



L'initiative de la stratégie de réduction de la pauvreté

Une évaluation indépendante
du soutien de la
Banque mondiale



© 2004 Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Téléphone : 202-473-1000
Internet : www.worldbank.org
E-mail : feedback@worldbank.org

Tous droits réservés
Fait aux États-Unis d'Amérique
Première édition : juillet 2004

Les observations, interprétations et conclusions exprimées dans ce document n'engagent que son (ses) auteur(s) et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale, à des membres du Conseil des Administrateurs de la Banque mondiale ni aux gouvernements qu'ils représentent.

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

Droits et autorisations

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. La reproduction et /ou la transmission sans autorisation de tout ou partie de ce texte peuvent constituer une infraction à la législation en vigueur. La Banque mondiale encourage la diffusion de ses études et elle accorde habituellement sans délai cette autorisation.

Pour obtenir l'autorisation de photocopier ou d'imprimer des passages, veuillez en adresser la demande, accompagnée de tous les renseignements nécessaires, au Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, téléphone : 978-750-8400, télécopie : 978-750-4470, site web : www.copyright.com.

Pour tous renseignements sur les droits et licences, y compris les droits subsidiaires, s'adresser à : Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, télécopie: 202-522-2422 ou courriel : pubrights@worldbank.org.

Photo de couverture

ISBN 0-8213-6053-1
e-ISBN 0-8213-6054-X

La demande de catalogage a été déposée auprès de la Bibliothèque du Congrès des États-Unis.

World Bank InfoShop
Courriel : pic@worldbank.org
Téléphone : 202-458-5454
Télécopie : 202-522-1500

Operations Evaluation Department Knowledge
Programs and Evaluation Capacity
Development (OEDKE)
Courriel : eline@worldbank.org
Téléphone : 202-458-4497
Télécopie : 202-522-3125



Imprimé sur papier recyclé

Table des matières

vii	Remerciements
ix	Avant-propos
xiii	Acronymes et abréviations
xv	Résumé des résultats et recommandations
1	1 L'initiative DSRP : objectifs et pertinence
	1 Qu'est-ce que l'initiative DSRP ?
	4 Qu'évalue l'analyse ?
	5 Une évaluation de la pertinence
9	2 Mise en œuvre des caractéristiques de conception
	10 Application des principes sous-jacents
	23 La valeur ajoutée des exigences du processus
29	3 Résultats préliminaires
	29 Valeur ajoutée dans la planification et liens vers la mise en œuvre
	36 Résultats préliminaires
41	4 Alignement du soutien de la Banque
	42 Alignement de la formulation SAP
	42 Alignement de l'aide financière de la Banque
	46 Alignement du travail analytique de la Banque
51	5 Résultats et recommandations
	52 Processus SRP
	54 Contenu du DSRP et base analytique
	55 Partenariat et alignement
	56 Aller de l'avant
57	Annexes
	59 A : Résumé des documents de politique IBW sur l'initiative SRP
	63 B : Directives pour les études de cas des pays
	67 C : Statut DSRP de 81 pays éligibles à l'aide IDA jusqu'en mai 2004
	71 D : Enquête des intervenants nationaux dans les 10 pays des études de cas
	83 E : Examen des missions conjointes d'évaluation des DSRP
	89 F : Réponse de la direction

101 G : Résumé du président : comité pour l'efficacité du développement (CODE)

105

Notes de fin de document

113

Références

Encadrés

- 3 1.1 Objectifs déclarés de l'initiative SRP
- 6 1.2 Matériel d'évaluation clé pour cette analyse
- 6 1.3 Certaines des critiques externes les plus couramment formulées concernant l'initiative DSRP
- 8 1.4 L'initiative DSRP signifie différentes choses aux yeux de différentes personnes
- 13 2.1 Les parlements et le DSRP
- 14 2.2 La participation n'a généralement pas été soutenue
- 19 2.3 Formulation du DSRP en Éthiopie
- 20 2.4 Le DSRP aide les donateurs à coordonner le soutien budgétaire et à rationaliser la surveillance des performances
- 23 2.5 Les MCE jouent des rôles différents pour la Banque et le Fonds
- 25 2.6 Évaluation des MCE par l'IEO
- 25 2.7 Bonnes pratiques en matière de traitement des stratégies de croissance alternatives
- 27 2.8 Le nouveau gouvernement en Albanie utilise les RAA pour ajuster le DSRP
- 27 2.9 Les exigences RAA non reliées aux processus internes
- 31 3.1 Le DSRP a accru la prise de conscience en explorant les synergies à travers les secteurs
- 32 3.2 Bonne pratique : Des EDP réguliers analysent les options et problèmes de la GDP et fournissent des plans détaillés pour le changement
- 34 3.3 Une faible capacité sous-nationale rend la mise en œuvre du DSRP plus difficile

Figures

- 2 1.1 Réduction de la pauvreté et croissance en dessous des prévisions dans les années 90
- 5 1.2 Chaîne des résultats au niveau du pays
- 13 2.1 Le processus SRP était-il pris en charge par les pays?
- 15 2.2 Les opinions divergent concernant la participation
- 19 2.3 Le processus DSRP obtient de bons résultats en matière de partenariats mais des résultats bien inférieurs pour la qualité actuelle de la coordination des bailleurs de fonds
- 24 2.4 Les MCE sont faibles dans certains domaines
- 30 3.1 Le processus DSRP est-il axé sur les résultats qui profitent aux pauvres ?
- 33 3.2 Les dépenses post-DSRP prolongent la tendance pré-DSRP
- 38 3.3 Qualité des politiques et des institutions dans les pays DSRP et non DSRP
- 39 3.4 Flux d'ODA moyens nets par pays
- 43 4.1 Les prêts de la Banque mondiale se sont concentrés sur les pays DSRP

- 45 4.2 Les CARP ont une concentration sectorielle inférieure par rapport aux anciens prêts d'ajustement consentis aux pays DSRP
- 46 4.3 Affectation sectorielle des prêts de la Banque et les DSRP
- 47 4.4 Le TES central a augmenté dans les pays DSRP et ceux-ci bénéficient de plus de TES de diagnostic de base que les pays non DSRP
- 48 4.5 L'alignement sur le DSRP du travail analytique de la Banque n'est pas aussi bien noté que l'alignement de l'aide financière ou de la stratégie

Tables

- 10 2.1 Pays faisant l'objet d'études de cas
- 17 2.2 Les dix secteurs prioritaires dans le DSRP par dépense
- 37 3.1 Progrès au niveau des ODM pour 12 pays DSRP avec des rapports d'avancement annuels

Remerciements

La préparation du présent rapport a été effectuée par une équipe composée de Bill Battaile (Chef de projet), Zamir Islamshah et Shonar Lala. Mariola Chrostowska et Carlos Reyes ont fourni une assistance de recherche. John Eriksson, Basil Kavalsky et David Bevan ont fourni des documents de référence pour l'évaluation et Alison Evans a proposé un retour d'information sur les versions précédentes du document.

L'OED remercie les gouvernements et les intervenants nationaux des 10 pays ayant fait l'objet des études de cas d'avoir consacré leur temps et apporté leur précieux concours à cette étude. Jeffrey Balkind, Nils Boesen, Alison Evans, Delbert Fitchett, Madhur Gautam et Basil Kavalsky ont dirigé les études de cas de l'OED. Parmi les autres membres des équipes des études de cas et des enquêtes des intervenants nationaux citons Desiree Elizondo, Ylli Cabiri, Abou Diallo, Paulo Mole, Rwekaza Mukandala, Mohammed Mussa, Goulsara Pulatova, Joseph Semboja et Chan Sophal. Antje Vetterlein a aidé à préparer des recherches documentaires pour les études de cas.

L'OED remercie le Secrétaire exécutif de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, K.Y. Amoako, d'avoir accueilli l'atelier des intervenants transnationaux visant à débattre

des constats et observations préliminaires de l'étude de cas (Addis Abeba, janvier 2004). Les participants tant à l'étude de cas qu'à l'atelier d'introduction (Washington, décembre 2002) ont fourni un retour d'information précieux sur les études de cas et le document d'approche pour l'évaluation.

L'OED remercie de tout cœur le temps consacré ainsi que les commentaires sincères formulés par plus de 40 membres du personnel de la Banque qui ont pris part aux sessions de groupe test de l'évaluation. Ces discussions étaient organisées par Matt Minahan.

La révision par les pairs a été effectuée par l'Agence Suisse pour le développement et la coopération (coordonnée par Beatrice Ferrari), Aart Kraay et Jerry Wolgin. En outre, des commentaires très utiles ont été reçus des membres de l'OED suivants : Andy Anderson, Patrick Grasso, Fareed Hassan, Kyle Peters et Denise Vaillancourt.

Cette évaluation a été menée en parallèle avec le Bureau indépendant d'évaluation (IEO) du FMI. L'OED a apprécié la relation collégiale et professionnelle entretenue avec l'équipe de l'IEO dirigée par David Goldsbrough. La collaboration avec l'IEO sur les études de cas a impliqué Martin Kaufman, Steve Kayizzi-Mugerwa et Tsidi Tsikata.

L'OED remercie l'Agence Suisse pour le développement et la coopération dont le soutien financier a permis un certain nombre d'activités, telles que les ateliers réunissant de nombreux intervenants, un certain nombre d'études de cas et l'enquête des intervenants nationaux. L'OED est également reconnaissante pour le soutien du

Fonds fiduciaire danois pour les études de cas du Mozambique et du Nicaragua.

Annisa Cline-Thomas, Yezena Yimer et Julia Ooro ont fourni un soutien administratif à l'équipe. Caroline McEuen a édité le rapport.

