

Soutenir la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement

La réponse de la communauté internationale

Masood Ahmed et Hugh Bredenkamp

MALGRÉ l'amélioration des taux de croissance de nombreux pays en développement pendant les années 90, une grande partie de leur population vit toujours dans le plus grand dénuement. On note, certes, des progrès — en ce qui concerne, par exemple, l'espérance de vie, la scolarisation, et les taux d'alphabétisme des adultes et de mortalité infantile —, mais ils sont terriblement lents, et le gouffre entre le monde industrialisé et le monde en développement reste béant. En Afrique, la lutte contre la pauvreté a marqué un recul dans les pays en proie à des conflits armés et aux ravages du sida. Il y a encore à faire pour atteindre les objectifs internationaux de développement proposés en 1996 par les Nations Unies (voir l'article de Sanjeev Gupta et autres dans le présent numéro).

Il est aujourd'hui crucial pour le développement de centrer la coopération sur une réduction accélérée de la pauvreté. Le défi est de telle ampleur qu'il exige de mener la lutte simultanément sur plusieurs fronts :

- Les programmes nationaux de développement doivent devenir plus réceptifs aux besoins des pauvres.

- Les programmes et procédures des organisations internationales de développement et autres bailleurs de fonds doivent renforcer les efforts nationaux de réduction de la pauvreté.

- Les efforts des pays doivent être complétés par une action mondiale visant à accroître les flux d'aide, à éliminer les barrières commerciales érigées par les pays industrialisés, à combattre plus efficacement le sida et autres pandémies et à apaiser les conflits transfrontaliers.

Appuyer des stratégies intégrées

Les pays en développement et les organismes d'aide s'accordent maintenant largement sur le fait que l'aide au développement doit soutenir des stratégies intégrées élaborées par les pays bénéficiaires. Pour les pays à faible revenu, ces stratégies doivent viser principalement à réduire la pauvreté en accélérant la croissance pour que les pauvres en bénéficient. Les années d'expérience acquise aussi bien par les pays que par les organismes d'aide ont clairement montré que toute stratégie est vouée à l'échec, aussi bien dans son élaboration que dans son application, si le pays ne se l'approprie pas véritablement, le gouvernement en prenant l'initiative avec la participation et la contribution de la société civile.

Cette importante leçon et la focalisation plus générale sur la pauvreté ont été incorporées aux stratégies d'aide au développement des organismes d'aide nationaux, au cadre de développement intégré de la Banque mondiale et aux objectifs institutionnels adoptés par les banques régionales de développement, ainsi qu'à la stratégie du Programme des Nations Unies pour le développement et d'autres agences de l'ONU. Et elles sont depuis peu au coeur d'une nouvelle approche du soutien des stratégies nationales de réduction de la pauvreté qui a été proposée par le FMI et la Banque mondiale et approuvée par les ministres lors de l'Assemblée annuelle des deux institutions en septembre 1999.

Documents de stratégie de réduction de la pauvreté

La nouvelle approche, qui est en chantier dans quelque trente pays à faible revenu, consiste es-

Si les taux de croissance économique des pays en développement se sont améliorés pendant les années 90, la pauvreté reste fermement enracinée. Comment les pays en développement, les institutions financières internationales et les pays développés peuvent-ils unir plus efficacement leurs efforts pour faire reculer la misère?



sentiellement à lier directement les aides concessionnelles (dons et prêts bonifiés) du FMI et de la Banque mondiale, ainsi que l'allègement de la dette au titre de l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), à l'élaboration et à la mise en oeuvre de stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Ces stratégies doivent être élaborées par les autorités nationales, en consultation avec la société civile, et présentées dans des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Elles doivent être suffisamment exhaustives — et intégrer les programmes de lutte contre la pauvreté et autres programmes sociaux classés par ordre de priorité, les réformes structurelles et institutionnelles et les politiques macroéconomiques en un cadre cohérent — pour servir de base aux programmes d'aide non seulement du FMI et de la Banque mondiale (dont les administrateurs doivent décider si la stratégie d'un pays est adéquate), mais aussi des autres partenaires du développement, y compris les agences de l'ONU, les autres institutions financières internationales et les donateurs bilatéraux.

Il convient de souligner un certain nombre d'éléments clés de cette approche :

- L'élaboration des politiques doit être plus ouverte, plus transparente et, surtout, davantage menée par les pays, les institutions financières internationales et autres donateurs jouant un rôle actif mais auxiliaire.

