 3 : Gestion de la dette
ONG NORDIQUES	Annulation globale de la dette non liée à la FASR.	Voir «Réduction de la pauvreté»	Le dialogue et le processus d'interaction entre les créanciers, les débiteurs et la société civile devraient être transparents et démocratiques.
JESUITS FOR DEBT RELIEF AND DEVELOPMENT	<p>« La participation de la société civile est la clé de la solution permanente à la crise et d'un développement réel et durable. »</p> <p>Abaissement des seuils au-delà desquels la dette est considérée insoutenable. Un indicateur budgétaire serait plus approprié qu'un indicateur d'exportation, du fait que l'indicateur d'exportation pénalise les « économies ouvertes et les pays confrontés à des baisses de leurs produits de base ».</p> <p>« La conditionnalité doit être maîtrisée par le pays et faire l'objet d'une vérification interne aussi bien qu'externe. »</p> <p>Des mécanismes devraient être intégrés dans l'initiative pour assurer la « participation active de la société civile, en partenariat avec les structures politiques, à l'évaluation des cibles sur lesquelles il faut concentrer les flux de ressources ».</p> <p>Les objectifs régionaux sont sans doute plus viables que les objectifs CAD.</p> <p>Découpler l'Initiative PPTE de la FASR, certaines considérations politiques « allant à l'encontre de l'encouragement à l'auto-détermination interne ».</p>	<p>Si la priorité immédiate doit être de réduire les paiements au titre du service de la dette, il faut également réduire le stock de la dette, le surendettement actuel faisant sérieusement obstacle aux investissements.</p> <p>La gestion de la dette doit faire intervenir trois étapes :</p> <p>l'Initiative PPTE elle-même, qui permet, dans un premier temps, de mettre en place des structures permanentes en vue de la gestion de la dette ;</p> <p>l'établissement de « mécanismes ordonnés de traitement de la dette » sous la tutelle des banques régionales de développement. Ces mécanismes devraient inclure tous les créanciers, y compris les détenteurs d'obligations et les IFI ; et</p> <p>l'établissement d'une procédure en bonne et due forme pour les cas d'insolvabilité ou d'un tribunal international de débiteurs, au lieu d'un code législatif international sur les faillites. En préparation de cette phase, la Banque mondiale pourrait coordonner les travaux d'un groupe de réflexion en vue de proposer une législation internationale commune sur les faillites.</p>	(pas de réponse)

Organisation	Question 1 : Réduction de la pauvreté	Question 2 : Allègement de la dette	Question 3 : Gestion de la dette
CISL	<p>Pour être jugés bons, les antécédents de politique économique devraient témoigner de l'adoption et de l'application par le pays d'une « politique sociale vigoureuse axée sur le développement centré sur la personne, l'élimination de la pauvreté... et la promotion des normes fondamentales du travail » ; « l'assistance technique de l'OIT devrait viser à mettre en place ou renforcer les bases d'une relation employeurs-employés stable ».</p>	<p>L'Initiative PPTE prévoit « des modalités fort peu généreuses qui obligent le pays à toujours consacrer une part substantielle de ses maigres ressources en devises au service de la dette pour une durée indéterminée » ; Complète refonte de l'Initiative : La période d'attente devrait être supprimée, et le laps de temps qui s'écoule jusqu'au point d'achèvement fortement réduit, grâce au raccourcissement de la période d'attente par laquelle un pays doit passer avant de pouvoir être considéré comme un candidat à l'allègement de la dette. Les prêts FASR ne devraient pas servir de base à l'évaluation des politiques macroéconomiques menées par un pays. L'Initiative PPTE devrait être dissociée de la FASR, et le financement du FMI pour l'Initiative, acheminé par l'intermédiaire d'un fonds fiduciaire au fonctionnement plus souple. Les ressources de ce fonds fiduciaire devraient provenir de la mise en vente d'une partie des réserves d'or du FMI.</p>	<p>Voir remarque précédente sur la coordination avec les normes fondamentales du travail de l'OIT.</p>
EURODAD	<p>« Les organisations sociales et les ONG du Sud et du Nord veulent voir adopter des mécanismes vérifiables et transparents pour le suivi des fonds libérés par l'allègement de la dette ». La conditionnalité doit être définie par la « société civile du Sud ».</p>	<p>Annulation immédiate du service de la dette pour un certain nombre d'années, puisque le remboursement de la dette n'est pas soutenable. La soutenabilité de la dette doit être évaluée suivant la formule « du service de la dette abordable », lequel a été empiriquement établi comme étant l'équivalent d'un ratio service de la dette/exportations de 7 %.</p> <p>« En intervenant sur une période plus longue — en annulant les paiements d'intérêts arrivant à échéance — les créanciers du Nord et les IFI seront beaucoup mieux en mesure de financer le programme d'annulation de la dette. Cet engagement doit faire l'objet d'un contrat, lequel démontrera également aux investisseurs étrangers et nationaux que c'est bien une réduction du stock de la dette qui est envisagée. »</p>	<p>L'annulation de la dette doit aller de pair avec l'établissement d'un système dans le pays débiteur qui permet à la société civile locale de vérifier que les fonds libérés sont utilisés pour l'élimination de la pauvreté et le développement humain durable ; «Les prêts, en particulier les prêts à des taux d'intérêt commerciaux, ne devraient pas aller aux secteurs, aux programmes et aux projets qui ne produisent pas de devises fortes ou de bénéfiques.» Dissocier l'Initiative PPTE de la FASR.</p>

Organisation	Question 1 : Réduction de la pauvreté	Question 2 : Allègement de la dette	Question 3 : Gestion de la dette
L'INSTITUT DU PAIN POUR LE MONDE	<p>Réduire à brève échéance les paiements annuels au titre du service de la dette et libérer des ressources pour la santé, l'éducation, la nutrition et les autres besoins essentiels de la personne humaine.</p> <p>« Pour pouvoir bénéficier d'un allègement de dette au titre de l'Initiative PPTE, un pays doit pouvoir faire état de « bons résultats » dans l'application des réformes préconisées par le FMI et la Banque mondiale. Or, certaines de ces mesures (notamment de privatisation, de TVA, etc.) peuvent avoir des effets préjudiciables sur les pauvres, [ce qui] est contraire aux objectifs de développement humain et de réduction de la pauvreté recherchés [dans l'Initiative PPTE] ».</p> <p>Dans certains cas, la FASR va à l'encontre de l'objectif de réduction de la pauvreté visé par l'allègement de la dette.</p>	<p>La réduction des paiements annuels au titre du service de la dette ne devrait pas être reléguée au second rang, derrière la réduction du stock de la dette, car elle est souvent plus importante.</p>	<p>« Les économies provenant de l'allègement de la dette devraient servir à financer les programmes de réduction de la pauvreté et de développement humain via des Fonds de développement humain... Le Fonds de développement humain serait suivi par une instance de surveillance [composée de représentants de tous les secteurs]..., qui serait chargée de veiller à ce que les dépenses financées par le fonds soient justifiées. »</p> <p>« Les décisions concernant l'éligibilité d'un pays, ainsi que les conditions et le calendrier de l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE, devraient être prises dans la transparence, avec la participation des intéressés. Tous les documents analytiques, juridiques et de politique générale pertinents devraient être mis à la disposition des organisations de la société civile ».</p>

