

Bilan de la lutte contre la pauvreté

Brian Ames, Gita Bhatt et Mark Plant

QU'EST-CE exactement qu'un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), l'élément central du nouvel assaut de la communauté internationale contre la pauvreté? C'est essentiellement un «carnet de route» préparé par les pays eux-mêmes pour mieux cibler leurs politiques à l'appui de la lutte contre la pauvreté. Il s'agit avant tout de laisser l'initiative aux pays — de manière à ce qu'ils prennent en charge leurs réformes économiques — et d'encourager un processus fondé sur une large participation non seulement des pouvoirs publics et des donateurs, mais aussi des communautés locales et des organisations de la société civile, par exemple les organisations non gouvernementales (ONG), les syndicats, les organisations religieuses et les instituts de recherche. En outre, les DSRP sont axés sur des résultats qui bénéficieront aux pauvres, offrent une perspective globale à long terme et mettent l'accent sur la transparence et la responsabilisation.

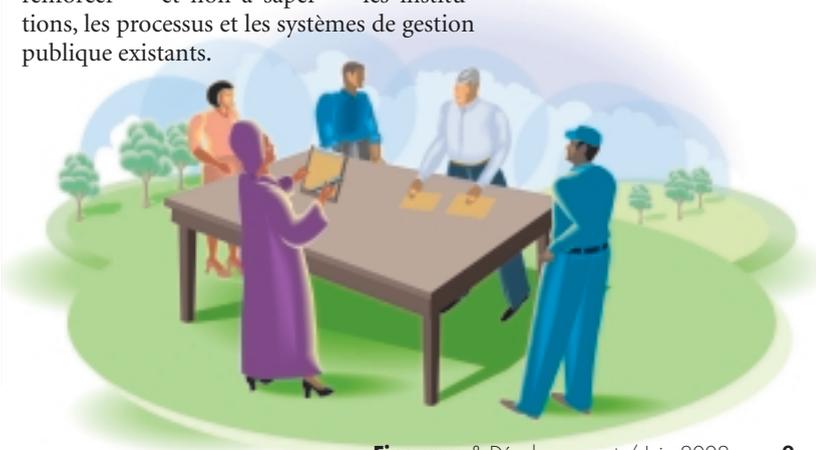
S'il n'y a pas de modèle unique, tous les DSRP contiennent quatre éléments fondamentaux : 1) une description du processus de préparation, fondé sur la participation; 2) un diagnostic de la pauvreté, avec l'identification des obstacles au recul de la pauvreté et à la croissance; 3) des objectifs, des indicateurs (par exemple taux annuels de croissance ou scolarisation primaire) et des systèmes de suivi, fondés sur le diagnostic de la pauvreté; et 4) des mesures prioritaires que les pays s'engagent à prendre — dans les limites imposées par leur budget — pour atteindre les objectifs établis.

Jusqu'à présent, dix pays (Albanie, Bolivie, Burkina Faso, Honduras, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda et Tanzanie) ont achevé leur premier DSRP définitif, et plus de quarante autres ont préparé un DSRP intérimaire — un bref document qui décrit la situation actuelle de la pauvreté dans les pays et la politique des

pouvoirs publics en la matière, et inclut un projet de préparation d'un DSRP définitif.

Quels sont les résultats de cette nouvelle formule? En juillet 2001, le FMI et la Banque mondiale ont engagé une revue générale, en s'appuyant sur des évaluations internes et de vastes consultations externes. Comme peu de DSRP ont été achevés jusqu'à présent, cette revue s'est concentrée sur le processus et, à titre plus expérimental, sur le contenu, et non sur l'impact effectif. Une deuxième revue, prévue d'ici le début de 2005, devrait fournir plus d'informations sur ce dernier point.

Bien que les pays achèvent leur DSRP définitif plus lentement que prévu initialement, on dispose de suffisamment d'informations pour commencer à tirer des enseignements et à partager des expériences — et donc à définir de bonnes pratiques (voir encadré). Par ailleurs, les efforts de ces pays ne doivent pas être sous-évalués. En plus de gérer un dialogue complexe avec leurs partenaires de développement, les autorités des pays à faible revenu doivent établir une stratégie intégrée de politique économique et de lutte contre la pauvreté à moyen terme, avec des objectifs à court et à long terme et des systèmes de suivi — un ensemble de tâches dont peu de pays industrialisés pourraient bien s'acquitter de manière systématique. Et, dans nombre de pays, il faut gérer ces tâches avec des capacités techniques et institutionnelles limitées et de manière à renforcer — et non à saper — les institutions, les processus et les systèmes de gestion publique existants.