L'Analyse a été préparée sous la direction de Victoria Elliott, Directrice de l'OEDCM

Directeur général, Département de l'évaluation des opérations :
Gregory K. Ingram
Directeur, Département de l'évaluation des opérations : *Ajay Chhibber*
Responsable, Évaluation et méthodes : *Victoria Elliott*
Gestion des tâches : *Bill Battaile*

Avant-propos

L'initiative de la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) est un effort majeur consenti par la Banque mondiale et le FMI pour que l'aide au développement soit dispensée de manière plus efficace en vue de réduire la pauvreté. Introduite en 1999, elle a donné lieu à des documents de stratégie de première génération et à d'importants changements de processus dans plus de 35 pays à faible revenu. La Banque envisage d'étendre cette initiative SRP à tous les pays à faible revenu.

Les principes clés sous-tendant l'initiative SRP—la prise en charge du processus par le pays concerné, l'orientation sur les résultats et le partenariat—s'inspirent du Cadre de développement intégré (CDI). L'évaluation multipartite du CDI effectuée par l'OED, *Vers un développement impulsé par les pays*, a révélé que la mise en œuvre des principes du CDI impliquera des changements difficiles dans les comportements et pratiques tant des bailleurs de fonds que des bénéficiaires. Des partenariats forts ayant pour moteur les pays seront nécessaires pour mettre fin à des programmes fragmentés pilotés par les bailleurs de fonds et pour promouvoir l'harmonisation.

La Banque et le FMI ont lancé l'initiative SRP pour étayer l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), dont l'objectif était d'as-

surer que les ressources libérées par l'allègement de la dette soient consacrées à des programmes de réduction de la pauvreté. L'évaluation de l'initiative PPTE effectuée par l'OED a révélé que celle-ci offrait bien aux pays très endettés un tout nouveau départ mais que ces pays devaient encore relever le défi de trouver le chemin menant à la croissance et à la réduction de la pauvreté à long terme.

Cette évaluation se fonde sur le travail précédent de l'OED pour évaluer comment l'initiative SRP a aidé jusqu'à présent à mettre les principes du CDI en œuvre, à quel point elle est importante pour les pays cherchant à réduire durablement la pauvreté et comment la Banque a efficacement soutenu et aligné ses propres programmes sur l'approche SRP.

L'OED a mené cette évaluation en parallèle avec l'évaluation effectuée par le Bureau d'évaluation indépendant du FMI sur les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté et la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. L'OED et le Bureau d'évaluation indépendant (IEO) ont conjointement mené quatre études de cas et ont mis en commun les résultats des études de cas séparées et de leur travail analytique. L'étude de l'IEO a été soumise au Comité du FMI pour discussion en juillet 2004.

Principales constatations

L'initiative est importante mais ses avantages sont variables

L'initiative a amélioré la priorité accordée à la pauvreté dans les stratégies nationales. L'intégration de programmes sectoriels dans la stratégie d'ensemble a aidé les décideurs politiques à relier les stratégies sectorielles à la réduction de la pauvreté. Les plans de dépense sectoriels sont mis au défi de répondre aux critères de réduction de la pauvreté. Les progrès dépendent cependant de la capacité du secteur public de chaque pays, des relations entre les gouvernements et partenaires et des relations entre les bailleurs de fonds. L'initiative a davantage porté ses fruits dans les pays où le leadership du gouvernement et les processus de gestion de l'aide étaient déjà forts.

Des tensions lors de la conception de l'initiative ont causé des problèmes durant la mise en œuvre

Il existe des tensions inhérentes à une initiative de la Banque mondiale/FMI impliquant des conditionnalités qui sont également destinées à encourager un processus dirigé par les pays. Ceci a débouché sur deux problèmes durant la mise en œuvre. Tout d'abord, il n'existe pas de mécanisme ou de ligne directrice pour adapter les processus et les exigences de l'initiative aux conditions divergentes des pays. Les pays se sont davantage attachés à formuler des documents, qui leur donnent accès à des ressources, qu'à améliorer leurs processus internes. Deuxièmement, il n'existe pas d'indicateurs intermédiaires de ce que les principes sont censés obtenir, ce qui rend difficile d'évaluer les progrès. Ce manque de clarté a engendré des attentes différentes et parfois incompatibles parmi les intervenants.

Les domaines clés requièrent un renforcement

- *Base analytique.* Le processus SRP a souligné la nécessité d'effectuer un travail plus analytique pour définir comment les politiques et programmes de développement peuvent le mieux mener à la réduction de la pauvreté. Les premières moutures des DSRP n'étaient pas

susceptibles de combler ces vieilles lacunes analytiques mais le processus SRP pouvait être utilisé plus efficacement pour commencer à y remédier.

- *Politiques de croissance.* La plupart des DSRP à ce jour n'ont pas envisagé la gamme complète d'actions politiques requises pour la croissance et la réduction de la pauvreté. Ils sont essentiellement axés sur les dépenses publiques et privilégient les dépenses dans les programmes sociaux plutôt que dans l'infrastructure, le développement rural et d'autres domaines présentant un potentiel en matière de réduction de la pauvreté.
- *Alignement.* Les partenaires externes ont soutenu le processus SRP durant la formulation, mais ni les bailleurs de fonds ni la Banque n'ont défini s'ils devaient ou comment ils devaient changer le *contenu* de leurs programmes pour refléter les DSRP. Les bailleurs de fonds ont changé leurs *processus* en augmentant leur participation dans les instruments de soutien budgétaire et en rationalisant la surveillance des performances.
- *Orientation sur les résultats.* Le développement d'indicateurs spécifiques aux pays et de systèmes de surveillance destinés à en assurer le suivi en est encore au stade préliminaire dans la plupart des pays. L'information rassemblée n'est généralement pas liée à la prise de décision.

La Banque a soutenu efficacement la formulation des DSRP mais l'alignement n'a pas entraîné des changements majeurs dans les programmes de la Banque

Le personnel de la Banque a soutenu les intervenants nationaux dans la préparation des DSRP en fournissant un travail analytique, en commentant les avant-projets et en promouvant des activités participatives. Les clients ont observé que la décentralisation du personnel et de l'autorité au profit des bureaux nationaux a amélioré la qualité et l'utilité du soutien de la Banque et ses relations avec ses partenaires.

Depuis le lancement de l'initiative, les prêts consentis par la Banque ont augmenté pour les pays ayant achevé des DSRP en 2003. Le contenu des stratégies d'assistance de la Banque formulées après les DSRP épouse le contenu des DSRP.

Mais les programmes DSRP sont vastes et manquent de priorités bien établies, par conséquent cette correspondance de contenu n'a pu entraîner des changements majeurs dans les programmes de la Banque.

La Banque a effectué un travail économique et sectoriel plus conséquent dans les pays DSRP qu'elle ne l'a fait avant l'initiative—essentiellement sous la forme d'études de diagnostic des fonctions fiduciaires clés. Cependant, des lacunes importantes subsistent en matière de lien entre les politiques et programmes de développement et l'impact sur la pauvreté.

La procédure de soumission des DSRP à l'approbation du Conseil de la Banque met à mal la notion d'appropriation. Les intervenants considèrent cette pratique comme une « mainmise de Washington » sur une stratégie soi-disant nationale. La qualité et la couverture analytiques des missions conjointes d'évaluation (MCE) sont mitigées. Les MCE ne sont pas largement partagées avec les intervenants nationaux. Ces défauts limitent l'utilité des MCE en tant que base pour le soutien de la Banque et en tant qu'outil de retour d'information pour les pays clients.

Recommandations

Les pays à faible revenu qui ont achevé des DSRP sont ceux qui disposent des meilleures politiques et institutions. Le processus SRP doit encore être introduit dans les environnements nationaux les plus difficiles. Pour accroître les chances de bénéfices dans ces pays plus problématiques—et pour asseoir le processus SRP dans les pays DSRP existants—l'initiative doit être réorientée autour des lignes mentionnées ci-après.

Processus SRP

- La Banque devrait s'atteler à améliorer les processus nationaux de planification, de mise en

œuvre et de surveillance des actions publiques en faveur de la réduction de la pauvreté. Elle devrait encourager les pays à définir des objectifs et des références dans ces domaines adaptés aux circonstances particulières du pays ainsi qu'aux capacités actuelles de ce même pays en matière de surveillance et d'utilisation. Elle devrait attacher moins d'importance à l'exécution de documents.

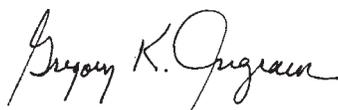
- La Banque devrait fournir un retour d'information transparent, complet et sincère aux pays concernant leurs processus SRP et développer une procédure de révision soutenant davantage l'appropriation et plus efficacement liée aux décisions portant sur le programme de la Banque.

Contenu du DSRP

- La Banque devrait aider les pays à combler leurs lacunes analytiques en matière d'impact sur la pauvreté des politiques et programmes. L'analyse devrait étudier les sources de croissance, la qualité des stratégies dans des secteurs autres que sociaux et l'intégration de macrostructures dans les réformes structurelles et sociales.

Partenariat et alignement

- La Banque, de concert avec d'autres donateurs, devrait faciliter l'usage du DSRP en tant que cadre de partenariat et préciser comment les partenaires externes sont censés soutenir leurs DSRP. La Banque devrait aider les pays à définir des priorités au sein de leurs DSRP et montrer comment le contenu des programmes de la Banque a changé à la lumière des DSRP améliorés. La Banque devrait encourager la gestion et la sélectivité de l'aide par les gouvernements et aligner sa propre assistance sur les efforts d'autres partenaires.