Organisation	Question 1 : Réduction de la pauvreté	Question 2 : Allègement de la dette	Question 3 : Gestion de la dette
OXFAM et UNICEF	<p>L'allègement de la dette devrait être considéré comme l'un des éléments d'une stratégie globale de financement visant, au cas par cas, à accélérer les progrès de chaque pays vers la réalisation des objectifs de développement humain pour 2015. D'autres éléments font partie de ce cadre, par exemple :</p> <p>i) Les <i>approches sectorielles</i>, qui envisagent une aide au développement basée non plus sur des projets, mais sur des programmes, et conduite par les gouvernements, ce qui assure la maîtrise du processus par le pays. Les bailleurs de fonds reconnaissent aujourd'hui que la conditionnalité même la plus stricte est vouée à l'échec si le pays ne la reprend pas à son compte.</p> <p>ii) L'établissement simultané de cadres de dépenses à moyen terme aide à créer un cadre budgétaire dans lequel la planification à long terme peut être réalisée dans la transparence et où il est possible de fixer des priorités pour l'allocation des ressources. Les bailleurs de fonds adoptent également des stratégies qui donnent à la réduction de la pauvreté une place centrale dans la planification macroéconomique.</p> <p>Le cadre actuel de politique générale est propice à une Initiative PPTE centrée sur la pauvreté, conçue pour appuyer et renforcer les stratégies intégrées de lutte contre la pauvreté (telles que le CDI), qui sont au cœur de la planification macroéconomique.</p>	<p>Une approche à deux volets :</p> <p>i) Jusqu'au point d'achèvement du processus. Les débiteurs seraient tenus de démontrer, sur la base de résultats, leur engagement à poursuivre le processus de réforme économique et à lutter contre la pauvreté. Cependant, les critères d'éligibilité devraient être révisés. Les institutions multilatérales et les autres bailleurs de fonds s'entendraient, de préférence, avec les gouvernements sur des critères plus souples d'ajustement macroéconomique tournés vers la réduction de la pauvreté. L'autre solution consiste à aligner les paramètres de ciblage de la FASR sur les politiques nécessaires en vue de la réalisation des objectifs de 2015.</p> <p>ii) La période intérimaire précédant le point d'achèvement. Les débiteurs seraient tenus de remplir une condition : démontrer la capacité à intégrer l'allègement de la dette dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Alors que certains pays pourraient passer immédiatement du point de décision au point d'achèvement, un généreux allègement de la dette pendant la période intérimaire permettrait de réduire substantiellement les coûts liés à la lenteur des progrès dans les PPTE ayant des stratégies moins bien établies de lutte contre la pauvreté.</p> <p>Les recettes budgétaires sont un indicateur bien plus pertinent que les exportations.</p> <p>Le Plan dette contre développement aiderait également à définir le taux le plus approprié de décaissement de la dette.</p>	<p>Le Plan dette contre développement donnerait une indication générale des plans de dépenses ; il serait établi de concert avec les bailleurs de fonds bilatéraux, les organismes des Nations Unies et la Banque mondiale, et serait présenté aux pays pour approbation. Le plan ne donnerait pas une liste de points à contrôler projet par projet, mais il ferait figure de mémorandum d'accord entre les créanciers et les gouvernements débiteurs sur les intentions de dépenses. Le Fonds de lutte contre la pauvreté en Ouganda, sans être un schéma directeur, pourrait utilement servir de modèle.</p>

Organisation	Question 1 : Réduction de la pauvreté	Question 2 : Allègement de la dette	Question 3 : Gestion de la dette
Document ODI (Healy, Foster, Martin, White)	<p>I. Propose une nouvelle approche de l'évaluation des résultats au regard des objectifs de réduction de la pauvreté dans l'Initiative PPTE II.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recommande d'abandonner les micro-objets et l'affectation de fonds à des usages réservés au profit d'une approche dynamique plus globale. S'intéresser davantage aux processus budgétaires qui assurent un cadre plus efficace de lutte contre la pauvreté. Il s'agirait d'établir un cadre budgétaire à moyen terme, avec un budget à moyen terme à horizon mobile. - Tout doit s'articuler autour du gouvernement — et de ses plans et priorités. - Une large base de référence devrait être établie pour évaluer les progrès ; elle ne viendrait pas simplement s'ajouter, mais se substituer, aux conditions de réforme actuelles. - Il faudrait revoir la FASR pour qu'elle cadre mieux avec les objectifs de réduction de la pauvreté. Assouplir la fixation des limites budgétaires, de sorte que l'aide et les ressources budgétaires libérées par l'allègement de la dette permettent d'accroître les dépenses sociales. En particulier, les objectifs relatifs aux déficits devraient être fixés après (et pas avant) inclusion des subventions. - Le point d'achèvement dans l'Initiative PPTE devrait être considéré comme atteint une fois que les paramètres de réduction de la pauvreté ont été remplis et que le pays a tenu globalement le cap au plan de la stabilité macroéconomique. - Pour tous les pays à faible revenu, il est nécessaire d'établir un mécanisme public en vue de suivre la réalisation des objectifs de 2015. On examinerait, dans ce cadre, les besoins de tous ces pays en matière d'aide et d'allègement de la dette. 	<p>Il faut accorder plus d'attention au fardeau du service de la dette. Les points de déclenchement fixés dans l'Initiative PPTE devraient être davantage liés aux recettes qu'aux exportations (ratio service de la dette/recettes publiques). L'ampleur de l'allègement sera fonction du volume de recettes, dont l'affectation sera laissée à la discrétion des pays. Pour accélérer l'allègement, il faut s'orienter vers une « conditionnalité flottante », de façon à passer aussi rapidement que possible du point de décision au point d'achèvement. La réduction du service de la dette au début du processus devrait être la principale priorité dans la mise en oeuvre de l'Initiative PPTE II. Il faudrait suivre de près les sources additionnelles de financement de l'Initiative PPTE.</p>	(pas de réponse)