Liste de bonnes pratiques pour les DSRP

Pour les pays :

- Faire participer les parlements, les cabinets et les ministères à la préparation des DSRP aux stades appropriés.
- Analyser l'impact des principaux programmes et mesures de lutte contre la pauvreté.
- Établir des indicateurs appropriés pour permettre un suivi des résultats en temps opportun et un retour d'informations.
- Établir des objectifs réalistes de croissance et de réduction de la pauvreté.
- Établir divers scénarios macroéconomiques dans les DSRP, y compris des programmes de dépenses pour imprévus et des mesures à l'appui d'autres politiques de recettes.
- Inclure des mesures visant à réduire les risques liés à des chocs extérieurs et à assurer la viabilité de la dette.

Pour les partenaires de développement, y compris la Banque mondiale et le FMI :

- Fournir en temps opportun des commentaires constructifs aux équipes chargées de l'établissement des DSRP, mais se garder de faire sur les projets de longs commentaires qui pourraient saper l'appropriation de la stratégie par les pays.
- Coordonner l'aide à la préparation des diagnostics de la pauvreté et des analyses de l'impact sur la pauvreté et la situation sociale.
- Fournir en temps opportun une analyse appropriée des principaux éléments du DSRP, conjointement avec les autorités, si possible.
- Redoubler d'efforts pour comprendre les liens entre l'action des pouvoirs publics et une croissance favorable aux pauvres au niveau des pays.
- Respecter les cycles nationaux des processus décisionnels, en particulier les cycles budgétaires annuels, et aligner l'aide sur ces cycles.
- Aligner les projets sur les DSRP nationaux, y compris les critères de résultats et la conditionnalité, et justifier le choix des instruments par rapport aux objectifs des DSRP.
- Appuyer le renforcement des capacités de la société civile.

Donner la parole à chacun

Quelles sont les principales observations de la revue? Premièrement, *on note un sentiment croissant de maîtrise des programmes par les pays et un dialogue plus ouvert* au sein des autorités elles-mêmes, ainsi qu'entre celles-ci et les organisations de la société civile, même dans des pays sans tradition établie de consultation. La participation d'un groupe d'acteurs plus varié au processus d'élaboration de la politique économique va de pair avec un renforcement de la responsabilisation et de la transparence, une appropriation du programme par un plus grand nombre et une meilleure compréhension des diverses dimensions de la pauvreté et des priorités des pauvres. En Tanzanie, par exemple, le lobbying des citoyens a conduit à l'élimination des frais de scolarité primaire, à une plus grande

mise en valeur des projets de développement à l'initiative des communautés et à la création de programmes d'emploi pour les pauvres. De la même manière, en Mauritanie, le processus du DSRP a donné lieu à un débat animé au cours duquel la société civile a soulevé plusieurs questions — notamment le besoin de clarifier les liens entre la gestion publique et la pauvreté — et a provoqué l'inclusion d'un programme national d'éducation et de services de soins de santé décentralisés dans le DSRP. En Bolivie, le processus du DSRP a aidé à institutionnaliser le débat plus ouvert engagé depuis la fin de la dictature militaire et la mise en place d'une démocratie pluripartite en 1982 (voir l'article sur la Bolivie dans le présent numéro).

Néanmoins, il reste bien des choses à améliorer. *Il s'agit essentiellement de promouvoir une participation plus large et plus active des parties prenantes nationales.* De nombreuses organisations de la société civile notent que la qualité de la participation varie notablement d'un pays à l'autre, les débats étant souvent circonscrits à une série limitée de questions relatives à des programmes ciblés de lutte contre la pauvreté, ce qui les exclut en réalité du débat plus large sur les réformes structurelles et la politique macroéconomique. Par ailleurs, les organisations de la société civile soulèvent la question de la capacité de la société civile à participer au débat de manière constructive, surtout dans des domaines aussi techniques que le cadre macroéconomique, par exemple. La question de la faiblesse des capacités devient d'autant plus urgente que la société civile participe aussi à l'exécution, au suivi et à l'évaluation de l'action. À cet égard, il est noté dans la revue que les partenaires de développement devraient accroître leur assistance technique pour renforcer la capacité de la société civile à participer pleinement et efficacement au processus des DSRP.

