

Le DSRP de la Bolivie



LE DOCUMENT de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) en Bolivie — *La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*, en espagnol — a été publié en mars 2001. Il tire les leçons d'un premier dialogue national ouvert par les autorités en 1997 en fixant quatre objectifs : l'instauration d'une croissance durable, le développement social, le renforcement des institutions et l'éradication de la culture du coca et du trafic de drogue.

Peu après le lancement de l'initiative conjointe de la Banque mondiale et du FMI en faveur des pays pauvres très endettés (l'initiative PPTE) en septembre 1999, la Bolivie a formulé un DSRP intérimaire qui devait lancer le processus de consultation, mais qui n'établissait pas de priorités précises et reposait sur une participation jugée insuffisante. Les autorités ont donc ouvert un nouveau dialogue national en avril 2000 afin d'encourager les Boliviens à prendre part à l'élaboration du DSRP. Avant que le processus ne débute, divers groupes de la société civile — tels que le Forum des ONG pour le Jubilé 2000 ou les représentants des petits producteurs, des populations indigènes et des mineurs — ont tenu leurs propres assises.

Le dialogue national est parti de la base puisque les discussions, amorcées au niveau municipal, se sont poursuivies au plan régional, puis national. Quatre sujets ont été abordés : les causes de la pauvreté, l'allocation des ressources dégagées par l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE, la participation des citoyens au suivi de l'emploi de ces fonds et la relance périodique du dialogue. Les autorités se sont inspirées des conclusions du processus pour élaborer un DSRP définitif. Après son approbation par le gouvernement en février 2001, l'avant-projet a été soumis à un examen public et révisé sur certains points — populations indigènes, problématique hommes-femmes, environnement — en fonction de l'accueil du public.

Pour en savoir plus, *Finances & Développement* a demandé à cinq personnalités qui ont pris une part active à l'élaboration du DSRP quels ont été les succès et les échecs du processus.



Ramiro Cavero Uriona
Ministre du développement durable
et de la planification (Bolivie)

Le dialogue a été un succès dans la mesure où il a permis aux communautés de participer et d'exposer leurs problèmes,

leurs besoins et leurs priorités. En revanche, on peut regretter l'absence des représentants de certains groupes, tels que les agriculteurs ou les populations indigènes.

Ceux qui étaient présents se sont accordés sur les points suivants :

- Une décentralisation plus poussée s'impose pour accroître les compétences des collectivités locales. Celles-ci reçoivent désormais une dotation globale, ce qui leur permet de décider elles-mêmes de l'affectation des ressources (dans les limites toutefois d'un « menu » d'options).

- L'institution bolivienne la plus fiable, l'Église catholique, devrait jouer un rôle moteur dans l'organisation de la société civile et l'exercice d'un contrôle social.

- Le dialogue national doit être institutionnalisé, car il est nécessaire de dialoguer, de persuader les parties prenantes et de travailler ensemble pour concevoir et appliquer la politique sociale.

C'est sur ces points d'accord que se sont appuyés les travaux préparatoires. Mais la stratégie de lutte contre la pauvreté — comme toute autre stratégie — ne pouvait être élaborée par un groupe si nombreux de personnes aux besoins si dissemblables. C'est pourquoi, bien que le DSRP soit issu d'une vaste consultation et ait été largement diffusé, sa préparation a été confiée en fait aux pouvoirs publics.

«Pour la première fois, les indicateurs de la pauvreté sont pris en compte dans l'allocation des ressources.»

Le processus d'examen a été intégralement formalisé dans la nouvelle législation sur les modalités du dialogue national mise en œuvre peu de temps après la formulation de normes réglementaires et l'adoption d'initiatives concrètes. Cette législation repose sur quatre piliers :

- *Attirer davantage de ressources* grâce à l'allègement de la dette, mais aussi en réformant les fonds d'investissement et de développement pour recevoir plus facilement l'aide des agences internationales de coopération.