Gregory K. Ingram
Directeur général, Département
de l'évaluation des opérations

Acronymes et abréviations

AID	Association internationale de développement
APL	Prêt-programme adaptable (Adaptable program loan)
BID	Banque interaméricaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CARP	Crédit d'aide à la réduction de la pauvreté
CDI	Cadre de développement intégré
CENUA	Commission économique des Nations unies pour l'Afrique
CEP	Cadre d'évaluation des performances
CFAA	Évaluation des responsabilités fiduciaires en matière de gestion financière (Country Financial Accountability Assessments)
CPAR	Rapport analytique sur la passation des marchés dans un pays (Country Procurement Assessment Review)
CPIA	Évaluation de la performance des politiques et des institutions du pays (Country Policy and Institutional Assessment)
DCPE	Document-cadre de politique économique
DFID	Département pour le développement international (Department for International Development)
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EDP	Examen des dépenses publiques
EP	Évaluation de la pauvreté
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FMI)
GDP	Gestion des dépenses publiques
IBW	Institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et FMI)
IDA	Association internationale de développement (International Development Association)
IEO	Bureau indépendant d'évaluation – (FMI) (Independent Evaluation Office)
MCE	Mission conjointe d'évaluation

MTEF	Cadre des dépenses à moyen terme (Medium term expenditure framework)
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODA	Aide publique au développement (Official development assistance)
ODI	Institut de développement d'outre-mer (Overseas Development Institute)
ODM	Objectifs de développement du millénaire
OED	Département de l'évaluation des opérations (Operations Evaluation Department)
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PSA	Programme spécial d'assistance à l'Afrique
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PSTE	Pays pauvres très endettés
PREM	Réseau de soutien de la lutte contre la pauvreté et de la gestion économique (Poverty Reduction and Economic Management Network)
PSIA	Analyse de la pauvreté et de l'impact social (Poverty and Social Impact Assessment)
QAG	Groupe Assurance qualité (Quality Assurance Group)
RAA	Rapport d'avancement annuel
SAP	Stratégie d'aide par pays
SDC	Direction du développement et de la coopération (Swiss Agency for Development and Cooperation)
S&E	Surveillance et évaluation
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
TES	Travail économique et sectoriel (Banque mondiale)
UE	Union européenne
UMP	Unité de mise en œuvre du projet
WBI	Institut de la Banque mondiale

Résumé des résultats et recommandations

Les institutions de Bretton Woods (IBW : la Banque mondiale et le Fonds monétaire international) ont lancé l'initiative de la Stratégie de la réduction de la pauvreté (SRP) en 1999 pour améliorer la planification, la mise en œuvre et la surveillance des actions publiques destinées à réduire la pauvreté. L'initiative est axée sur la promotion d'un processus SRP dans chaque pays qui se doit d'être impulsé par les pays, orienté sur les résultats, fondé sur une perspective à long terme, de nature exhaustive et favorisant la formation de partenariats. Les pays à faible revenu sollicitant un prêt sont tenus de formuler un document de SRP, ou DSRP, pour accéder aux prêts concessionnels et à l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTTE accordés par la Banque mondiale et le Fonds. Pour la moitié des pays, c'est déjà chose faite. Les DSRP sont également censés servir de cadre pour l'aide de partenaires externes, y compris la Banque mondiale. Cette évaluation analyse les progrès réalisés par l'initiative par rapport aux objectifs et mesure l'efficacité de l'appui de la Banque mondiale¹.

La contribution de l'initiative a jusqu'à présent fortement varié selon les pays, restant essentiellement tributaire des conditions initiales de la capacité du secteur public dans chaque pays, des relations gouvernement-partenaire et des relations entre les bailleurs de fonds. L'initiative a davantage porté ses fruits dans les pays où le

leadership du gouvernement et les processus de gestion de l'aide étaient déjà forts. Elle a eu moins d'effet dans les pays ayant une faible capacité du secteur public ou ayant des relations d'aide dominées par les donateurs. Puisque l'initiative inclut une exigence uniforme—la formulation d'un document acceptable—elle n'a pas été suffisamment personnalisée pour s'adapter à la fourchette de capacités et de priorités politiques publiques des pays à faible revenu. La plupart des DSRP traitent essentiellement de la composition des dépenses publiques et n'abordent pas comme il se doit la croissance et les autres actions de réduction de la pauvreté. Les partenaires externes ont soutenu le processus SRP durant la formulation, mais n'ont pas encore systématiquement adapté le contenu de leurs programmes d'assistance de manière coordonnée en fonction du contenu des DSRP. Des imperfections au niveau des stratégies elles-mêmes sont partiellement responsables de cela.

L'initiative SRP constitue une version améliorée des documents-cadre de politique économique des années 90 mais il reste encore des progrès à faire. Elle n'a pas encore atteint son plein potentiel pour améliorer les efforts de réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu. La Banque mondiale devrait continuer à la soutenir tout en apportant des changements dans trois domaines principaux :

- Réduire ou éliminer les exigences uniformes et encourager une plus grande personnalisation.
- Encourager les DSRP à explorer une fourchette plus vaste d'options politiques, y compris celles destinées à augmenter la croissance.
- Aider à définir des cadres de partenariat plus clairs autour des DSRP, avec des responsabilités tant pour les pays que pour les partenaires.

Les tensions lors de la conception de l'initiative ont causé des problèmes durant la mise en œuvre

Il existe des tensions inhérentes à la conception d'une initiative dirigée par les institutions de Bretton Woods impliquant des conditionnalités qui sont également destinées à encourager un processus dirigé par les pays. Pour promouvoir l'appropriation, les documents de politique des IBW sous-tendant l'initiative restaient prudents dans certains domaines importants. Ceci a débouché sur deux problèmes durant la mise en œuvre. Tout d'abord, il n'existe pas de mécanisme ou de ligne directrice pour adapter les processus et exigences de l'initiative aux conditions divergentes des pays, en particulier la faible capacité du secteur public, commune à de nombreux pays à faible revenu. Lors de la mise en œuvre, les pays se sont naturellement attelés à achever des documents qui leur donnaient accès à des ressources. Ce respect des exigences s'est parfois fait au détriment de l'adaptation du processus SRP aux circonstances particulières des pays. Le calendrier des IBW, initialement ambitieux pour ce qui est de l'exécution du premier round des DSRP dans les pays PPTe et de Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), n'a fait qu'accentuer cette tendance à créer des stratégies normalisées dans les premiers DSRP.

Le processus SRP est censé suivre cinq principes—la prise en charge par les pays, l'orientation sur les résultats, l'exhaustivité, le partenariat et une perspective à long terme. Les pays font généralement état des mesures qu'ils ont prises pour mettre ces principes en pratique. Mais quels résultats un pays est-il en droit d'attendre de leur mise en œuvre fructueuse ? En outre, durant la mise en œuvre, le processus ne spécifie aucun indicateur intermédiaire ou re-

pères de ce que les principes sont censés obtenir, ce qui ne facilite pas l'évaluation de la réalisation des objectifs de l'initiative. Ce manque de clarté a engendré des attentes différentes et parfois incompatibles parmi les intervenants (voir figure 1). Par exemple, les intervenants conviennent que les vastes consultations effectuées dans la plupart des pays DSRP durant la formulation de la stratégie ont introduit de nouveaux acteurs dans le dialogue de développement et une plus grande transparence. À cet égard, la participation a été un succès. Mais les organisations de la société civile considèrent que cette ouverture n'a eu qu'un impact limité sur la conception des DSRP ou sur la politique intérieure et que les activités participatives ont parfois perdu de leur vigueur lorsque le DSRP était formulé. Au vu de ces circonstances, la participation n'a pas atteint tous ses objectifs.

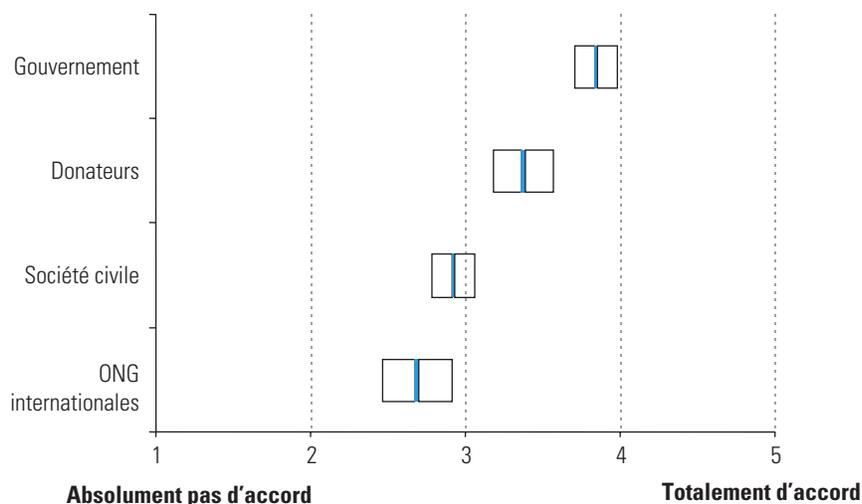
D'autres expériences de mise en œuvre et domaines requérant un renforcement

Davantage d'attention à la pauvreté. La plupart des intervenants conviennent que l'initiative a permis de placer la pauvreté davantage au centre du dialogue lors de la formulation des stratégies nationales. La nécessité que les DSRP soient basés sur un solide diagnostic de la pauvreté a mis en lumière les lacunes en matière de données sur les principales caractéristiques de la pauvreté dans plusieurs pays et, dans certains cas, a déjà donné lieu à des améliorations notables de la qualité des données. Le processus SRP a joué un rôle important en mettant l'accent sur les indicateurs de pauvreté multidimensionnels, qu'ils soient basés sur les revenus ou non. Le rassemblement des programmes sectoriels sous un parapluie stratégique a aidé les décideurs politiques à mieux jauger les liens entre les stratégies sectorielles et la réduction de la pauvreté, les plans de dépenses sectoriels devant maintenant se conformer aux critères de réduction de la pauvreté.