Organisation	Question 1 : Réduction de la pauvreté	Question 2 : Allègement de la dette	Question 3 : Gestion de la dette
CAFOD	<p>L'expansion du ratio dette/exportations proposée à Cologne est la bienvenue, mais elle ne suffit pas pour faire face aux niveaux de pauvreté dans les PPTE. Nous proposons un autre ensemble de mesures qui se baseraient explicitement sur le montant de l'allègement de la dette requis pour ramener la pauvreté aux niveaux des objectifs de 2015. Les directives de conditionnalité suivantes sont proposées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Simplifier et réduire le nombre de conditions au profit d'un large cadre de politique générale élaboré dans le pays. - Pour aider les pays, en particulier ceux qui manquent de moyens techniques pour la budgétisation et la planification, à être aux commandes, les IFI ne devraient plus être seulement des courtiers de la conditionnalité, mais également des prestataires d'assistance technique. - S'il faut fixer des conditions, celles-ci devraient porter sur la mise en place d'un cadre propice au développement : en ce qui concerne la planification macroéconomique, par exemple, il faut mettre au point des systèmes de gestion budgétaire plus responsables et transparents. C'est aux PPTE qu'il devrait appartenir de suivre la mise en oeuvre de la politique économique et d'en vérifier la conformité. - Les programmes FASR ont montré qu'ils n'avaient guère d'effet sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Ils ne peuvent plus être considérés comme un instrument approprié pour les objectifs de réduction de la pauvreté. En principe, nous souhaiterions que l'allègement de la dette soit découplé de la FASR. Il est nécessaire de vérifier les résultats budgétaires et monétaires, mais la performance devrait être jugée à partir d'un ensemble plus large de critères. La liberté d'expression et les libertés fondamentales sont des conditions nécessaires. 	<p>Il ne suffit pas de se concentrer sur les exportations et la réduction du volume de la dette. Il faut davantage tenir compte des pressions budgétaires auxquelles sont soumis les pays à faible revenu qui luttent pour répondre aux besoins sociaux de base.</p>	<p>(pas de réponse)</p>

Organisation	Question 1 : Réduction de la pauvreté	Question 2 : Allègement de la dette	Question 3 : Gestion de la dette
CHRISTIAN AID	<p>Trois facteurs clés doivent être réunis pour que l'allègement de la dette contribue efficacement à réduire la pauvreté : volonté politique ; capacité de prestation des services et efficacité ; et réduction de la corruption et de la fraude. Le cadre actuel de conditionnalité dans lequel l'Initiative PPTE est conduite, en particulier le lien avec la FASR, milite contre ces critères. Le meilleur moyen de vérifier que ces conditions sont réunies est d'ouvrir le processus à la société civile. Il est proposé d'établir un instrument qui facilite cette ouverture, avec la participation des gouvernements, des créanciers et des bailleurs de fonds, de la société civile et des experts des institutions multilatérales. On pourrait prendre comme modèle le Fonds de lutte contre la pauvreté en Ouganda, le Dialogue national en Bolivie, ou le Cadre de développement intégré de la Banque mondiale. L'ouverture politique, la liberté d'expression et la diffusion des informations sont primordiales pour que des fonds de ce type puissent être performants.</p>	<p>Tout en étant la bienvenue, l'expansion de l'Initiative PPTE proposée à Cologne ne permettra pas aux gouvernements des PPTE de satisfaire les besoins nationaux en matière de développement humain. La focalisation sur les exportations laisse de côté des besoins budgétaires clés. Les obligations liées au service de la dette ne seront que marginalement réduites dans beaucoup de pays. Un moratoire du service de la dette pour les pays les plus pauvres, tels que la Tanzanie, serait également souhaitable.</p>	<p>Comme les Forums nationaux n'examineraient pas seulement la budgétisation de l'allègement de la dette, mais aussi les flux de nouveaux emprunts, cette structure pourrait contribuer à un système plus efficace de gestion de la dette. Il est proposé de consacrer une petite partie des ressources fournies par les bailleurs de fonds au renforcement des capacités du gouvernement et de la société civile pour la gestion des ressources et le suivi de leur utilisation.</p>

Organisation	Question 1 : Réduction de la pauvreté	Question 2 : Allègement de la dette	Question 3 : Gestion de la dette
UE	<p>Jusqu'ici, la seule dimension sociale de l'Initiative PPTE est qu'elle part du principe qu'en présence d'un solde extérieur tenable, un pays pourrait disposer de davantage de ressources susceptibles d'être affectées aux secteurs sociaux. La nouvelle approche devrait garantir que des ressources additionnelles sont libérées et utilisées dans les secteurs sociaux. Pour s'orienter dans cette direction, on pourrait notamment utiliser les indicateurs de résultats sociaux et les paramètres de bonne gestion des finances publiques. Ceci exigera une coordination globale des politiques sociales mais, pour réussir, les indicateurs doivent être établis et pris en charge par les gouvernements eux-mêmes ; de fait, la focalisation sur la performance laisse aux gouvernements le choix des politiques à suivre. Les indicateurs de performance ont été auparavant utilisés dans le cadre du Programme spécial d'aide à l'Afrique. Nous reconnaissons qu'il est difficile de concilier à la fois la réalisation des objectifs fixés et l'accélération de l'aide. La réforme sociale et les progrès sociaux prennent du temps, et cela retarde indûment les opérations d'allègement. Les indicateurs sociaux ne sont pas en eux-mêmes la panacée. Pour avoir un effet durable sur la pauvreté, les réformes économiques (y compris les programmes FASR) et sociales doivent être faites avec la participation des ONG et de la société civile.</p>	<p>Renforcer le contenu social de l'Initiative PPTE, cela suppose que l'on se concentre sur l'allègement du service plutôt que du stock de la dette. Il faut s'attacher davantage à dégager une plus grande marge budgétaire. Ce qui serait également utile au plan financier, dans la mesure où, en intervenant sur le service plutôt que sur le stock de la dette, on peut étaler dans le temps le coût du financement et faciliter la participation des créanciers tout en assurant la viabilité financière. C'est aussi le meilleur moyen de s'assurer de ressources additionnelles. L'approche suppose que l'on renonce à l'argument selon lequel l'allègement de la dette doit viser essentiellement à attirer des investissements étrangers en réduisant le volume de la dette.</p>	(pas de réponse)