- *Mieux les distribuer* : pour la première fois, les indicateurs de la pauvreté entrent en jeu dans l'allocation des ressources, ce qui en améliore l'équité et la transparence.

Objectifs du DSRP de la Bolivie

Le DSRP de la Bolivie fixe des objectifs à moyen et à long terme (2005, 2010 et 2015). Sur le plan social, et d'ici 2015, il envisage ainsi de :

- ramener l'incidence de la pauvreté de 63 % à 41 %;
- réduire de moitié (36 % à 17 %) l'incidence de l'extrême pauvreté;
- porter l'espérance de vie de 62 ans à 69 ans;
- ramener la mortalité infantile de 67 à 40 pour 1000 naissances;
- ramener la mortalité maternelle de 390 à 200 pour 100 000 naissances;
- relever très nettement les taux de scolarisation et de réussite scolaire.

Cela ne sera possible que si la croissance du PIB s'accélère : le DSRP fixe un objectif de 5 % en 2003 et de 5^{1/2} % en 2008, contre une croissance moyenne de 4 % par an dans les années 90. Pour que la croissance s'accélère, des réformes structurelles devront permettre de stimuler l'investissement privé. Ce climat propice à l'investissement suppose :

- un système juridique et judiciaire stable;
- un marché du travail plus flexible;
- une priorité accrue aux mesures de croissance ciblées sur les pauvres (telles que la levée des obstacles à l'essor des petites exportations agricoles);

- la stabilité macroéconomique (situation budgétaire et comptes extérieurs viables, faible inflation);

La stratégie prévue couvre les grandes options de la lutte contre la pauvreté, les incitations et les contraintes institutionnelles. Elle s'articule en quatre volets :

- multiplier les gisements d'emplois et de revenus, notamment pour les petites exploitations agricoles et les micro-entreprises, en améliorant, par exemple, le réseau routier et les autres infrastructures rurales);
- valoriser le capital humain en facilitant l'accès à un enseignement primaire de qualité et aux soins de santé préventifs;
- accroître la protection sociale des pauvres;
- promouvoir la participation et l'intégration sociales.

Le coût de ces mesures, estimé à 7,4 milliards de dollars sur 2001–06, serait financé par la Bolivie (3,7 milliards) et par des concours extérieurs (2,8 milliards). Le déficit de financement, soit 0,9 milliard de dollars, pourrait être couvert par le secteur privé (en investissant, par exemple, dans des concessions routières) ou par une hausse des recettes fiscales due à une meilleure administration de l'impôt. Au total, l'investissement public passerait de 7 % du PIB aujourd'hui à 8 % d'ici 2006.

• *Mieux les employer* : le processus de décision a été décentralisé : ce sont les communautés elles-mêmes qui décident de l'emploi des ressources.

• *Permettre à la société civile de les maîtriser* plus étroitement grâce au nouveau mécanisme de contrôle social et au renforcement du cadre municipal.

Il faut maintenant bâtir les capacités locales indispensables pour maximiser le bien-être social des communautés en assurant l'utilisation efficace de ces ressources.



Juan Carlos Requena P. Coordinateur de la stratégie de lutte contre la pauvreté en Bolivie

Le DSRP se démarque, sur bien des points, des stratégies de développement formulées par la Bolivie dans le passé. Il repose sur une participation plus large, puisqu'il a inclus la société civile dans un dialogue national dont les conclusions concernant l'emploi des ressources ont été reprises dans le document final, puis dans la législation. Il appelle aussi le secteur public tout entier à participer à la mise au point de la stratégie et prévoit une coordination plus large et plus efficace avec les agences de coopération internationales.