Davantage d'attention à la surveillance mais l'orientation sur les résultats reste faible. Le processus SRP a commencé à orienter les intervenants vers les résultats, bien que le développement d'in-

Figure 1

Le processus SRP était-il pris en charge par les pays ?



Remarque : Les lignes plus épaisses indiquent le score moyen de l'enquête des intervenants nationaux dans 10 pays faisant l'objet d'études de cas (de 1 : absolument pas d'accord à 5 : totalement d'accord) sur un ensemble de quatre questions destinées à vérifier si le processus DSRP était dirigé par les pays. L'encadré autour des bandes indique un intervalle de confiance de 95 %. Le score moyen des membres du gouvernement enquêtés était sensiblement plus élevé, à un niveau de confiance de 95 %, par rapport aux donateurs. Les moyennes pour ces deux groupes étaient sensiblement plus élevées que celles des organisations non gouvernementales (ONG) internationales et la société civile. La différence de résultats n'était pas importante entre les deux derniers groupes.

dicateurs spécifiques aux pays et de systèmes de surveillance destinés à en assurer le suivi soit encore au stade préliminaire dans la plupart des pays. Les informations disponibles ne sont généralement pas liées à la prise de décision. Certains pays ont adopté des objectifs DSRP irréalistes compte tenu de leurs conditions et ressources initiales et de leurs dernières réalisations. Dans plusieurs cas, les systèmes de surveillance sont conçus pour répondre aux exigences des donateurs en matière de données—par exemple, via les rapports d'avancement, même lorsque ces exigences dépassent les besoins ou la capacité du pays. Puisque la plupart des pays à faible revenu ne seront probablement pas en mesure de réaliser les Objectifs de développement du millénaire (ODM), les DSRP doivent davantage permettre aux pays de sélectionner et de surveiller les indicateurs pertinents pouvant soutenir la prise de décision de manière durable.

Une base analytique faible pour considérer les possibilités et les liens. Il n'est pas encore clairement établi comment les politiques et programmes de

développement peuvent mener au mieux à la réduction de la pauvreté et le processus SRP a souligné le besoin d'un travail plus analytique sur ces points. Le processus de formulation des DSRP n'a pas été d'un très grand secours pour réduire ces lacunes de connaissances car il a rarement impliqué une considération sérieuse des options politiques, de la rentabilité et des différentes possibilités. La plupart des DSRP n'intègrent pas le cadre macroéconomique avec les stratégies sectorielles via une considération rigoureuse des sources de croissance, de l'impact social des macro-politiques ou d'autres liens macro-micro. L'on ne pouvait s'attendre à ce que les premières moutures du DSRP comblent ces vieilles lacunes analytiques. Mais le processus SRP aurait pu être utilisé plus efficacement pour identifier les principales lacunes analytiques et pour développer un calendrier de recherche destiné à y remédier.

Une attention inadéquate aux politiques de croissance. À ce jour, la plupart des DSRP n'ont pas envisagé la gamme complète d'actions politiques requises pour la croissance et la réduction de la

pauvreté. Ils sont principalement axés sur les dépenses publiques. Et dans le royaume des dépenses publiques, ils accordent davantage d'attention à la santé, à l'éducation et à d'autres programmes sociaux qu'au potentiel de la réduction de la pauvreté en termes d'investissement dans d'autres domaines tels que l'infrastructure et le développement rural.

Alignement des partenaires externes sur le processus SRP. La plupart des partenaires ont convenu que le DSRP a le potentiel d'œuvrer en tant que structure suprême pour la gestion de l'aide. Nombreux sont ceux qui ont fourni une assistance bien coordonnée aux gouvernements pour formuler des DSRP. Ces derniers ont généralement fourni un cadre constructif encourageant un dialogue politique transparent entre les partenaires externes et avec le gouvernement. Étant donné la vaste portée du DSRP et l'absence de définition de priorités, l'alignement n'a pas nécessairement entraîné des changements dans les programmes des donateurs. Ni les donateurs ni la Banque n'ont défini spécifiquement s'ils devaient ou comment ils devaient changer le contenu de leurs programmes pour refléter les DSRP. Les changements dans les processus des donateurs sont plus évidents. Dans les cas les plus positifs, le processus SRP a redonné vigueur à un rôle du gouvernement déjà fort dans la coordination de l'aide, a accru la participation et la coordination des instruments de soutien budgétaire et a tenté de rationaliser la surveillance des performances. Mais dans l'ensemble, rien n'indique que les donateurs ont coordonné et sélectionné la majorité de leurs programmes en réponse aux DSRP. Là où le dialogue gouvernement-donateur était précédemment faible ou lorsque les donateurs continuaient de diriger l'ordre du jour, les DSRP n'ont pas été en mesure de promouvoir de façon notable la coordination des donateurs ou un plus grand contrôle gouvernemental de l'assistance extérieure.

Efficacité du soutien de la Banque mondiale

En tant que partisan de l'initiative, la Banque mondiale a accepté la responsabilité de soutenir l'application des principes sous-jacents du DSRP

et d'apporter soutien et assistance aux stratégies de réduction de la pauvreté des gouvernements. Par conséquent, le DSRP implique une nouvelle façon de faire des affaires dans les pays à faible revenu pour la Banque mondiale.

Soutien du personnel durant la formulation du DSRP.

Le personnel de la Banque mondiale a soutenu les intervenants nationaux au cours de la préparation des documents DSRP en formulant des commentaires dans diverses circonstances, tout en n'imposant pas de manière générale un point de vue particulier de la Banque mondiale. La Banque a vivement promu des activités participatives en finançant des conseillers et en facilitant des arrangements pour le dialogue. Les clients ont observé que la décentralisation du personnel et de l'autorité au profit des bureaux nationaux a amélioré la qualité et l'utilité du soutien de la Banque.

Alignement du soutien de la Banque mondiale. Le contenu des stratégies d'assistance de la Banque formulées après les DSRP coïncide avec le contenu des DSRP. Mais puisque les programmes DSRP sont vastes et qu'ils manquent de priorités, cette correspondance de contenu n'a entraîné aucun changement majeur dans les programmes de la Banque. La Banque devrait aider les pays à établir des priorités dans leurs DSRP et montrer par la suite comment le contenu de ses programmes a changé à la lumière de ces DSRP améliorés.

Prêts. Les prêts de la Banque ont augmenté pour les pays ayant des DSRP, bien que ceux-ci soient les mêmes pays ayant des politiques et institutions de grande qualité et qu'ils reçoivent généralement plus de ressources dans le cadre de la politique d'allocations en fonction des performances de l'Association internationale de développement (AID). La Banque mondiale a introduit un nouvel instrument de prêt programmatique, le Crédit d'aide à la réduction de la pauvreté (CARP), pour soutenir les DSRP. La durée plus longue et la flexibilité de programmation des CARP sont susceptibles de mieux correspondre aux programmes DSRP à moyen terme que les prêts d'ajustement conventionnels. Il est encore trop tôt pour dire si ces améliora-

tions de conception se traduiront en de meilleurs résultats. Les CARP dans les pays ayant fait l'objet d'études de cas ont aidé à promouvoir l'appartenance et à améliorer la coordination des donateurs. Le soutien budgétaire est perçu comme un vote de confiance dans le programme et les processus du gouvernement et la Banque mondiale est considérée comme « rejoignant l'équipe » de donateurs fournissant un soutien budgétaire. Les gestionnaires de tâches de la Banque ont signalé que la préparation et la mise en œuvre des CARP ont débouché sur une interaction du personnel davantage multisectorielle, mais certains membres du personnel sectoriel s'inquiètent arguant que la canalisation des emprunts via l'instrument CARP pourrait diminuer la qualité des contributions techniques.

Travail économique et sectoriel. Le travail économique et sectoriel de la Banque mondiale a amélioré la planification des pays. Les évaluations de la pauvreté et les examens des dépenses publiques se sont montrés plus utiles durant la formulation des DSRP. La Banque mondiale a effectué moins d'analyses de la pauvreté et de l'impact social que prévu, bien qu'elle souligne l'importance de l'analyse des incidences de la réforme politique sur le bien-être des pauvres. Dans les pays DSRP, la Banque a davantage effectué un travail économique et sectoriel qu'avant l'initiative. Ce travail supplémentaire prend généralement la forme d'analyses des responsabilités fiduciaires. Des lacunes importantes subsistent en matière de lien entre les politiques et programmes de développement et l'impact sur la pauvreté.

Partenariats. La Banque mondiale a promu le DSRP en tant que cadre de coordination pour les activités des donateurs. La Banque a amélioré sa propre coordination et ses rapports avec les partenaires externes, en particulier via son personnel basé sur le terrain. Cette amélioration n'est pas nécessairement imputable à l'initiative SRP à elle seule, puisque la Banque favorise la décentralisation et la coordination de l'aide depuis plusieurs années. La Banque pourrait encore aller plus loin dans l'application du principe de

partenariat en encourageant la gestion et la sélectivité de l'aide par le gouvernement et l'intégration de sa propre assistance au sein des efforts d'autres partenaires.

La collaboration Banque/Fonds s'est améliorée, avec des discussions plus fréquentes entre le personnel des deux institutions au niveau du pays. Tout en travaillant en douceur ensemble dans la formulation des DSRP et dans l'analyse des études de cas, la Banque et le Fonds entretenaient des différences politiques concernant la portée et la succession des réformes structurelles dans certains pays que la structure du DSRP à elle seule ne pouvait surmonter.

Analyse par le Conseil du DSRP et rôle de la mission conjointe d'évaluation (MCE).