Organisation	Question 1 : Réduction de la pauvreté	Question 2 : Allègement de la dette	Question 3 : Gestion de la dette
WORLD VISION PROGRAMME RWANDA	<p>La réduction de la dette dans un pays comme le Rwanda doit être substantielle de façon à pouvoir répondre à toute une gamme de problèmes budgétaires allant des niveaux élevés de pauvreté aux efforts de reconstruction, sans oublier les énormes besoins sociaux. Le Rwanda a également besoin d'un allègement plus rapide que celui envisagé dans l'actuel calendrier de l'Initiative PPTE. Un allègement rapide de la dette est nécessaire non seulement à cause des besoins sociaux et économiques, mais aussi parce que cela permettrait d'éviter la résurgence des conflits. Le Rwanda propose de créer un Fonds de lutte contre la pauvreté dans le cadre du budget national pour s'assurer que les fonds libérés servent à financer les priorités d'un plan d'action destiné à éliminer la pauvreté. Les réformes économiques ne doivent pas être laissées aux organisations multilatérales internationales. Les programmes doivent être compatibles avec la réduction de la pauvreté. Nécessité d'une plus grande responsabilisation — du côté du créancier et du côté du débiteur — avec une contribution beaucoup plus grande de la société civile locale, et pas seulement des grandes ONG. Il faut notamment redoubler d'effort pour renforcer le commerce et préparer le terrain à un secteur privé viable.</p>	<p>Réduire le stock de la dette ne suffit pas. Dans un pays confronté aux défis que connaît le Rwanda, il faut aussi prendre en compte le fardeau du service de la dette. Force est de constater que le service de la dette n'est en grande partie pas assuré, et que toute initiative d'allègement de la dette doit tenir compte de l'impact effectif et pas seulement comptable.</p>	<p>La création d'un Fonds de lutte contre la pauvreté, en élargissant le champ non seulement du processus d'allègement de la dette, mais aussi des pratiques d'emprunt et de dépenses publiques, permettra de mieux gérer la dette.</p>

Organisation	Question 1 : Réduction de la pauvreté	Question 2 : Allègement de la dette	Question 3 : Gestion de la dette
PNUD	<p>Propose la création d'un mécanisme de partenariat national qui servirait de point d'ancrage institutionnel pour la création d'alliances avec les toutes les parties prenantes, en vue de la réduction durable de la pauvreté. Ceci est crucial si l'on veut ouvrir le processus du développement à un plus large éventail d'acteurs, seul moyen d'assurer que le pays parvienne à un consensus national, adhère au processus et le reprenne à son compte. Ce mécanisme de partenariat national serait un forum dont les autorités nationales feraient partie et qui coexisterait avec les administrations publiques, en vue de définir les priorités, les besoins et les solutions dans le domaine du développement national.</p>	<p>Outre l'élargissement du dialogue et de la participation, le mécanisme de partenariat national viserait à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - promouvoir un développement tiré par la base, en mettant l'accent sur la fourniture de services aux régions mal desservies et aux communautés marginalisées tout en constituant des capacités locales ; - permettre aux communautés locales de participer davantage à l'établissement du budget et des priorités de l'État. 	(pas de réponse)

Annexe 2 : Politiques sociales dans les pays ayant atteint le point de décision

1. L'amélioration des politiques sociales fait partie intégrante de l'Initiative PPTE¹. Comme pour les réformes macroéconomiques et structurelles, la non-exécution des réformes sociales convenues à la deuxième étape du processus peut retarder la fourniture de l'aide prévue au titre de l'initiative. La Banque est chargée de suivre l'avancement de la mise en oeuvre des réformes sociales par les pouvoirs publics via la supervision des projets de l'IDA.

2. Les évaluations de la pauvreté ont été récemment achevées dans la plupart des pays, en général avec l'aide de la Banque mondiale. Tous les pays n'ont cependant pas élaboré de plan d'action intégré de lutte contre la pauvreté. L'Ouganda et le Mozambique l'ont fait et ont bien avancé dans la voie de la réalisation de ce plan, notamment en y intégrant des stratégies assorties de plans de dépenses à moyen terme pour les secteurs clés. Cela fait cependant peu de temps. D'autres pays ne se sont qu'en partie engagés dans cette voie en optant pour des stratégies à plus ou moins long terme dans les secteurs de l'éducation (Burkina Faso, Mali, Guyana), de la santé (Bolivie, Mali) et, parfois, du développement rural.

3. Le suivi des réformes sociales dans les PPTE fait intervenir un large éventail d'indicateurs d'avancement et de résultats sociaux². La plupart des plans ont en commun un petit nombre d'indicateurs de santé et d'éducation de base, comme les taux bruts et nets de scolarisation et les taux de couverture vaccinale, le souci prioritaire étant de réduire la pauvreté, de disposer de données et de pouvoir suivre les progrès accomplis. Côté ressources, chaque programme s'est fixé pour objectif de consacrer une part des dépenses totales de fonctionnement à l'éducation et à la santé, plusieurs d'entre eux prévoyant également des sous-objectifs pour les dépenses consacrées à l'éducation et à la santé de base³. Ces plans d'action, stratégies sectorielles et indicateurs s'inscrivent généralement dans le cadre plus large des objectifs définis dans la stratégie du CAD à l'horizon du XXI^e siècle.

4. Globalement, les quatre PPTE qui ont atteint le point d'achèvement dans le cadre de l'Initiative ont bien progressé dans l'application des réformes sociales prévues au point de décision.

- En **Ouganda**, l'application par le gouvernement de son plan d'éducation primaire pour tous, y compris une augmentation de 37 % des ressources prévues dans le budget 1997/98, s'est traduit par un accroissement considérable du taux de scolarisation primaire.

¹ *The HIPC Debt Initiative – Elaboration of Key Features and Proposed Procedures* (EBS/96/135 et IDA/SecM96-927).

² Le suivi, qui dépend de la disponibilité des données, est généralement effectué à un rythme annuel. Il y a cependant eu des exceptions, comme l'introduction en Ouganda d'un système de communication au ministère de la Santé de rapports trimestriels sur les recettes et les dépenses des services sanitaires.

³ De façon plus générale, il ressort de l'examen des documents-cadres de politique économique établis pour 44 pays engagés dans des programmes FASR durant la période 1994-98 que 80 % d'entre eux ont cherché à accroître les dépenses publiques d'éducation et de santé pendant au moins un an, et que 60 % se sont fixé des objectifs chiffrés à cet effet (voir le rapport intitulé « Review of the IMF's Approach to Social Issues and Policies in IMF-supported Programs », à paraître).

- Le **Mozambique** a généralement atteint les objectifs de dépenses publiques qu'il s'était fixés en matière d'éducation et d'accès à l'enseignement primaire, mais a eu plus de mal à améliorer la qualité de l'enseignement (augmentation du nombre de maîtres du primaire qualifiés ou abaissement des taux de redoublement, par exemple). Les progrès constatés dans le secteur de la santé sont encourageants, tous les objectifs visés en termes d'élargissement de l'accès aux services de santé, et d'amélioration des prestations et de la qualité des services fournis ayant été atteints, voire dépassés. Il est à noter en particulier que la part des dépenses de fonctionnement consacrées par l'État à la santé en 1998 a été de 9 % contre 8 % prévus, et que la couverture vaccinale a atteint la même année 77 %, un résultat de loin supérieur au taux de 60 à 65 % visé.
- Malgré quelques retards, la mise en oeuvre par la **Bolivie** des politiques et objectifs chiffrés définis dans la matrice sociale approuvée à la fin 1997 avance à un rythme satisfaisant. Les taux de scolarisation et d'achèvement du cycle au niveau du primaire ont progressé conformément aux objectifs visés, une stratégie de santé nationale a été publiée et la plupart des objectifs chiffrés que le pays s'était fixés dans ce secteur ont été atteints ; une stratégie pour l'emploi des fonds de développement social et rural a également été mise en place. Le principal obstacle à la réforme sociale en Bolivie tient à l'insuffisance de la capacité institutionnelle, qui a retardé l'achèvement des plans d'exécution de certaines politiques clés.
- Au **Guyana**, l'exécution des politiques et programmes sociaux est également jugée globalement satisfaisante, la part des dépenses sociales rapportée au PIB ayant dépassé, en 1998, l'objectif fixé au point de décision. Comme la Bolivie, le Guyana ne dispose pas d'une capacité d'exécution suffisante ; ce problème a encore été aggravé par une période d'agitation sociale qui a retardé l'affectation des crédits budgétaires et la réalisation des sous-objectifs de dépenses sociales.