La participation de la société civile a été précieuse, car elle a permis de brosser un tableau de la situation économique, politique et sociale du pays en partant de la base — ce que ne peuvent pas toujours faire les responsables des stratégies de développement. Il n'en est pas moins apparu clairement que des règles concrètes s'imposent pour réguler

les interactions entre participants. L'implication accrue de la société civile a fait naître aussi des attentes chez ces participants, qui en ont conclu qu'ils auraient leur mot à dire dans la définition de l'avenir économique et social du pays. Si leurs espoirs sont déçus, les participants risquent d'être frustrés et d'accueillir avec scepticisme, dorénavant, les consultations de ce type.

Certains représentants de la société civile ont aussi utilisé cette tribune pour exposer leurs propres revendications. D'autres encore ont estimé qu'il fallait d'abord réfléchir au modèle économique et social le plus approprié pour le pays, puis, une fois parvenu à un consensus sur la politique à conduire au cours des dix à quinze prochaines années, arrêter des priorités et y consacrer des ressources.

«Des opinions divergentes se sont exprimées quant aux modalités de la participation de la société civile.»

Pour compliquer les choses, des opinions divergentes se sont exprimées quant aux modalités de la participation de la société civile. Certaines agences de coopération internationale souhaitaient que celle-ci participe pleinement et activement à tout le processus (y compris la formulation de la stratégie), mais le gouvernement souhaitait recueillir les résultats du dialogue et élaborer ensuite un document de discussion.

La stratégie devait, en dernière analyse, définir l'emploi des ressources liées à l'initiative PPTE : cela a joué un rôle majeur dans sa formulation et explique sans doute, pour l'essentiel, l'intérêt porté par la société civile. Il s'agit de savoir si l'intérêt de cette dernière et du gouvernement ne faiblira pas durant la mise en oeuvre de la stratégie ou d'ici sa révision prévue en 2003. En effet, il a semblé au départ que certains secteurs de la société civile et du gouvernement considéraient cette stratégie comme une simple formalité à remplir pour avoir accès aux ressources de l'initiative PPTE.



Juan Carlos Núñez

Secrétaire adjoint de la Commission épiscopale de pastorale sociale, Caritas (Bolivie)

L'initiative PPTE a été pour la société civile l'occasion d'un dialogue et d'un débat dans lequel les principaux acteurs — les plus pauvres — ont pu faire entendre leur voix et prendre part à la préparation du DSRP. Cela permettra d'approfondir la démocratie et d'habituer les Boliviens à débattre de façon à ce que les parties prenantes, et en particulier les populations marginalisées, soient associées à la prise des décisions. Cela ne peut que renforcer l'équité sociale.

La création d'un mécanisme de contrôle social et sa reconnaissance par la loi sur le dialogue national sont, sans aucun doute, le grand succès du processus. Elles assureront en effet que les décisions prises reposent sur la participation de tous, garantiront le respect des accords, le contrôle de la corruption et, surtout, l'utilisation efficiente des ressources publiques dans l'intérêt des plus démunis.

L'une des initiatives prises pour consulter la société civile mérite toutefois une mention spéciale : le Forum du Jubilé 2000, que parraine l'Église catholique. À la différence des autres, elle n'était pas sectorielle. Elle a rassemblé au contraire plus d'un millier de représentants d'organismes et d'institutions venus d'horizons divers de la société civile bolivienne.

Cela dit, le dialogue national a montré certaines carences :

- Il reposait sur trois programmes : social, économique et politique. Or, les pauvres ont pu participer dans une certaine mesure au programme social, mais pas aux deux autres, alors qu'on ne peut pas lutter véritablement contre la pauvreté sans modifier les structures politiques et économiques.
- Les modalités du dialogue étaient contrôlées, et ce processus clos n'a pas permis aux participants d'évoquer les questions macroéconomiques.
- Les participants — les invités aux tables rondes municipales, surtout — n'étaient pas les pauvres, mais les représentants de la classe politique.
- Les principaux dirigeants politiques n'ont pas participé au dialogue et le sommet politique annoncé n'a pas eu lieu. Comme un changement de gouvernement est attendu au milieu de 2002, il est à craindre que les priorités soient alors redéfinies et que l'on revienne sur nombre d'engagements.
- Priorité continue d'être donnée aux relations entre croissance et pauvreté, mais sans aborder la question de la redistribution des revenus. En fait, la lutte contre la pauvreté

n'est pas considérée comme une priorité immédiate, si ce n'est par les retombées secondaires de la croissance.