La procédure de soumission des DSRP à l'approbation du Conseil de la Banque met à mal la notion d'appartenance du processus par le pays. Les intervenants considèrent cette pratique comme une « mainmise de Washington » sur une stratégie soi-disant nationale. Les directeurs exécutifs disposent déjà de plusieurs mécanismes pour autoriser le soutien de la Banque à un pays—notamment l'approbation de Stratégies d'aide par pays (SAP) et l'approbation d'opérations de prêt individuelles. Dans ce contexte, leur analyse des DSRP semble redondante et atténue le sentiment d'appropriation aux yeux de la plupart des intervenants. L'analyse recommande que la direction développe une procédure d'analyse plus transparente, soutenant davantage l'appropriation et plus efficacement liée aux décisions relatives au programme de la Banque.

La MCE a été conçue pour fournir aux Conseils de la Banque et du Fonds une évaluation de la validité du DSRP en tant que base du soutien. Elle a également été conçue pour fournir un retour d'information sur la manière dont le DSRP d'un pays pourrait être amélioré au fil du temps. Les MCE présentent des défauts qui entravent la réalisation de ces objectifs : qualité analytique et exhaustivité mitigées, attention inadéquate à la qualité de l'orientation du processus et prise de conscience limitée des résultats et recommandations parmi les intervenants. Au lieu d'être une analyse complète étayant une discussion de sélectivité et un avantage comparatif, la MCE est

influencée par des activités de prêt anticipées. Pour ces raisons, la qualité du retour d'information sur les DSRP se doit d'être plus franche, transparente, analytiquement rigoureuse et complète et elle devrait renforcer les partenariats via une plus grande implication des autres intervenants.

Aller de l'avant

Les pays à faible revenu ayant achevé leurs DSRP sont ceux ayant les meilleures politiques et institutions. Le processus SRP n'a pas encore été introduit dans les environnements nationaux les plus difficiles, y compris dans ceux où le sentiment d'appartenance fait le plus cruellement défaut. Pour accroître les chances d'obtenir des bénéfices dans ces pays les plus problématiques—et pour renforcer le processus SRP dans les pays DSRP existants—l'initiative requiert une réorientation autour des lignes mentionnées ci-après. En outre, la Banque mondiale devrait déployer son travail économique et sectoriel, son soutien financier et son leadership parmi les donateurs de manière plus efficace afin d'améliorer la mise en œuvre de l'initiative et de maintenir l'attention sur le processus et les résultats.

Processus SRP

- Dans le cadre de l'initiative, les activités par pays de la Banque mondiale devraient aider à encourager l'amélioration des processus nationaux pour la planification, la mise en œuvre et la surveillance des actions publiques destinées à la réduction de la pauvreté plutôt que la formulation de documents. L'adaptation de l'initiative aux conditions du pays devrait être activement promue, y compris l'établissement d'objectifs et de repères conformes aux circonstances des pays et répondant aux priorités nationales.
- La Banque mondiale devrait fournir un retour d'information transparent et efficace aux pays concernant leurs processus SRP et développer une procédure d'analyse qui soutient davantage la notion d'appropriation des pays et qui est

plus efficacement liée aux décisions relatives au programme de la Banque. Elle devrait renforcer le lien opérationnel entre les DSRP et les SAP et montrer plus clairement comment chaque SAP est ancrée dans le DSRP.

Contenu du DSRP et base analytique

- La Banque mondiale, de concert avec d'autres partenaires, devrait aider les pays à obtenir la capacité de combler les lacunes analytiques concernant l'impact sur la pauvreté des politiques et programmes de développement. Une analyse au niveau du pays devrait aborder des domaines tels que les sources de croissance, la qualité des stratégies sectorielles et l'intégration de la macrostructure dans les réformes structurelles et sociales.
- La surveillance des intrants, extrants et résultats des activités en cours est critique pour mieux comprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. La Banque devrait aider à définir des indicateurs qui sont à la fois spécifiques aux priorités des pays, réalistes et dans les capacités actuelles du pays en matière de surveillance et utilisation. La portée de la surveillance et de l'évaluation peut croître au fil du temps.

Partenariat et alignement

- La Banque mondiale, en collaboration avec d'autres donateurs, devrait aider les pays DSRP à renforcer l'usage du DSRP en tant que cadre de partenariat. Les pays devraient être encouragés à préciser leurs attentes concernant la manière dont les partenaires externes—y compris la Banque mondiale—devraient soutenir leurs DSRP. Il revient à la Banque de donner l'exemple en utilisant le DSRP en tant que fondement de son assistance, en tenant compte des activités des autres partenaires et de l'avantage comparatif de la Banque et en promouvant une prise en charge par les pays de la gestion de l'assistance externe.



L'initiative DSRP : objectifs et pertinence

L'initiative des Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), introduite en 1999, est en cours de mise en œuvre depuis plus de quatre ans. Afin de fournir une base pour évaluer les progrès de la mise en œuvre au cours de cette période, ce premier chapitre analyse les objectifs et les caractéristiques de conception clés de l'initiative et présente les implications de celle-ci pour le travail de la Banque dans les pays à faible revenu. La portée de l'analyse et le matériel d'évaluation sont mentionnés et le chapitre conclut sur une évaluation de l'importance et de la conception de l'Initiative, soulignant les nombreux défis inhérents à la mise en œuvre.

Qu'est-ce que l'initiative DSRP ?

L'initiative DSRP—lancée par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, tous deux connus comme étant les institutions de Bretton Woods ou les IBW—a pour objectif d'améliorer les fruits de l'aide au développement. Les groupes d'intervenants étaient peu satisfaits de l'incidence de l'aide au développement sur la réduction de la pauvreté, et en particulier des résultats médiocres dans les pays à faible revenu. En Afrique subsaharienne, l'indice numérique de pauvreté représentant la proportion de la population vivant avec 1 dollar par jour a augmenté de 47 à 49 % entre 1990 et 2000, comme le montre la figure 1.1. L'expérience suggère qu'une croissance rapide et soutenue est nécessaire pour réduire la pauvreté¹. La communauté internationale, reconnaissant la nécessité de réduire la pauvreté

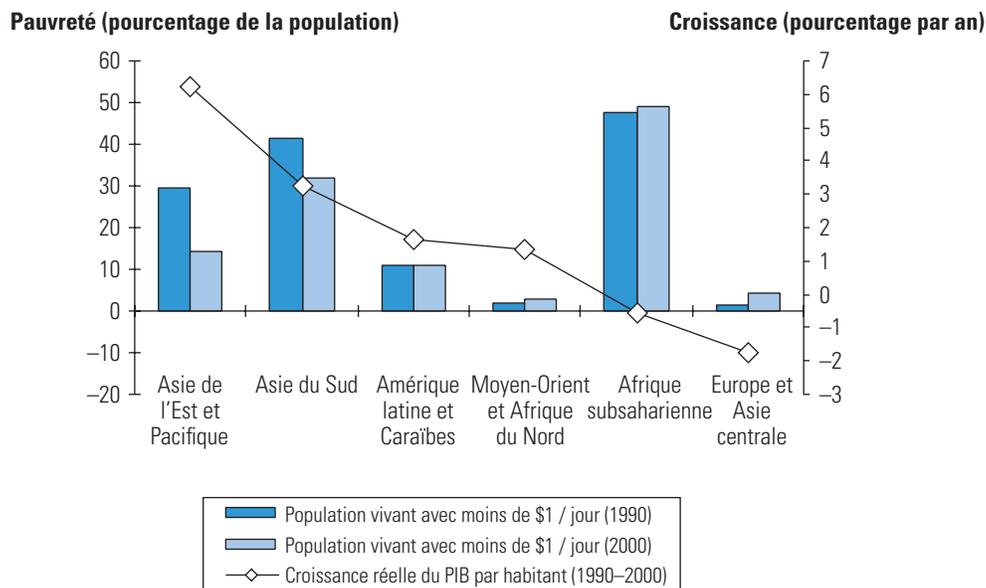
plus efficacement dans les pays à faible revenu, en appelle entre autres à une plus grande responsabilisation de la part des partenaires externes. Les objectifs internationaux de développement² et les Objectifs de développement du millénaire (ODM) ont été proposés en tant qu'objectifs aussi bien temporels que de résultat pour la réduction de la pauvreté.

Mais comment obtenir de meilleurs résultats en matière de réduction de la pauvreté? Durant les années 90, la communauté internationale est parvenue à un consensus sur un nouveau modèle de

En Afrique subsaharienne, l'indice numérique de pauvreté représentant la proportion de la population vivant avec 1 dollar par jour a augmenté de 47 à 49 % entre 1990 et 2000.

Figure 1.1

Réduction de la pauvreté et croissance en dessous des prévisions dans les années 90



Source : Banque mondiale et FMI 2004; Banque mondiale 2003a.

développement améliorant l'efficacité de l'aide ainsi que les résultats de développement. Les principaux ingrédients composant la recette gagnante pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance ont été puisés à différentes sources, y compris dans les expériences considérées comme prometteuses dans certains pays (par exemple la Bolivie, le Mozambique et l'Ouganda). Dans ces cas, l'appropriation locale, une meilleure coordination des donateurs via la prise en charge par les pays et l'habilitation des pauvres étaient des éléments cruciaux de la stratégie. Des déclarations venant renforcer ces thèmes se retrouvaient dans le travail de la Banque mondiale (par exemple *Assessing Aid, Aid & Reform in Africa*), des organisations non gouvernementales internationales (ONG)

Le principal objectif est d'aider les pays à faible revenu à développer et mettre en œuvre des stratégies plus efficaces pour lutter contre la pauvreté.

(telles que Oxfam 1995), des universités (Sen 1999, par exemple) et l'évaluation externe de la Facilité d'ajuste-

ment structurel renforcée du FMI (Botchwey et autres 1998). Ces ingrédients ont été conditionnés sous la forme du Cadre de développement intégré (CDI) introduit par la Banque mondiale³. Mais alors que le CDI contenait « une façon de dispenser l'aide au développement », il manquait d'un lien opérationnel à la prise de décision de la Banque mondiale et du FMI.