Il est fait mention aussi de l'engagement limité de groupes qui pourraient jouer un rôle essentiel dans le succès de la lutte contre la pauvreté — par exemple les membres des parlements, les ministères et le secteur privé. En particulier, il est nécessaire de faire participer les membres des parlements à la préparation, à l'approbation et au suivi des stratégies nationales. Ceux-ci ont un rôle unique à jouer en tant que représentants des pauvres, et leur participation pourrait renforcer la voix des défavorisés tout en fortifiant les institutions démocratiques.

Mettre l'accent sur l'exécution

Deuxièmement, *le processus des DSRP a assuré à la lutte contre la pauvreté une place plus en vue* — allant au-delà des mesures dans le secteur social — *dans le débat sur l'action des pouvoirs publics.* En fait, la collecte, l'analyse et le suivi des données deviennent plus systématiques. La plupart des gouvernements redoublent d'efforts pour identifier les causes de la pauvreté et s'impliquent davantage dans la conception de stratégies efficaces de lutte contre la pauvreté, tout en comprenant mieux le phénomène de la pauvreté et les priorités des pauvres.

Il faut maintenant aller au-delà du processus pour s'intéresser au contenu et à l'exécution; il est urgent aussi de mieux comprendre les liens entre l'action des pouvoirs publics et leur impact sur la pauvreté. Selon la revue, les quatre domaines ci-après sont ceux où les efforts sont les mieux récompensés :

Cadre macroéconomique. Les objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté de chaque DSRP définitif s'appuient sur un cadre macroéconomique. Mais certains pays ont fixé

des objectifs de croissance irréalisables — allant de 5 % en Bolivie et au Nicaragua à 7–8 % en Albanie, au Burkina Faso, en Mauritanie, au Mozambique et en Ouganda. Si de tels taux de croissance sont nécessaires pour que le niveau de vie s'améliore et que la pauvreté recule, ils ne tiennent pas du tout compte de la situation, ni des contraintes du pays concerné. Parmi les conséquences de projections macroéconomiques trop optimistes figurent des prévisions de recettes peu réalistes et donc des dépenses qui ne peuvent pas être financées de manière durable. Il faut prendre plus grand soin d'identifier les sources de croissance favorable aux pauvres sur lesquelles s'appuient ces projections.

C'est exactement ce qu'a fait le Honduras dans son DSRP. Comme la pauvreté est généralisée dans les zones rurales du pays, les autorités honduriennes ont présenté des mesures pour améliorer la compétitivité de l'économie rurale en améliorant l'accès des pauvres des zones rurales aux infrastructures, aux services commerciaux, aux technologies et au financement. Parmi les programmes spécifiques figurent le développement des petites exploitations agricoles, la construction et la réparation de routes rurales, l'expansion de l'irrigation, l'électrification des régions rurales, l'assainissement de base et l'octroi d'un capital de départ aux petits producteurs. Pour combattre la pauvreté dans les villes, le DSRP prévoit de créer des possibilités d'emploi et de revenu pour les pauvres des zones urbaines, d'officialiser et de réglementer la situation des vendeurs de rue, de veiller au développement des micro-entreprises et des PME, de développer le potentiel des villes intermédiaires en tant que pôles de croissance régionaux et d'améliorer l'accès au logement et aux services de base.

Les pays pauvres doivent aussi prêter plus attention à leur vulnérabilité extrême aux chocs externes en identifiant à l'avance les domaines potentiels de vulnérabilité et les filets de protection sociale ou autres ripostes appropriés. La Mauritanie a élaboré sa stratégie sur la base d'une forte dépendance persistante à l'égard d'une base d'exportation étroite, et la Bolivie et l'Ouganda restent très sensibles aux variations des termes de l'échange. Cependant, seule la Bolivie a examiné les mesures macroéconomiques nécessaires pour réduire les risques liés à des chocs extérieurs et assurer la viabilité de la dette. La communauté internationale doit aider les pays à établir à l'avance des mesures qui peuvent protéger les pauvres des chocs.