Annexe 3 : PPTE : Paiements d'intérêts prévus et effectifs, dépenses sociales et apports de ressources extérieures

La présente annexe donne une idée de l'ampleur de la réduction des paiements annuels au titre du service de la dette que pourraient entraîner les modifications du cadre de l'Initiative proposées dans les documents soumis séparément au Conseil. Comme expliqué ci-après, il est clair que les montants nominaux de cette réduction du service de la dette sont estimatifs. Ils n'en illustrent pas moins l'importance de l'impact, en termes de trésorerie, que pourrait avoir cet allègement de la dette sur les chiffres actuels du PIB, des exportations, des apports bruts d'aide étrangère et des dépenses sociales pour un certain nombre de PPTE.

Mais il importe auparavant de remettre en perspective les données récentes sur les paiements des PPTE au titre du service de la dette. Certains commentateurs prétendent que les sommes versées par les PPTE pour assurer le service de leur dette dépassent souvent largement celles qu'ils consacrent aux dépenses sociales. Il est toutefois important de baser ces comparaisons sur les intérêts *effectivement* payés — après allègement — plutôt que sur l'échéancier prévu, qui est l'élément pris en compte dans la méthodologie de la balance des paiements. La plupart des PPTE ont bénéficié d'une réduction importante du service de leur dette avant de recevoir l'aide prévue au titre de l'Initiative PPTE⁴, mais cet allègement n'est pas répercuté sur les échéances indiquées dans la balance des paiements. Ainsi, les paiements prévus en 1998 au titre du service de la dette extérieure publique du Mozambique s'élevaient à 396 millions de dollars, alors que les intérêts effectivement payés par le pays cette année-là ont totalisé 104 millions de dollars, soit bien moins du tiers du montant initialement prévu⁵. À titre de comparaison, les dépenses de santé et d'éducation du Mozambique en 1998 — hormis certaines dépenses financées par des apports d'aide extérieure — ont totalisé environ 120 millions de dollars.

Si l'on compare seulement les paiements d'intérêts effectifs et les dépenses sociales, on ne peut se faire une idée complète de la relation qui existe entre les apports d'aide publique extérieure et les dépenses sociales. Le Mozambique offre encore un bon exemple à cet égard : en 1998, le financement externe brut (sous forme de nouveaux prêts et dons) a représenté près de 713 millions de dollars. Après paiement des intérêts, le montant des apports nets d'aide publique au Mozambique en 1998 a donc approché les 604 millions de dollars, soit plus de quatre fois le volume total des ressources imputées aux dépenses d'éducation et de santé.

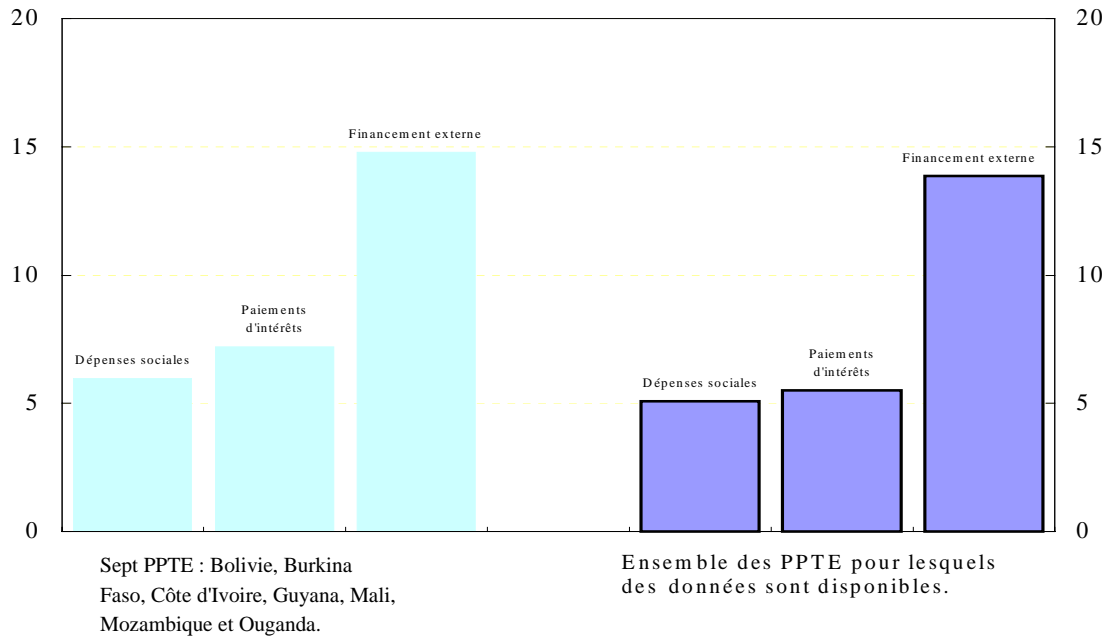
²⁴ Les premières estimations font apparaître que les mécanismes classiques d'allègement de la dette (comme les rééchelonnements concessionnels accordés par le Club de Paris aux pays à faible revenu) ont, depuis 1988, permis de réduire la VAN de la dette des PPTE de quelque 19 milliards de dollars. En outre, les annulations bilatérales de dettes des PPTE au titre de l'APD ont représenté au moins une vingtaine de milliards de dollars en valeur nominale.

²⁵ Un rééchelonnement des intérêts à payer, en introduisant des échéances supplémentaires, augmente en fait les paiements prévus au titre du service contractuel de la dette figurant dans la balance des paiements. La section financière de la balance des paiements fera apparaître un élément de rapprochement indiquant l'allègement de dette obtenu. La différence entre ces deux postes correspondra aux sorties nettes prévues liées au service de la dette.