Le catalyseur de ce lien opérationnel est venu en 1999. Après une campagne fructueuse menée par un réseau d'ONG et leurs partisans en vue de renforcer l'impact de l'allègement de la dette, les IBW ont amendé l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTE) en requérant que les 38 pays éligibles à l'initiative PPTE préparent et mettent en œuvre des DSRP en tant que condition de l'allègement de la dette. Ils ont également demandé à un groupe plus important de 80 pays à faible revenu de formuler des DSRP pour bénéficier de prêts concessionnels de la Banque mondiale et du FMI. Ces décisions ont fait du DSRP la pièce maîtresse des relations des IBW avec les pays à faible revenu.

Objectifs. Pour réaliser l'objectif ultime de la réduction de la pauvreté, le principal objectif de l'initiative énoncé par les IBW est d'aider des pays à faible revenu à développer et mettre en œuvre des stratégies plus efficaces pour lutter contre la pauvreté (c'est-à-dire renforcer l'impact des actions publiques sur la pauvreté, y compris les politiques et les dépenses) en soutenant un processus de Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) impulsé par les pays, dans les pays à faible revenu⁴.

Outre cet objectif principal, les mémorandums détaillent plusieurs objectifs subsidiaires (encadré 1.1) qui viennent s'ajouter aux actions spécifiques aux pays et qui introduisent des objectifs pour la Banque et autres partenaires de développement liés au CDI, à l'initiative PPTE, à l'efficacité de l'aide et à l'efficacité de l'assistance de la Banque mondiale. Les DSRP ont pour but de rendre le CDI opérationnel, en mettant l'accent sur les principes sous-jacents du CDI dans les diverses phases du processus SRP⁵. Les DSRP devaient servir de cadre à l'ensemble de l'assistance externe dispensée en vue de la réduction de la pauvreté et devaient donc améliorer l'usage public de l'aide en général et l'usage de l'allègement de la dette et de l'assistance de la Banque mondiale en particulier. La Banque et le Fonds se devaient d'articuler davantage leur coordination autour de la structure du DSRP—par exemple, via des missions conjointes et la rédaction des rapports des missions conjointes d'évaluation.

Principales caractéristiques. L'initiative DSRP comporte deux caractéristiques principales : cinq principes sous-jacents et plusieurs conditions qui relient les DSRP aux prêts concessionnels des IBW et à l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE. Les cinq **principes sous-jacents** sont issus du CDI et sont exposés en termes généraux afin que les pays les suivent. Ils indiquent que le processus SRP devrait être :

- Pris en charge par les pays, impliquant une vaste participation
- Exhaustif en ce sens qu'il reconnaît la nature multidimensionnelle de la pauvreté
- Orienté sur les résultats et axé sur les effets qui profitent aux pauvres
- Orienté sur les partenariats, impliquant une participation coordonnée des partenaires du développement
- Basé sur une perspective à long terme pour la réduction de la pauvreté.

Les **exigences du processus** réclament la préparation de DSRP et leur approbation par les Conseils des IBW afin que les pays aient accès aux ressources. Pour obtenir un allègement de la dette irrévocable au titre de l'initiative PPTE, les pays doivent présenter un DSRP

La préparation des DSRP et leur approbation par les Conseils des IBW sont nécessaires pour que les pays aient accès aux ressources.

Encadré 1.1

Objectifs déclarés de l'initiative SRP

Objectif suprême : Réduction durable de la pauvreté

Objectif principal : Aider les pays à faible revenu à développer et mettre en œuvre des stratégies plus efficaces pour lutter contre la pauvreté

Objectifs subsidiaires :

- Opérationnaliser le CDI.

Source : Mémorandums Banque mondiale et FMI (voir Annexe A).

- Renforcer le lien entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté.
- Rendre le soutien de tous les partenaires de développement plus efficace.
- Améliorer l'impact sur la pauvreté du travail de la Banque dans les pays AID.
- Renforcer la collaboration Banque/Fonds.

initial et le mettre en œuvre de manière fructueuse pendant une durée minimale d'un an, tel que reflété dans un rapport d'avancement annuel (RAA). Reconnaisant le temps considérable requis pour formuler un DSRP complet et l'impérieuse nécessité des PPTE de bénéficier d'un allègement de la dette à court terme, cet allègement peut commencer lorsque le pays a préparé un DSRP intérimaire⁶.

Pour la Banque, le lancement de l'initiative DSRP a impliqué une nouvelle façon de faire des affaires dans les pays à faible revenu.

Pour obtenir des prêts concessionnels des IBW, les pays à faible revenu doivent formuler des DSRP, ou signaler leur avancement vers un DSRP complet via un DSRP intérimaire ou un rapport de préparation de DSRP. Les Conseils des IBW doivent approuver chacun des documents requis—DSRP intérimaire, DSRP, rapports d'avancement annuels, rapports de préparation de DSRP—sur la base d'une Mission conjointe d'évaluation (MCE) préparée par le personnel de la Banque et du Fonds.

Phases du processus SRP. Les mémorandums des IBW et les lignes directrices ultérieures fournies par les directives MCE sont axés sur la manière de préparer un DSRP, le tout formulé comme un processus dynamique de planification, mise en œuvre, surveillance, retour d'information et ajustement de la stratégie (le processus SRP). Les directives expliquent que la planification requiert une bonne compréhension de la pauvreté et de ses facteurs déterminants, en choisissant les objectifs/indicateurs/cibles de réduction de la pauvreté et en formulant des programmes et politiques favorisant la croissance et la réduction de la pauvreté. Il est prévu que le point culminant de cette phase soit l'achèvement d'un DSRP. Les progrès accomplis dans le sens de la réalisation de résultats intermédiaires et à plus long terme seront contrôlés durant la mise en œuvre et le retour d'information, afin de signaler les ajustements et soutenir ainsi le processus à long terme. Les activités participatives impliquant le gouvernement, la société civile et les par-

tenaires externes sont prévues tout au long du processus SRP.

Incidences sur le travail de la Banque. Pour la Banque, le lancement de l'initiative DSRP a impliqué une nouvelle façon de faire des affaires dans les pays à faible revenu. En tant qu'un des partisans de l'initiative, la Banque a accepté la responsabilité de soutenir l'application des principes sous-jacents du DSRP et d'aligner son assistance sur les stratégies de réduction de la pauvreté des gouvernements. Les directives internes soulignaient les changements importants requis au niveau du travail de la Banque pour atteindre les objectifs de l'initiative⁷. Les documents-cadre de politique économique (DCPE), qui constituaient précédemment la base du soutien des IBW, ont été remplacés par les DSRP pris en charge par les pays⁸. Le travail économique et sectoriel de la Banque, ainsi que son aide financière, ses stratégies d'assistance et ses interactions avec d'autres intervenants étaient censés renforcer les processus SRP (débattus au Chapitre 2) et soutenir la mise en œuvre du DSRP via l'alignement de l'assistance de l'Association internationale de développement (AID) avec les priorités des pays et la coordination avec les autres partenaires externes (voir Chapitre 4).

Qu'évalue l'analyse ?

Portée. L'objectif de cette analyse est d'évaluer les progrès accomplis grâce au processus SRP dans le sens de la réalisation de ce grand défi qu'est la réduction de la pauvreté et d'évaluer le rôle de la Banque mondiale en matière de soutien de ce processus, en vue d'informer et de formuler des recommandations pour renforcer la mise en œuvre de l'initiative et d'accroître l'efficacité du soutien de la Banque mondiale.

L'analyse s'articulait autour de trois critères d'évaluation principaux, tel qu'exposé dans le Document d'orientation⁹ :

- **Pertinence de la démarche :** La conception du cadre DSRP est-elle adaptée aux obstacles auxquels les pays sont confrontés en matière d'élaboration et d'exécution de stratégies efficaces pour la réduction de la pauvreté ?

- **Application des principes sous-jacents et résultats préliminaires :** Les principes sous-jacents ont-ils été appliqués aux processus de planification et de mise en œuvre du DSRP ? Les exigences du processus ont-elles atteint leurs objectifs ? Quels sont les résultats préliminaires du processus ?
- **Efficacité et cohésion de l'appui et de l'alignement de la banque mondiale :** La Banque mondiale a-t-elle promu efficacement les principes DSRP et dans quelle mesure son assistance est-elle alignée sur les priorités des pays ?