Établissement d'un ordre de priorité dans l'action des pouvoirs publics. Pour atteindre les objectifs de croissance et rendre la croissance favorable aux pauvres, les DSRP doivent identifier une série de mesures prioritaires à prendre sur une période de trois ans, ainsi que des mesures visant à améliorer la gestion publique et les programmes sectoriels. Les premiers DSRP ont fait état d'une capacité impressionnante de consolidation d'un large éventail de mesures dans un seul document. Dans nombre de cas, cependant, il en est ressorti aussi de longues listes d'objectifs et des listes plus longues encore de mesures à l'appui de ces objectifs.

Il est évident qu'il faut prévoir des compromis et définir des priorités pour que la stratégie soit réaliste, surtout face à des contraintes budgétaires strictes. Mais les pays ont souvent du mal à établir des priorités du fait de l'incertitude entourant leur stratégie globale de croissance, le coût des diverses mesures et leurs propres contraintes budgétaires. Il



Mark Plant (à gauche) est Chef de division et Brian Ames est Conseiller au Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI. Gita Bhatt, qui était dans le même département lorsque l'article a été rédigé, travaille maintenant au Département des relations extérieures.

leur est souvent difficile aussi de donner des détails appropriés sur leur action — par exemple, qui doit faire quoi dans un délai donné. Les partenaires de développement doivent redoubler d'efforts — par leur assistance technique et financière — pour assurer que les pays disposent des capacités nécessaires dans ces domaines.

Analyse de l'impact sur la pauvreté et sur la situation sociale. Lorsqu'elles établissent leurs priorités, les autorités doivent évaluer l'effet de leur action sur les pauvres. Cependant, en dépit des progrès accomplis dans les données sur la pauvreté et l'analyse de ces données, il arrive souvent que l'action des pouvoirs publics ne soit pas clairement liée à un diagnostic global de la pauvreté ou à une analyse de son impact sur les pauvres. Le problème, ce sont les contraintes de capacité des pays et les difficultés techniques qui leur sont inhérentes. C'est là que les partenaires de développement, en particulier la Banque mondiale, peuvent intervenir. Grâce à leur aide, les pays peuvent être mieux à même de procéder à des analyses plus systématiques de l'impact de changements majeurs de politique — par exemple la réforme des prix agricoles ou la libération des prix de l'énergie — sur la pauvreté et la situation sociale, et de concevoir des mesures compensatoires, le cas échéant.

Gestion des dépenses publiques. Il est essentiel de bien planifier et exécuter le budget pour assurer que les deniers publics servent à réduire la pauvreté. Mais, dans nombre de pays, en particulier les pays pauvres très endettés, les systèmes actuels de gestion des dépenses publiques présentent beaucoup de lacunes (couverture incomplète, classifications inappropriées, capacité limitée de suivi des dépenses et d'estimation de leur efficacité, faiblesse de l'audit). Les pays doivent commencer par évaluer et améliorer leur système, comme l'a fait l'Ouganda, où la première enquête de suivi des dépenses publiques a révélé qu'au début des années 90, 13 % seulement, en moyenne, des crédits budgétaires de l'administration centrale pour l'éducation atteignaient les écoles. Après des réformes de la gestion des dépenses publiques, la situation s'est améliorée notablement : selon une enquête préliminaire, environ 80–90 %, en moyenne, des dons par habitant ont atteint les écoles en 1999 et en 2000.

Faire participer les donateurs

Troisièmement, *la communauté des donateurs* — des principales organisations des Nations Unies aux donateurs bilatéraux — *ont adopté les principes de la formule des DSRP et ont fait part de leur intention d'aligner leurs programmes d'aide à l'appui des DSRP*. On espère ainsi surmonter des problèmes de longue date causés par des politiques et procédures multiples et souvent incohérentes en matière d'acheminement et de gestion de l'aide, tels que la coordination insuffisante des donateurs, la faible appropriation par les pays de programmes financés par l'étranger et le morcellement des programmes et institutions publics.