Un constat similaire s'impose pour beaucoup d'autres PPTE. Le graphique 1 montre pour les sept premiers pays, comme pour les 28 autres PPTE sur lesquels on dispose de données, la relation qui existe entre le montant des intérêts payés sur la période 1993–97, le financement externe brut et les dépenses sociales. Il est clair que les apports bruts de ressources extérieures sont considérablement plus importants que les dépenses sociales et les intérêts payés par les sept pays qui ont atteint le point de décision ; les apports bruts d'aide extérieure ont représenté quelque 14 % en moyenne du PIB pour ce groupe, alors que les dépenses de santé et d'éducation et les paiements au titre du service de la dette ont représenté respectivement environ 6 % et 7 % en moyenne du PIB. Une conclusion similaire ressort des chiffres globaux pour les 28 autres PPTE sur lesquels on dispose de données. Alors que les paiements d'intérêts et les dépenses sociales ont représenté, en moyenne, quelque 6 % et 5 % du PIB respectivement pour ce groupe de pays, la plupart ont en fait consacré davantage de ressources à leur secteur social qu'à leurs obligations de service de la dette.

La mise en oeuvre des modifications qu'il est proposé d'apporter au cadre de l'Initiative PPTE permettrait aux sept pays qui ont atteint le point de décision de ramener la part du PIB qu'ils consacrent au service de leur dette à quelque 2 % pendant les cinq ans suivant le point d'achèvement, soit un montant d'un tiers inférieur à celui qu'ils ont dépensé durant le même laps de temps jusqu'en 1997. Si ces calculs n'ont qu'une valeur indicative et varient d'un PPTE à l'autre, ils n'en donnent pas moins un ordre de grandeur de l'allégement envisagé. Les ressources ainsi dégagées par les PPTE leur permettraient d'accroître considérablement leurs dépenses sociales, même si les autres formes d'aide publique au développement sont probablement appelées à rester la principale source de financement externe disponible à cet effet.

Paiements au titre du service de la dette extérieure, financement externe brut et dépenses sociales
en pourcentage du PIB (moyenne pour la période 1993 - 97)



Source: Estimations du FMI.

Note : On ne dispose de données complètes sur les dépenses sociales des PPTÉ que pour 28 pays seulement. Par dépenses sociales, on entend les dépenses de santé et d'éducation. Les pays pour lesquels les données disponibles ne couvrent qu'une catégorie ou une partie seulement des dépenses (de fonctionnement ou d'équipement) ne sont pas inclus.

Annexe 4 : Plans de lutte contre la pauvreté dans les PPTE

Les PPTE ont pratiquement tous, à un moment ou à un autre, préparé une évaluation de la pauvreté et élaboré un plan de lutte contre la pauvreté, mais en y mettant plus ou moins de volonté politique et en y associant à des degrés divers les intéressés. Deux pays ont vu leur plan de lutte contre la pauvreté figurer comme exemples dans les documents PPTE : l'Ouganda et le Mozambique. Leurs plans ont en effet été reconnus comme efficaces en raison du volontarisme et de l'appropriation par les intéressés dont ils témoignaient, ainsi que de la vaste participation de la société civile à laquelle leur élaboration a donné lieu.

Le plan de réduction de la pauvreté du **Mozambique** a été approuvé par le cabinet en avril 1999, à temps pour la mise au point du document relatif au point d'achèvement établi en juillet de la même année. L'évaluation de la pauvreté et l'enquête auprès des ménages financées par la Banque mondiale ont donné lieu à un renforcement considérable des capacités et à des consultations interministérielles. Le gouvernement a associé la société civile, y compris l'Institut international de recherches sur les politiques alimentaires, des universités et des bailleurs de fonds, à l'analyse préalable, à la rédaction et à l'élaboration de son évaluation de la pauvreté. Les objectifs sectoriels du Plan de lutte contre la pauvreté ainsi formulé ont été définitivement arrêtés dans le cadre de discussions interministérielles. Le Plan vise un large éventail d'objectifs plus particulièrement axés sur les pauvres en milieu rural : génération de revenus, accès au réseau routier, prestation de services sociaux et développement rural et agricole. Ce plan est relativement nouveau et il faut encore élargir la portée des consultations, mais le gouvernement compte élaborer une matrice opérationnelle de manière à pouvoir relier ce plan au budget et au cadre de dépenses à moyen terme via des programmes dont le coût aura été chiffré.

Le Plan d'action pour éradiquer la pauvreté en **Ouganda** est l'aboutissement d'un long processus de consultation auquel ont participé les pouvoirs publics, des organisations patronales et salariales, des ONG, des chercheurs sociaux et des universitaires. Ce plan a démarré avec l'organisation d'un séminaire national, qui a abouti à la création d'un Groupe de travail national sur l'éradication de la pauvreté. Il vise a) à accroître les revenus des pauvres (l'accent étant mis sur l'accès aux routes et à la terre, l'agriculture, les marchés ruraux, l'emploi et la productivité de la main-d'oeuvre, l'accès au crédit et les petites et microentreprises) et b) à améliorer la qualité de vie des pauvres (en ciblant les services de base, comme la santé et l'éducation primaires, l'eau, l'environnement et la gestion des catastrophes naturelles). Ce plan a été publié par le ministère du Plan et du Développement économique en juin 1997. La procédure d'établissement du budget tient pleinement compte de la stratégie de lutte contre la pauvreté et se déroule maintenant à un rythme de planification à horizon de trois ans.

Dans le cadre de sa stratégie de réduction de la pauvreté, le Gouvernement a créé un Fonds de lutte contre la pauvreté par lequel transitent les ressources PPTE destinées à la santé et à l'éducation. Les bailleurs de fonds peuvent, comme ils le font déjà, y verser des montants supplémentaires qui viennent s'ajouter à l'allègement fourni dans le cadre de l'Initiative PPTE. Ce Fonds avait au départ vocation à « protéger » un certain nombre de projets prioritaires pour lesquels des ressources avaient déjà été budgétisées, conformément

au plan arrêté pour éradiquer la pauvreté. Les ressources provenant de l'Initiative PPTTE et des bailleurs de fonds viennent donc s'ajouter à celles fournies directement par l'État, doublant ainsi souvent le budget des projets. Ce Fonds est destiné à financer des projets dont les réalisations sont mesurables et qui visent des résultats concrets, comme la construction de salles de classe ou de routes de desserte, en vue de renforcer la transparence, et les rapports auxquels ces projets donnent lieu font l'objet d'un suivi dans le cadre de réunions trimestrielles avec les bailleurs de fonds et des représentants de la société civile. En outre, un fonds de réserve représentant 5 % du montant total des ressources du Fonds sert à financer des activités de suivi et de contrôle de la transparence par le biais de divers organismes publics.