- Chaque stratégie doit avoir ses racines dans la conception qu'a le pays de la nature et des causes de la pauvreté et de la relation entre l'action publique et la pauvreté sous ses multiples dimensions (revenu, opportunité, accès aux marchés et aux services publics, sécurité, vulnérabilité aux chocs, etc.). Étant donné que les pauvres sont souvent les mieux placés pour identifier les priorités de l'action à mener, il importe de consulter les communautés défavorisées (voir les articles de Deepa Narayan et Caroline Robb dans ce numéro).

- La consultation du public, outre qu'elle permet d'avoir un autre point de vue sur l'élaboration de la politique à mener, est un moyen de renforcer le suivi et la responsabilisation au stade de l'exécution. Les résultats promis se matérialisent-ils, et si ce

n'est pas le cas, pourquoi? Une large consultation devrait contribuer à inspirer dans le pays un sentiment plus fort d'appropriation de la stratégie.

- Le suivi et la responsabilisation ne sont nulle part plus importants que dans la gestion des deniers publics. Le gaspillage, la corruption et le contrôle inefficace des dépenses publiques sont en grande partie responsables de la situation déplorable des services publics dans les pays en développement à faible revenu. Il faut prendre des mesures non seulement pour remédier à ces problèmes en soi, mais aussi pour ménager le soutien politique des contribuables dans les pays donateurs, indispensable à l'obtention d'aide et d'un allègement de la dette.

- Une croissance économique plus rapide est indispensable pour réduire durablement la pauvreté dans les pays pauvres. Les stratégies sont censées tenir compte de cet impératif et intégrer des objectifs de réforme des institutions et des politiques qui permettent aux pauvres de participer plus pleinement à la croissance économique de leur pays et d'en bénéficier plus largement. Comme d'autres l'ont déjà expliqué (voir, par exemple, l'article de Dani Rodrik dans ce numéro), la pauvreté tenace et la faible croissance ont souvent les mêmes causes — notamment des infrastructures et services publics inadéquats, le manque d'accès des pauvres aux actifs ou aux marchés et des droits de propriété mal défendus — et tendent à se renforcer mutuellement.

- Enfin, l'approche du DSRP souligne qu'une stratégie bien conçue de réduction de la pauvreté devrait comporter des indicateurs permettant de suivre les progrès économiques et sociaux. Les indicateurs de résultat peuvent signaler les cas où des corrections de la politique ou des concours extérieurs sont nécessaires et donner des repères permettant aux citoyens de tenir leur gouvernement comptable de l'application de la stratégie.

L'approche du DSRP implique un changement dans la manière dont le FMI et les organismes de développement donnent aux pays le soutien nécessaire. En bref, les partenaires du développement doivent céder le rôle de chef de file aux autorités

nationales. Ils doivent être plus disposés, par exemple, à donner des conseils et de l'assistance technique de manière à renforcer le dialogue national et à appuyer la vision du développement qu'ont les autorités. Cela veut dire que les organismes de développement doivent, à leur tour, être prêts à identifier les choix de politique qui s'offrent au pays, tout en reconnaissant que c'est aux autorités du pays qu'il appartient d'évaluer les diverses options et de faire le choix. Cela implique aussi un changement de forme de l'assistance, les «projets phares» faisant place à une aide intégrée fournie par les donateurs pour soutenir soit la stratégie globale du pays, soit au moins les programmes sectoriels qui la constituent. Dans l'idéal, cette aide devrait être engagée plusieurs années à l'avance, de sorte que les autorités des pays bénéficiaires puissent estimer les flux de ressources de manière raisonnablement fiable. Et elle devrait être administrée de façon à constituer une capacité locale de gestion des budgets. Les procédures actuelles et les rapports à fournir aux donateurs soumettent les capacités locales à des pressions considérables — par exemple les projets financés par des donateurs en Tanzanie exigeraient l'établissement de 9.600 rapports chaque année.

Le FMI et la Banque mondiale se sont efforcés durant l'année passée d'aligner leurs opérations conformément à la nouvelle

approche du DSRP. En particulier, les services des deux institutions collaborent de manière à donner aux pays membres des diagnostics et des conseils de politique économique cohérents et intégrés dans leurs domaines de compétence respectifs (pour le FMI, la politique macroéconomique et la réforme des systèmes budgétaire, monétaire et financier; pour la Banque mondiale, les politiques structurelles et sociales).

Le FMI a ouvert un nouveau guichet à l'intention des pays à faible revenu, à savoir la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), qui succède à la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR). Ce nouveau dispositif a pour fonction directe de soutenir les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Il fait de la réduction de la pauvreté un objectif explicite des programmes appuyés par cette facilité et donc un critère d'évaluation du succès de ces programmes. Certains des principaux aspects que l'on s'attend à voir dans les programmes appuyés par cette nouvelle facilité sont décrits dans l'encadré.