Mais il reste beaucoup à faire pour réduire l'écart entre les promesses et les pratiques des donateurs. Certains pays bénéficiaires s'inquiètent que les procédures et les obligations de déclaration liées aux prêts relatifs aux DSRP restent trop exigeantes. Les autorités et les représentants de la société civile notent aussi la persistance des tensions entre le principe d'appropriation par les pays et la tendance des donateurs à promouvoir des questions qui sont importantes pour eux-mêmes (par exemple l'égalité entre les sexes, le sida, l'environnement, la gestion publique, la corruption et le développement rural). Si le DSRP doit vraiment représenter un moyen plus efficace de fournir de l'aide, les donateurs doivent réduire le coût de la mobilisation et de l'utilisation de l'aide pour les pays à faible revenu. À cet effet, ils devraient harmoniser et simplifier leurs obligations de déclaration et aligner leur aide sur les cycles nationaux des

processus décisionnels, en particulier les cycles budgétaires annuels. Par ailleurs, la fourniture d'informations supplémentaires sur les promesses d'aide et une plus grande prévisibilité des apports d'aide aideraient les pays à faible revenu à planifier et à exécuter leur stratégie.

Suivi

En fin de compte, comment un pays et ses partenaires de développement peuvent-ils être sûrs que leurs efforts changent quelque chose? Au niveau national, il faut évaluer périodiquement les progrès accomplis dans la lutte contre la pauvreté et la pérennisation de la croissance pour assurer que l'exécution des DSRP reste sur la bonne voie et que les stratégies du pays restent pertinentes. Au niveau international, il s'agit d'évaluer les progrès par rapport aux objectifs de développement du millénaire (voir encadré à la page 40). Ce point de référence est essentiel pour maintenir la communauté internationale concentrée sur la réalisation d'objectifs à long terme et pour obtenir un appui durable à une augmentation de l'aide internationale aux pays à faible revenu. **F&D**

Les conclusions de la revue du processus des DSRP, qui a été effectuée par une équipe dirigée par Brian Ames, du FMI, et Jeni Klugman, de la Banque mondiale, ont été publiées dans deux documents, «Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Approach—Main Findings and Issues for Discussion» et «Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Approach—Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs», qui sont disponibles sur Internet à l'adresse <http://www.imf.org/external/np/prspgen/review/2002/031502a.htm>

JUST PUBLISHED BY THE WORLD BANK

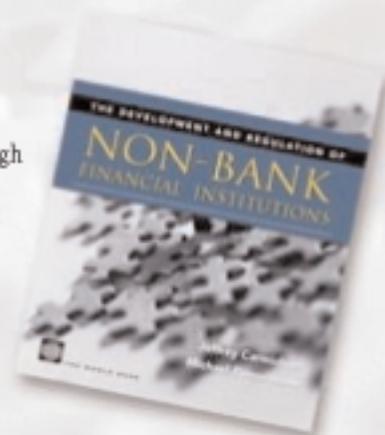
The Development and Regulation of Non-Bank Financial Institutions

Non-bank financial institutions are fast becoming a vital segment of the financial system in developing countries. The growth of NBFIs offers potential benefits through a broad and balanced financial sector that spreads risks. However, in developing countries that lack a coherent policy framework and effective regulations, non-bank financial institutions can exacerbate the fragility of the financial system.

The Development and Regulation of Non-Bank Financial Institutions helps build an awareness of the potential of non-bank financial institutions for developing countries. This book aims to assist policymakers in the creation of coherent policy structures and sound regulatory and supervisory environments for the development of these institutions.

With *The Development and Regulation of Non-Bank Financial Institutions*, policymakers learn the essential functions and characteristics of non-bank financial institutions with select chapters on insurance companies, mutual funds and pension schemes, securities markets, and leasing and real estate companies.

MARCH 2002. STOCK NO. A14839. ISBN 0-8213-4839-6. \$50.



World Bank Publications

Visit our website at www.worldbank.org/publications

To order contact: World Bank Publications

P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0960, USA

Telephone: 703-661-1580 or 800-645-7247 • Fax: 703-661-1501