Annexe 4 : Évaluations de la pauvreté et plans de lutte contre la pauvreté dans les PPTE

Pays	Évaluation de la pauvreté (Oui-Non)	Numéro de référence	Date d'achèvement	Plan de lutte contre la pauvreté (Oui - Non)	Incidence de la pauvreté
Angola	Non	-	-	-	-
Bénin	Oui	12706-BEN	Août 94	Oui	15 % ^{1/}
Burkina Faso	Oui	Document national	Février 96	Oui	44 %
Burundi	Non	-	-	-	-
Cameroun	Oui	13167-CAM	Avril 95	Oui	40 %
Congo	Oui	16043-COB	Juin 97	Oui	69 %
Côte d'Ivoire	Oui	15640-IVC	Mai 97	Oui	36 %
Éthiopie	Oui	11306-ET	Juin 93	Oui	52 %
Ghana	Oui	14504-GH	Juin 95	Oui	31 %
Guinée	Oui	16465-GUI	Mars 97	Oui	56 %
Guinée équatoriale	Oui	15553-EG	Mars 96	Oui	ND
Guinée-Bissau	Oui	13155-GUB	Juin 94	Oui	48 %
Guyana	Oui	12861-GUA	Mai 94		43 %
Kenya	Oui	13152-KE	Mars 95	Oui	42 %
Liberia	Non	-	-	-	-
Madagascar	Oui	14044-MAG	Juin 96	Oui	70 %
Malawi	Oui	15437-MAI	Mars 96	Oui	40 % ^{3/}
Mali	Oui	11842-MLI	Juin 93	Oui	55 %
Mauritanie	Oui	12182-MAU	Septembre 94	Oui	57 %
Mozambique	Oui	Document national	Décembre 98	Oui	69 %
Nicaragua	Oui	14038-NI	Juin 95		50 %
Niger	Oui	15344-NIR	Juin 96	Oui	63 %
Ouganda	Oui	14313-UG	Juin 95	Oui	44 %
RCA	Oui	10222-CA	Avril 97	Oui	61 % ^{2/}
RDP lao	Oui	13992-LA	Août 95		46 %
Rwanda	Oui	12465-RW	Mai 94	Oui	53 %
São Tomé	Non	-	-	-	-
Sénégal	Oui	12517-SEN	Mai 95	Non	53 %
Sierra Leone	Oui	11371-SL	Mai 93	Oui	68 %
Somalie	Non	-	-	-	-
Soudan	Non	-	-	-	-
Tanzanie	Oui	14982-TA	Mai 96	Oui	51 %
Tchad	Oui	16167-CD	Juin 97	Oui	77 %
Togo	Oui	15526-TO	Juin 96	Oui	33 %
Viet Nam	Oui	13442-VN	Janvier 95	Oui	58 % ^{4/}
Yémen	Oui	15158-YEM	Juin 96		25 %
Zambie	Oui	12985-ZA	Novembre 94	Oui	54 %

Source : Évaluations de la pauvreté de la Banque mondiale.

^{1/} Ce chiffre est tiré de l'enquête réalisée en 1986-87 et pourrait être sous-estimé, en particulier parce que l'enquête a été effectuée une année de récolte exceptionnelle.

^{2/} Ce chiffre est une estimation établie à partir des Indicateurs de développement des pays africains de la Banque mondiale, l'enquête n'étant pas encore terminée au stade de la version provisoire de l'Évaluation de la pauvreté.

^{3/} L'incidence relativement faible de la pauvreté s'explique par la meilleure répartition de l'aide alimentaire au sein de la population ; en l'absence d'un programme de ce type, l'incidence de la pauvreté augmente de 69 %.

^{4/} Estimation fondée sur un seuil de pauvreté modérée calculé à partir d'observations de la population cible.

Annexe 5 : Indicateurs sociaux dans les pays pauvres très endettés

Tableau 1 : Sélection d'indicateurs de résultats dans le domaine de la santé

Pays	Espérance de vie à la naissance	% des enfants < 5 ans souffrant de malnutrition	Taux de mortalité pour 1 000 enfants < 5 ans	Taux de mortalité maternelle (pour 100 000 naissances)	Indice global de résultats dans le domaine de la santé ^{1/}	
					Norme mondiale ^{2/}	Norme PPTE (Afrique)
Angola	47	35	208	1 500	-1,20	-0,92
Bénin	55	25	133	990	0,18	1,02
Bolivie	61	30	88	650	0,01	1,89
Burkina Faso	46	33	171	930	-0,57	-0,09
Burundi	47	38	178	1 300	-0,99	-0,63
Cameroun	56	26	115	550	0,59	1,59
Congo, Rép. dém.	52	40	139	870	-0,32	0,36
Congo, Rép.	54	24	263	890	-0,53	-0,02
Côte d'Ivoire	49	24	137	810	0,28	1,14
Guinée équatoriale	49	-	176	820	-	-
Éthiopie	59	55	184	1 400	-1,56	-1,33
Ghana	46	26	101	740	0,64	1,70
Guinée	44	24	207	1 600	-0,95	-0,62
Guinée-Bissau	64	24	203	910	-0,51	-0,07
Guyana	69	27	77	-	-	-
Honduras	58	39	49	220	1,82	2,80
Kenya	53	30	104	650	0,52	1,54
Lao, RDP	47	47	150	650	-0,23	0,47
Liberia	59	-	-	560	-	-
Madagascar	43	40	117	490	0,28	1,25
Malawi	50	38	220	560	-0,85	-0,50
Mali	53	31	236	1 200	-0,90	-0,51
Mauritanie	45	45	149	930	-0,58	0,03
Mozambique	60	47	183	1 500	-1,52	-1,34
Myanmar	68	45	115	580	0,25	1,12
Nicaragua	46	24	59	160	1,58	2,61
Niger	48	41	190	1 200	-1,12	-0,81
Ouganda	43	32	173	1 200	-0,85	-0,50
Rép. centrafricaine	48	27	157	700	-0,07	0,60
Rwanda	69	40	202	1 300	-1,44	-1,44
São Tomé et Princ.	51	17	78	-	-	-
Sénégal	37	22	115	1 200	0,08	0,84
Sierra Leone	48	29	263	1 800	-1,88	-1,99
Somalie	54	-	203	1 600	-	-
Soudan	51	34	111	660	0,11	0,90
Tanzanie	51	36	131	770	-0,16	0,55
Tchad	48	40	174	1500	-1,14	-0,80
Togo	51	30	129	640	0,14	0,93
Viet Nam	68	47	55	60	1,04	2,16
Yémen, Rép.	56	40	113	1 400	0,01	0,77
Zambie	45	36	146	940	-0,58	-0,09
Moyenne PPTE ^{3/}	52	34	148	909	-0,22	-
Minimum	37	17	49	160	-1,88	1,99
Maximum	69	47	263	1 800	1,82	2,80

Source : Banque mondiale

^{1/}, ^{2/} : Indice synthétique des quatre indicateurs du tableau, exprimé en écart-type par rapport à la moyenne de l'échantillon des 50 pays du monde dont le PNB par habitant est inférieur à USD 1 200 ou de l'échantillon des PPTE d'Afrique (une valeur positive signifie que le pays se situe au-dessus de la moyenne pour l'échantillon considéré).