• Si le DSRP offre un cadre général à la lutte contre la pauvreté, il n'encourage pas les initiatives locales.

On peut craindre, enfin, que l'exécution du programme n'entraîne pas un recul de la pauvreté aussi net que prévu. En

«La création d'un mécanisme de contrôle social et sa reconnaissance par la loi sur le dialogue national sont, sans aucun doute, le grand succès du processus.»

effet, le cadre macroéconomique adopté est peut-être trop optimiste, en particulier dans ses objectifs de croissance, et les contributions des divers participants n'ont pas été suffisamment prises en compte.



Rosalind Eyben

Département du développement international (Royaume-Uni)

En travaillant à la création d'un réseau de donneurs d'aide bilatéraux pour faciliter la mise au point du DSRP en Bolivie, nous avons identifié trois grands thèmes : la participation (comment inclure les pauvres), la définition du recul de la pauvreté (au-delà de l'investissement en capital humain) et le champ d'application des DSRP (au-delà de l'emploi des sommes libérées par l'allègement de la dette).

La participation a donné des résultats en demi-teinte. Le dialogue national a permis d'entendre les autorités locales et de nombreux acteurs de la société civile. Mais il a été plus difficile d'inclure les pauvres, en particulier les femmes et les populations indigènes. Nous sommes déçus que le dialogue ne se soit pas inspiré davantage, sur le plan des méthodes, des nombreuses expériences de participation conduites en Bolivie. Nous espérons que, lors du prochain dialogue national (2003) qui fera le point sur les progrès de la lutte contre la pauvreté, on consacrera du temps et des efforts à l'inclusion des plus pauvres. Espérons aussi que ce dialogue sera plus fécond, ce qui suppose que le gouvernement communique les informations nécessaires pour que les citoyens s'investissent davantage dans le processus.

Avant le DSRP, la politique des gouvernements boliviens successifs s'articulait en deux volets : croissance économique et investissement dans le capital humain. Nous nous sommes efforcés, avec certains membres de la société civile, de persuader les autorités et les institutions financières internationales que la stratégie de lutte contre la pauvreté devait privilégier une croissance conçue d'abord pour bénéficier aux plus démunis. Nous avons fait valoir que les deux volets de la politique traditionnelle ne s'attaquaient ni aux causes

politico-économiques de la pauvreté, ni à ses caractéristiques et à ses conséquences. La version finale du DSRP traduit cette nouvelle approche intégrée, mais les politiques à mettre en œuvre restent dans une large mesure à définir.

Le DSRP est censé couvrir tout le domaine des dépenses publiques. Cependant, le budget de l'État n'a pas encore été réorganisé autour du concept de lutte contre la pauvreté. Pour la majorité des Boliviens, le processus visait seulement à dépenser les fonds libérés par l'allègement de la dette. Dans ce sens restreint, il a été un succès et de bonnes décisions ont été prises. Mais les attentes de la communauté internationale pourraient bien être irréalistes. Il faut du temps pour mobiliser un consensus en faveur de la lutte contre la pauvreté et mettre en œuvre des stratégies effi-

«Pour la majorité des Boliviens, le processus visait seulement à dépenser les fonds libérés par l'allègement de la dette.»

ces, et cela n'est jamais simple. Les directives de nos administrations centrales sont beaucoup trop ambitieuses. Il nous faut être plus pragmatiques et envisager des changements progressifs plutôt que radicaux. C'est en étant plus modestes que nous aurons le plus de chances d'obtenir des résultats durables.