L'OED a défini une chaîne des résultats au niveau du pays, exposée à la figure 1.2. Cette évaluation porte sur les intrants et les résultats du processus SRP tant du point de vue des progrès réalisés que de l'efficacité de l'appui de la Banque mondiale. En outre, l'évaluation portera sur les résultats intermédiaires du processus, dans toute la mesure du possible. Étant donné que le processus n'a été engagé que depuis moins d'un cycle DSRP complet, il est trop tôt pour déterminer dans quelle mesure l'impact recherché—la réduction de la pauvreté—a été obtenu. Même après un cycle DSRP complet, il sera difficile, dans de

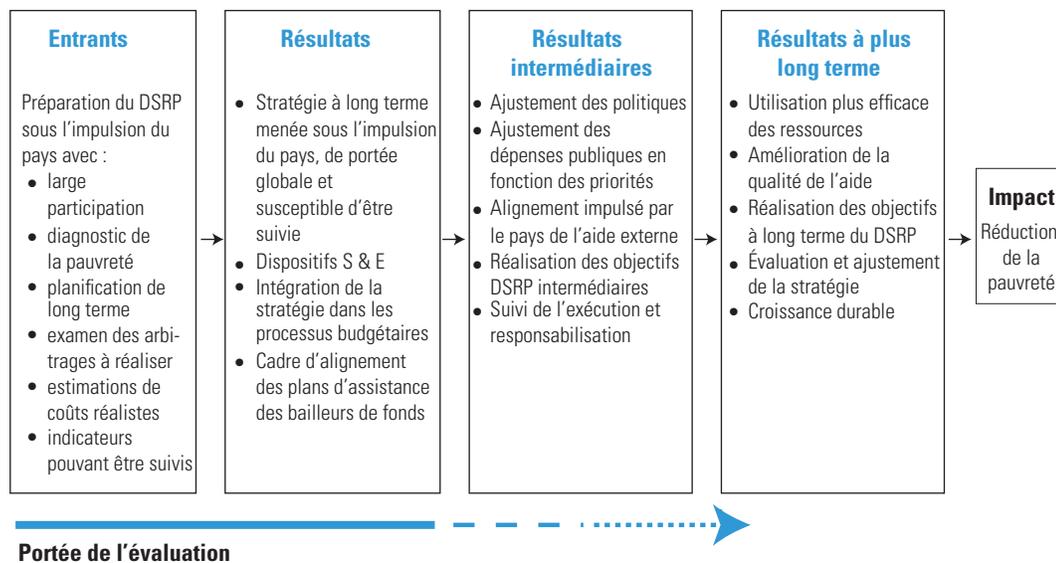
nombreux pays, d'évaluer le niveau de réduction de la pauvreté obtenu.

Cette évaluation a utilisé toute une série de techniques d'évaluation en tant que fondement pour ses résultats et recommandations. Une liste reprenant le principal matériel d'évaluation est fournie à l'encadré 1.2. Les 10 études de cas par pays ont fourni des indications sur la manière dont le processus s'est déroulé¹⁰. Les analyses multipays ont porté sur un échantillon plus vaste de documents et données liés aux DSRP¹¹. L'évaluation a également considéré les résultats en provenance d'autres institutions que la Banque mondiale, des entretiens avec le personnel et de l'analyse des données de l'institution et autres. Certaines des critiques les plus couramment formulées par des institutions étrangères à la Banque sont résumées à l'encadré 1.3.

Une évaluation de la pertinence

La majorité des intervenants considèrent l'initiative comme pertinente, ainsi que l'attestent les consultations des parties prenantes¹². Environ 60 % des intervenants interrogés déclarent qu'ils conviennent ou conviennent totalement que l'approche DSRP est un bon processus permet-

Figure 1.2 Chaîne des résultats au niveau du pays



Encadré 1.2**Matériel d'évaluation clé pour cette analyse**

- *Atelier d'introduction* à Washington, D.C., pour présenter la portée et la méthodologie de l'évaluation.
- *Dix études de cas de pays* fournissant des informations détaillées sur l'application des processus DSRP et sur l'efficacité du soutien de la Banque. *Des ateliers finaux* ont été organisés à la fin de chaque visite sur le terrain pour débattre des conclusions préliminaires.
- *Deux études thématiques* sur l'amélioration de la capacité et la gestion des dépenses publiques.
- *Analyses multipays* y compris des analyses des DSRP, MCE, RAA, SAP, dépenses publiques, flux d'aide et activités de prêt ou non de la Banque.
- *Quatre sessions de focus group* d'un groupement multisectoriel de gestionnaires de tâche de la Banque travaillant dans les pays DSRP.
- *Les consultations des parties prenantes* dans les pays effectuées dans les 10 pays ayant fait l'objet d'études de cas.
- *Le matériel d'évaluation existant*, interne ou externe aux IBW.
- *L'atelier multipays* des intervenants nationaux à Addis-Abeba, Éthiopie, pour comparer les résultats des différentes études de cas.

Encadré 1.3**Certaines des critiques externes les plus couramment formulées concernant l'initiative DSRP**

Les membres de la communauté de développement, en ce compris les donateurs bilatéraux, les ONG et les chercheurs ont étudié les expériences nationales en matière de processus SRP. Tout le monde s'accorde à dire que les DSRP constituent une innovation importante de l'aide au développement. Plusieurs personnes ont signalé que le processus pourrait transformer de manière positive la prise de décision politique et le dialogue avec les partenaires et que de nouveaux domaines de dialogue politique interne ont été créés.

Ces évaluations ont également souligné les critiques suivantes concernant l'initiative :

- Les dimensions politiques de l'appropriation et le maintien de la compréhension publique et parlementaire sont aussi indispensables au succès que l'engagement technique envers le processus SRP.
- Les organisations de la société civile n'ont pas été impliquées comme il se doit dans les consultations sur les politiques macroéconomiques ou structurelles des DSRP.
- L'approche actuelle complète mais ne remplace pas les politiques d'ajustement structurel passées avec des actions anti-pauvreté et des considérations distributionnelles à plus long terme.
- Les contraintes en matière de capacités et l'intérêt limité du gouvernement à engager la société civile ont entravé la qualité des processus participatifs, qui pour la plupart, n'ont pas été institutionnalisés.
- Les politiques macroéconomiques et de croissance ont eu tendance à être négligées dans les DSRP au profit des secteurs sociaux.
- Les liens entre les instruments de planification existants des gouvernements partenaires et des donateurs doivent être renforcés.
- Le soutien international, via une aide accrue et un meilleur accès au marché, est aussi important qu'un effort politique interne plus conséquent.

Source : ActionAid (2004); CIDSE/Caritas Internationalis (2003); Ministère des affaires étrangères danois (2003); Maxwell (2003); ODI (2003); Sanchez et Cash (2003); SDC (2003); Bureau d'évaluation du PNUD (2003a); CNUCED (2002); Wilks et Lefrançois (2002); World Vision (2002); Oxfam (2001, 2004); McGee et Norton (2000); Whaites (2000).

tant de réduire la pauvreté et qu'elle améliore considérablement l'aide des donateurs par rapport aux modalités passées¹³. Les études de cas révèlent que les principes sous-jacents étaient considérés comme pertinents dans

l'ensemble des 10 pays car ils pallient les faiblesses spécifiques aux pays tout en renforçant leurs points forts. La « correspondance » entre l'approche DSRP et les circonstances particulières des pays a été le plus fréquemment

signalée en ce qui concerne l'intégration des stratégies existantes, l'accent sur une orientation sur les résultats absolument indispensable et la fourniture d'une structure d'organisation pour guider (et gérer) les relations avec les partenaires externes. En pratique, cependant, la conception de l'initiative présente de nombreuses tensions entre l'application des principes et les exigences du processus.

Problèmes avec la conception de l'initiative. Il existe des tensions inhérentes à une initiative dirigée par les IBW impliquant des conditionnalités qui sont également destinées à encourager un processus SRP impulsé par les pays. Les IBW souhaitent que les autorités de chaque pays définissent des repères et des objectifs pour les résultats de l'initiative DSRP, renforçant ainsi le principe d'appropriation. Par ailleurs, les IBW exigent également des pays—s'ils désirent avoir accès aux prêts concessionnels—de rédiger des DSRP ainsi que des rapports d'avancement afférents, conformément aux directives et au calendrier définis par les IBW. Cette attente va à l'encontre de la notion d'appartenance. Il n'est donc pas surprenant que cette tension ait généré des problèmes de mise en œuvre lorsque les pays ont essayé d'adapter les caractéristiques clés de l'initiative (les principes sous-jacents et les exigences du processus) à leurs conditions initiales particulières et de gérer les stimulants internes et externes auxquels ils font face.

Bien que l'initiative ait été conçue pour être impulsée par les pays, elle ne fournit aucune ligne directrice adéquate pour adapter ses **exigences** aux conditions du pays. Tous les pays, y compris ceux ayant une faible capacité du secteur public, doivent soumettre des documents acceptables au personnel et aux Conseils des IBW pour pouvoir bénéficier de l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE et des ressources AID/FRPC. Les pays étant fortement encouragés à obtenir rapidement ces ressources, nombreux sont ceux qui ont fait appel à des consultants externes durant la formulation du DSRP—une dépendance qui dans certains cas empêchait le renforcement des capacités. Le calendrier initialement ambitieux

défini par la Banque mondiale et le Fonds pour l'exécution du premier tour des DSRP dans les pays PPTE et FRPC a découragé toute tentative

d'adaptation du processus SRP aux circonstances du pays. De plus, les **principes sous-jacents** de l'initiative ont été appliqués quelque peu uniformément à des situations fortement variables. Les pays ont des besoins et priorités différents en matière d'application

des principes tels que la participation et le partenariat, en fonction de leurs points de départ. Toutefois, l'initiative n'aide pas suffisamment les autorités à définir les résultats et références qu'elles désirent obtenir de la mise en œuvre de ces principes dans leurs pays.

Les tensions de la conception ont également poussé les intervenants à envisager l'objectif de l'initiative différemment, tel que résumé à l'encadré 1.4. Dans la plupart des études de cas, les autorités nationales voient l'initiative essentiellement comme une condition pour le soutien continu des IBW.

Les autorités de certains pays ont incorporé des particularités dans le document de stratégie croyant plaire aux IBW, par exemple en mettant davantage l'accent sur les dépenses dans les secteurs sociaux¹⁴. La diffusion limitée des informations concernant l'architecture SRP au vaste panel de parties intéressées a contribué à créer ce fossé entre les attentes. Dans les études de cas, peu de personnes en dehors du noyau de représentants travaillant en étroite collaboration avec la Banque mondiale étaient familiers avec ces documents de politique.

Le reste du rapport est structuré comme suit. Le Chapitre 2 évalue dans quelle mesure les caractéristiques soulignées dans ce chapitre, plus particulièrement les principes sous-jacents et les exigences du processus résumés ci-

Il existe des tensions inhérentes à une initiative dirigée par les IBW impliquant des conditionnalités qui sont également destinées à encourager un processus SRP impulsé par les pays.