La mise en oeuvre : des tensions à gérer

Les débuts de l'application du processus du DSRP sont encourageants et ce nouveau dispositif prend de l'extension. (Voir à ce sujet un rapport récent de la Banque mondiale et du

Quoi de neuf dans la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance?

La transformation de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) en facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) a d'importantes implications en ce qui concerne l'élaboration de programmes appuyés par le FMI dans les pays à faible revenu. L'accent mis sur la croissance et la réduction de la pauvreté influera directement sur le choix des mesures ainsi que sur le rythme et l'agencement de leur mise en oeuvre. Il appartiendra au gouvernement du pays concerné de définir le plan d'action. Et les principaux éléments du programme — du diagnostic à la définition des indicateurs du suivi — feront l'objet d'une large consultation du public dans le contexte de l'élaboration d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Les mesures spécifiques appuyées par la FRPC seront donc dictées par la stratégie du pays.

Les changements concrets attendus de la transition de la FASR à la FRPC comprennent :

- **Des budgets davantage axés sur les pauvres et la croissance.** Les conseils donnés aux pays par le FMI et la Banque mondiale privilégieront une réorientation plus marquée des dépenses publiques vers les secteurs sociaux, les infrastructures de base et autres activités qui aident les pauvres à participer plus pleinement à la croissance économique de leur pays et à en profiter davantage. On attachera une importance particulière à l'amélioration de l'efficacité et du ciblage des dépenses publiques ainsi qu'aux possibilités de réforme fiscale propres à accroître simultanément l'efficacité et l'équité.

- **Objectifs budgétaires plus souples.** Le FMI cherchera plus activement à mobiliser une aide financière supplémentaire pour les pays qui en ont besoin pour mettre en oeuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté bien conçues et bien exécutées. Celle-ci devra être fournie à des conditions hautement concen-

sionnelles de manière à ne pas alourdir le fardeau de la dette des pays. Les limites imposées aux déficits budgétaires dans les programmes appuyés par la FRPC seront ajustées en fonction de ces apports supplémentaires.

- **Meilleure gestion des fonds publics.** Les programmes contre la pauvreté les mieux conçus et ciblés seront inefficaces si les pays n'ont pas de système garantissant le bon emploi des fonds. La mise en place de mécanismes efficaces de suivi et de contrôle des dépenses publiques à tous les niveaux, assortis d'une responsabilisation accrue face au public, devrait donc avoir une place prépondérante dans les programmes appuyés par la FRPC.

- **Protection des pauvres pendant l'ajustement et la réforme.** Le renforcement de la croissance et la réduction de la pauvreté à long terme exigent parfois des ajustements macroéconomiques ou des réformes structurelles qui peuvent avoir une incidence négative à court terme sur certains groupes défavorisés. Les programmes doivent tenir compte de l'impact social prévisible des réformes et inclure des mesures propres à en atténuer les effets préjudiciables éventuels. Les services du FMI et de la Banque mondiale aideront les gouvernements à identifier les situations où de telles mesures s'imposent et à les incorporer dans les programmes des pays.

- **Conditionnalité plus sélective.** Les programmes appuyés par la FASR conditionnaient les décaissements de prêts à une large panoplie de réformes structurelles. La conditionnalité dans le cadre de la FRPC sera plus spécifiquement centrée sur les mesures monétaires, budgétaires et institutionnelles identifiées dans le DSRP du pays comme étant cruciales pour le maintien de la stabilité macroéconomique et de la croissance et la gestion efficace des deniers publics.

FMI à la page PRSP (en anglais) sur le site Internet du FMI, <http://www.imf.org>.) En mai 2000, l'Ouganda a été le premier pays à établir et publier un DSRP, suivi par le Burkina Faso en juin. Un certain nombre d'autres pays (dont le Bénin, le Guyana, le Honduras, le Kenya, le Mali, la Mauritanie, le Nicaragua et la Tanzanie) sont déjà bien avancés dans la préparation d'un DSRP. Ces premiers efforts ont toutefois aussi fait surgir de nouvelles questions.