Selon nous, l'élaboration du DSRP a permis de rééquilibrer les pouvoirs dans un sens plus favorable aux pauvres. Il a donné une plus grande latitude à tous ceux qui, au gouvernement comme dans la société civile et la communauté internationale, s'attaquent aux causes profondes de l'exclusion, de la corruption et de l'irresponsabilité. Mais le dialogue national n'a pas réussi à impliquer les dirigeants des partis politiques. Il est peu probable que le gouvernement qui sera issu des élections cette année reprenne intégralement le DSRP. C'est d'ailleurs sans importance. Ce qui compte, c'est qu'il y ait une volonté durable de bâtir un secteur public comptable de sa gestion et responsable devant tous les citoyens, et pas seulement devant les riches et les puissants.



Wayne Lewis Chef de la mission du FMI en Bolivie

La mise au point du DSRP a représenté une tâche colossale. L'évaluation conjointe effectuée par le FMI et la Banque mondiale a mis au jour une série d'atouts : la solidité du diagnostic sur la pauvreté, l'intégration des mesures antipauvreté dans un cadre macroéconomique cohérent et l'intensité des efforts déployés pour élargir la participation en incluant les municipalités dans le dialogue national. Les deux institutions ont aussi recensé des points faibles susceptibles de freiner le programme : la fragilité des institutions, les carences de la gouvernance et la corruption, la vulnérabilité de l'économie aux chocs extérieurs, l'ac-

cueil mitigé du DSRP et le retard possible dans les réformes institutionnelles.

Si le programme de la Bolivie soutient aisément la comparaison avec les autres DSRP, il pourrait encore être amélioré sur un certain nombre de points :

- Le DSRP fixe de nouvelles normes pour assurer, à partir de la base, la consultation de la population sur l'action du gouvernement. Le dialogue national a débuté par des tables rondes municipales, puis s'est poursuivi au plan régional et national. Si la participation a été large, puisque plus de 1.200 personnes sont intervenues à l'échelon municipal, certains groupes ont été oubliés, car la politique a pesé sur le processus de sélection. Le prochain dialogue devrait inclure les plus vulnérables, sous-représentés la première fois, en particulier les femmes et les populations indigènes.

- Un changement de gouvernement est attendu en août ; il sera important alors d'accentuer la prise en main du DSRP par la population. Or, l'opposition estime que ses propositions n'ont pas été prises en compte, même si elle a participé au dialogue. Le nouveau gouvernement pourrait montrer des réticences vis-à-vis de la politique de lutte contre la pauvreté. En outre, le cadre macroéconomique dans lequel s'inscrit le DSRP devra être révisé, car les chiffres d'activité sont moins bons que prévu pour 2001-02 et la situation budgétaire du pays est moins favorable. Il est

«Le prochain dialogue devrait inclure les plus vulnérables, sous-représentés la première fois, en particulier les femmes et les populations indigènes.»

trop tôt, cependant, pour dire si les grandes options — diagnostic sur la pauvreté, priorité à la croissance et au recul de la pauvreté — seront reconduites.

- Avant sa publication, le DSRP a été expliqué au public. Mais une diffusion plus large de l'information aurait aidé la population à mieux comprendre le DSRP et, qui sait, à l'appuyer davantage. Le projet de DSRP a été examiné dans diverses enceintes publiques, puis révisé pour mettre l'accent sur les populations indigènes, la problématique hommes-femmes et l'environnement. Le champ d'application prévu du DSRP n'en est pas moins resté source de malentendus, certains pensant qu'il serait centré sur l'emploi des ressources liées à l'initiative PPTE, et d'autres qu'il privilégierait la stratégie antipauvreté.

- Le dialogue national a permis l'expression d'un vaste sentiment d'inquiétude face à la corruption et au risque qu'elle mine les institutions publiques et la lutte contre la pauvreté. Cette préoccupation s'est traduite dans le DSRP, qui analyse clairement et sans détours la corruption, et pourrait avoir conforté les autorités dans leurs efforts pour améliorer la gouvernance et combattre la corruption. **F&D**