^{3/} Moyenne simple non pondérée.

Tableau 2 : Sélection d'indicateurs de résultats dans le domaine de l'éducation

Pays	Taux d'analphabétisme des adultes (%)	Taux brut de scolarisation primaire (%)	Nombre d'années de scolarité escompté	Pourcentage de la cohorte atteignant la 4 ^e année d'enseignement	Indice global de résultats dans le domaine de l'éducation ^{1/}	
					Norme mondiale ^{2/}	Norme PPTE (Afrique)
Angola	-	91	4,5	57	-	-
Bénin	63	72	5,0	67	-0,86	-0,49
Bolivie	17	95	9,8	99	0,97	1,59
Burkina Faso	81	38	2,9	87	-1,41	-1,25
Burundi	65	70	4,8	99	-0,29	0,12
Cameroun	37	88	8,1	81	0,43	1,14
Congo, Rép. dém.	23	72	5,6	80	0,11	0,69
Congo, Rép.	25	114	8,8	60	0,59	1,40
Côte d'Ivoire	60	69	5,9	94	-0,17	0,32
Guinée équatoriale	22	-	-	-	-	-
Éthiopie	65	31	2,1	79	-1,52	-1,38
Ghana	36	76	7,1	92	0,40	1,06
Guinée	64	48	3,9	82	-1,00	-0,71
Guinée-Bissau	45	64	3,2	52	-1,22	-0,94
Guyana	2	94	9,5	-	-	-
Honduras	27	112	8,6	85	0,59	1,32
Kenya	22	85	8,5	88	0,82	1,63
Lao, RDP	43	107	6,9	59	-0,41	-0,14
Liberia	62	-	-	-	-	-
Madagascar	30	72	4,8	45	-0,83	-0,39
Malawi	44	135	6,4	52	0,08	0,70
Mali	69	35	2,0	73	-1,72	-1,62
Mauritanie	62	78	5,7	70	-0,62	-0,18
Mozambique	60	60	3,5	62	-1,26	-1,00
Myanmar	17	103	-	-	-	-
Nicaragua	34	110	9,1	68	0,34	1,21
Niger	86	29	2,3	85	-1,72	-1,64
Ouganda	38	73	5,6	63	-0,46	0,03
Rép. centrafricaine	40	71	5,2	65	-0,53	-0,70
Rwanda	40	77	6,0	78	-0,08	0,47
São Tomé-et-Princ.	-	-	-	-	-	-
Sénégal	67	65	4,9	88	-0,59	-0,20
Sierra Leone	69	51	4,8	-	-	-
Somalie	-	-	-	-	-	-
Soudan	54	54	4,6	94	-0,33	0,04
Tanzanie	32	67	5,2	89	0,15	0,69
Tchad	52	55	4,2	52	-1,31	-1,01
Togo	48	118	7,8	75	0,46	1,17
Viet Nam	6	114	-	-	-	-
Yémen, Rép.	-	79	-	-	-	-
Zambie	22	89	7,3	89	0,74	1,38
Moyenne PPTE ^{3/}	43	77	6,0	76	-0,27	-
Minimum	2	29	2,0	45	-1,72	-1,64
Maximum	86	135	9,8	99	0,97	1,59

Source : Banque mondiale

^{1/}, ^{2/} : Indice synthétique des quatre indicateurs du tableau, exprimé en écart-type par rapport à la moyenne de l'échantillon des 50 pays du monde dont le PNB par habitant est inférieur à USD 1 200 ou de l'échantillon des PPTE d'Afrique (une valeur positive signifie que le pays se situe au-dessus de la moyenne pour l'échantillon considéré).

^{3/} Moyenne simple non pondérée.

Tableau 3 : Évolution des indicateurs sociaux, 1990-1997

Pays	Taux de mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes)			Taux d'analphabétisme des 15-24 ans (%)			Taux net de scolarisation primaire		
	1990	1997	Évolution ^{1/} (en %)	1990	1997	Évolution ^{1/} (en %)	1990	1997	Évolution ^{1/} (en %)
Angola	130	125	-4						
Bénin	104	88	-16	60	51	1	49	63	3
Bolivie	81	66	-19	7	5	9			
Burkina Faso	105	99	-6	76	70	1	27	31	4
Burundi	119	113	0						
Cameroun	66	52	-21	14	9	5			
Congo, Rép. dém.	96	92	-4						
Congo, Rép.	88	90	2	8	4	6			
Côte d'Ivoire	95	87	-8	50	40	2	47	55	3
Guinée équatoriale	121	108	-11	7	4	8			
Éthiopie	124	107	-14	58	49	1	30	28	3
Ghana	77	66	-15	20	13	3			
Guinée	136	120	-12				26	37	5
Guinée-Bissau	145	130	-10	58	49	1			
Guyana	64	58	-9				93	90	1
Honduras	50	36	-28	25	22	4	89	90	1
Kenya	62	74	20	10	6	6			
Lao, RDP	108	98	-9				61	72	2
Liberia	168	116	-31	43	34	2			
Madagascar	103	94	-9				70	61	1
Malawi	135	133	-2	37	31	2	50	68	3
Mali	136	118	-13	56	42	1	18	28	8
Mauritanie	105	92	-12	55	53	2			
Mozambique	150	135	-10	52	44	2	47	40	2
Myanmar	94	79	-16	12	10	7			
Nicaragua	55	43	-22	34	33	3	72	78	1
Niger	128	118	-8	83	79	1	24	25	4
Ouganda	104	99	-5	30	23	3			
Rép. centrafricaine	102	98	-4	48	38	2			
Rwanda	132	124	-6	27	19	3	66	75	2
São Tomé-et-Princ.	61	50	-18						
Sénégal	74	70	-5	60	53	1	48	58	3
Sierra Leone	189	170	-10						
Somalie	152	122	-20						
Soudan	85	71	-17	35	26	2			
Tanzanie	99	85	-14	17	11	4	51	48	2
Tchad	118	100	-15				40	46	3
Togo	92	86	-7	37	28	2	75	85	2
Viet Nam	44	29	-34	5	3	13			
Yémen, Rép.	110	96	-13	50	39	2			
Zambie	107	113	5	19	14	4	86	75	1
Moyenne PPTE^{3/}	105	94	-11	36	30	3	53	58	3
Minimum	44	29	-34	5	3	1	18	25	1
Maximum	189	170	20	83	79	13	93	90	8

Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde

^{1/} Variation en pourcentage entre 1990 et 1997.

^{2/} En l'absence de données pour 1990 ou 1997, les chiffres sont ceux de l'année la plus proche.

^{3/} Moyenne simple non pondérée.