Maints observateurs ont noté l'inévitable tension entre la volonté d'appropriation par les pays de leurs stratégies respectives et le fait que le FMI et la Banque mondiale doivent évaluer ces dernières pour déterminer si elles justifient l'octroi de prêts concessionnels et d'allègement de la dette. D'un côté, les institutions internationales ont la responsabilité fiduciaire de veiller à ce que leurs ressources limitées soient utilisées efficacement. Il est clair qu'elles ne peuvent pas s'engager à financer une stratégie manifestement défectueuse pour la seule raison que le pays se l'est «appropriée». Les institutions doivent donc porter un jugement, à la lumière de l'expérience acquise au niveau national et international, quant aux moyens efficaces de promouvoir la croissance et de réduire la pauvreté, en tenant dûment compte du point de vue des autres parties engagées dans le processus du DSRP. De l'autre côté, l'appropriation implique qu'il ne peut y avoir de stratégie type applicable à tous les pays et appelle une plus grande souplesse de la part de la communauté internationale. En pratique, la conciliation de ces conditions conflictuelles suppose que l'on soit prêt à soutenir des approches «maison» de la réduction de la pauvreté, lesquelles peuvent comprendre des mesures et priorités qui s'écartent des conseils donnés par les institutions internationales et les organismes donateurs, tant que le cadre global est propice à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.

Une deuxième tension vient de la ferme volonté de la communauté internationale d'accélérer l'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE et de maintenir les flux d'aide concessionnelle du FMI et de la Banque mondiale tout en veillant à ce que cette assistance soutienne effectivement de véritables stratégies de lutte contre la pauvreté, conçues avec une large participation de la société civile. L'introduction de DSRP intérimaires (qui n'ont pas besoin d'être exhaustifs et peuvent être établis sans faire appel à de vastes consultations) et un allègement de dette intérimaire dans le cadre de l'initiative PPTE se révèlent utiles pour gérer cette tension. Mais les partenaires du développement comme les pays ont ce dilemme à résoudre : d'un côté, l'octroi plus rapide d'un allègement de la dette et d'aide concessionnelle augmente le risque que les fonds ne soient pas utilisés efficacement; de l'autre côté, si l'on attend d'avoir de plus fermes assurances à cet égard, l'apport d'aide risque d'être retardé et le sentiment d'appropriation de s'en trouver affaibli. Ces arbitrages seront encore plus importants quand on passera des DSRP intérimaires aux DSRP «à part entière». En dernière analyse, la seule façon de procéder est d'évaluer chaque cas de manière aussi transparente et équitable que possible.

Un autre aspect crucial du processus du DSRP est la nécessité d'encourager une large participation sans saper le rôle des parlements nationaux et des processus démocratiques en place. Le défi est d'aider les pays à concevoir des mécanismes qui n'empêchent pas les prérogatives des représentants élus auxquels il



Masood Ahmed (à gauche) est Directeur adjoint du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI. Hugh Bredenkamp est le chef de la Division des opérations de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, du même département.

appartient de décider des mesures à prendre, mais qui rendent ces derniers plus responsables des résultats.

Les capacités institutionnelles et les capacités d'analyse limitées dont disposent les pouvoirs publics et la société civile dans bien des pays pour préparer des DSRP complets sont aussi un défi majeur pour la communauté internationale. Les partenaires du développement, dont le FMI et la Banque mondiale, ont un rôle crucial à jouer en procurant de l'assistance technique et des conseils dans des domaines tels que la création de systèmes de compilation de données sur la pauvreté, le renforcement des capacités locales d'analyse et d'élaboration des politiques et la diffusion d'informations sur les processus participatifs efficaces observés dans les différents pays. Les contraintes existantes donnent aussi à penser que les attentes à court terme doivent être réalistes. Il faudra du temps aux pays pour élaborer des stratégies qui leur appartiennent véritablement, et il convient de faire fond sur les processus et institutions en place. On peut s'attendre à ce que les DSRP s'améliorent de cycle en cycle, mais que les premiers soient de qualité très inégale.

Bien sûr, les obstacles au développement auxquels se heurtent nombre de pays pauvres vont bien au-delà des tensions associées à la mise en oeuvre du processus du DSRP. Tout récemment, la baisse des prix des produits de base conjuguée à la hausse de ceux du pétrole a fait chuter les termes de l'échange de plus de 15 % dans la moitié des PPTE. Les problèmes environnementaux et les conflits constituent des obstacles majeurs à la réduction de la pauvreté dans certains pays en développement. Et les catastrophes naturelles se succèdent : les récentes inondations au Mozambique, l'ouragan au Honduras et au Nicaragua et la sécheresse au Kenya, pour n'en citer que quelques-unes, ont coûté très cher aux pays concernés, sur le plan économique aussi bien qu'humain.

Dans ce contexte, une stratégie contre la pauvreté, aussi bien conçue et appliquée soit-elle, n'est pas une baguette magique qui amènera la prospérité en un clin d'oeil. Mais l'élaboration de ces stratégies devrait garantir qu'à terme les efforts collectifs de la communauté internationale seront plus efficaces pour améliorer le sort des pauvres. La réaction initiale des pays et des donateurs a été très positive et donne bon espoir que les défis à venir, indéniablement difficiles, pourront être relevés. **F&D**