Les autorités de certains pays ont intégré des caractéristiques dans leurs documents de stratégie dans le but de plaire aux IBW.

Encadré 1.4

L'initiative DSRP signifie différentes choses aux yeux de différentes personnes

Dans la plupart des pays faisant l'objet d'une étude de cas :

- Les gouvernements considèrent les DSRP comme une condition supplémentaire pour leur donner accès aux ressources via l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE ou aux prêts concessionnels continus de la part des IBW.
- Les ONG de plusieurs pays considèrent le DSRP comme un moyen de gagner une plus grande participation et voix politiques.

- Pour plusieurs donateurs, l'initiative est l'occasion d'améliorer la responsabilisation et la transparence de l'utilisation de l'aide externe.

Ces différences d'attente peuvent interférer avec la collaboration entre les groupes d'intervenants pour la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté de l'initiative. Davantage de clarté et de transparence de l'orientation et des objectifs de l'initiative sont nécessaires au niveau du pays pour minimiser ce défi.

dessus, ont été mises en œuvre et évaluées également le soutien apporté par la Banque à ces activités. Le Chapitre 3 évalue les résultats préliminaires du processus. Le Chapitre 4 analyse dans quelle mesure l'assistance de la

Banque a été alignée sur le DSRP. Le Chapitre 5 résume les principaux résultats de l'évaluation et propose des recommandations détaillant comment la Banque peut améliorer son soutien et renforcer la mise en œuvre de l'initiative.



Mise en œuvre des caractéristiques de conception

Ce chapitre évalue comment les deux principales caractéristiques de l'initiative DSRP—ses principes sous-jacents et les exigences du processus—ont été mises en œuvre. La première section aborde l'ampleur de l'application des cinq **principes sous-jacents** de l'approche DSRP, en particulier durant la formulation des DSRP. La deuxième section aborde la valeur ajoutée de trois **exigences du processus** : entérinement des DSRP par le Conseil, Missions conjointes d'évaluation (MCE) et Rapports d'avancement annuels (RAA).

L'analyse est basée principalement sur l'évaluation complète des progrès réalisés sur le terrain dans les 10 pays faisant l'objet d'études de cas de l'OED/IEO—un échantillon représentatif couvrant grosso modo la moitié des DSRP qui avaient été débattus par le Conseil au moment de la conception de l'évaluation (tableau 2.1)¹. Les pays faisant l'objet des études de cas ont été choisis pour couvrir toute une série de situations et d'étapes de la mise en œuvre des DSRP². Pour évaluer les changements sur le plan de l'interaction des intervenants nationaux dans le travail en vue de la réalisation des objectifs de développement d'un pays, des interviews ont été menées auprès de responsables du gouvernement, de la société civile, des ONG internationales et d'autres partenaires externes dans les pays des études de cas. Les interviews ont été complétées par

des ateliers regroupant des intervenants nationaux. Enfin, l'OED et l'IEO ont organisé un atelier multipays pour débattre des résultats tout au long des études de cas³.

Les informations nécessaires à ce chapitre ont également été puisées à d'autres sources, citées de manière explicite lorsqu'elles sont utilisées en tant que fondement d'un résultat. Parmi celles-ci : (1) une consultation des intervenants nationaux dans chacun des 10 pays, visant des personnes familières avec le processus SRP au sein du gouvernement, de la société civile, des ONG internationales et autres partenaires externes ; (2) une évaluation du contenu des DSRP ; (3) des évaluations menées séparément par l'OED et l'IEO des MCE des DSRP ; et (4) une évaluation des RAA.

L'appropriation du processus par le pays est un élément clé du processus SRP.

Tableau 2.1 Pays faisant l'objet d'études de cas

Région	Pays	Date DSRP	Années de mise en œuvre	Premier rapport d'avancement annuel ^a	Deuxième rapport d'avancement annuel ^a	PPTE	OED/IEO
AFR	Éthiopie	17-sept-2002	1,7	17-fév-2004		Oui	OED
	Guinée	25-juil-2002	1,9			Oui	IEO
	Mauritanie	6-fév-2001	3,3	18-juin-2002	18-juil-2003	Oui	OED
	Mozambique	25-sept-2001	2,7	25-juil-2003		Oui	OED/IEO
	Tanzanie	30-nov-2000	3,3	27-nov-2001	27-mai-2003	Oui	OED/IEO
EAP	Cambodge	20-fév-2003	1,3			Non	OED
	Vietnam	2-juil-2002	1,9	19-fév-2004		Non ^b	IEO
ECA	Albanie	20-juin-2002	1,9	10-juil-2003		Non	OED/IEO
	Tadjikistan	5-déc-2002	1,5			Non	OED/IEO
LCR	Nicaragua	25-sept-2001	2,7	11-déc-2002	22-jan-2004	Oui	OED/IEO

Remarque : Les dates représentent les dates de discussion au Conseil de la Banque.

a. Jusqu'en en mai 2004.

b. Bien qu'éligible à l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE améliorée, le Vietnam est potentiellement viable sans l'aide PPTE.

Application des principes sous-jacents

Processus impulsé par les pays

L'appropriation du processus par le pays est un élément clé du processus SRP car un développement efficace requiert des politiques et priorités créées et dirigées par les intervenants nationaux. Trois critères sont utilisés pour évaluer dans quelle mesure le processus SRP a été impulsé par les pays⁴ :

- Origine de l'initiative : Qu'est-ce qui a poussé les pays à adopter un processus SRP ?
- Engagement du pays : À quel point les intervenants sont-ils engagés envers le processus et dans quelle mesure le DSRP a-t-il été placé au cœur des préoccupations ?
- Participation : Le processus a-t-il été marqué par une participation vaste, soutenue et délibérée ?

Origine de l'initiative. L'un des objectifs de l'initiative DSRP était de servir de cadre pour l'accès aux ressources concessionnelles et pour l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE. Les emprunteurs dans les pays des études de

cas ont entrepris des DSRP essentiellement basés sur ces conditionnalités externes. Les origines IBW de l'initiative présentent une tension inhérente en encourageant un processus impulsé par les pays. Certains exemples positifs dans les études de cas prouvent, cependant, que cette tension peut être gérée. Cela a été le cas au Mozambique et en Tanzanie, où les gouvernements sont efficacement passés de la simple préparation d'une documentation et de l'entérinement par les IBW en tant que conditions d'éligibilité à l'initiative PPTE à une véritable mise en œuvre du processus SRP. Bien qu'au départ les autorités mozambicaines aient considéré l'introduction du DSRP comme une condition supplémentaire imposée au pays par le FMI et la Banque mondiale dans le cadre de l'initiative PPTE, elles ont très vite épousé l'approche, la reliant aux politiques de réduction de la pauvreté existantes et au travail analytique en cours sur la pauvreté⁵. Dans d'autres cas, les activités liées aux DSRP ont été réduites lorsque les exigences des IBW pour l'initiative PPTE ou la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) étaient

satisfaites. En Guinée, le gouvernement n'a pas rassemblé les groupes de travail pour poursuivre les discussions pertinentes après l'achèvement du DSRP. Au Tadjikistan, les consultations de la société civile ont décliné de manière drastique après l'approbation du DSRP par le gouvernement.

Les IBW avaient initialement défini un calendrier agressif pour la production de DSRP, axé sur les pays PPTTE et FRPC. Cette pression exercée sur les pays en vue de rédiger un DSRP dans des délais très courts pour pouvoir accéder aux ressources, a contribué à ce que le gouvernement se focalise de manière excessive sur la préparation d'un document, au détriment d'un processus à long terme permettant d'améliorer la capacité d'un pays à planifier, mettre en œuvre et évaluer les progrès réalisés vers les objectifs à long terme⁶. Des intervenants de 4 des 10 pays ont signalé avoir subi des pressions pour achever les DSRP dans les délais impartis par les IBW, y compris le cycle FRPC du Fonds (par ex. le Cambodge, le Mozambique, le Nicaragua et la Tanzanie). En Tanzanie, la formulation du DSRP s'est déroulée dans un délai extrêmement réduit, sous la pression de devoir atteindre le point de décision PPTTE, et le premier rapport d'avancement a été précipité pour pouvoir atteindre le point d'achèvement PPTTE⁷. Le DSRP a été achevé et soumis au Cabinet à peine 6 mois après le DSRP-I, alors que le délai moyen entre le DSRP-I et le DSRP est de 20 mois⁸. Au Cambodge, la pression pour accélérer la production du DSRP-I découlait de la décision de convertir la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) du Fonds en une FRPC, qui en vertu des directives opérationnelles du FMI, nécessitait des liens avec le processus SRP⁹. Cette pression initiale se heurtait à la préparation en cours du plan de développement socio-économique quinquennal du pays.

En dépit du fait que les IBW influençaient le *timing* du processus, les intervenants nationaux des pays faisant l'objet d'études de cas ont confirmé que durant le processus de préparation, les interactions avec le personnel de la Banque ne compromettaient généralement pas la notion d'appropriation. Le personnel se

montrait coopératif et vivement intéressé mais laissait libre cours à l'appropriation du processus par le pays sans jamais imposer le point de vue de la Banque. Cette observation était plus répandue dans les pays où les processus impulsés par

les pays existaient déjà, tels que la Tanzanie, l'Éthiopie et le Mozambique, où la Banque donnait l'impression d'avoir changé son mode opératoire et sa culture des affaires pour encourager l'appropriation. Les clients ont observé que la décentralisation du personnel et de l'autorité de la Banque au profit des bureaux nationaux était particulièrement utile car le personnel de ces bureaux nationaux sont plus efficaces que les missions sectorielles dépêchées par Washington au moment d'analyser les points de vue alternatifs et de céder le contrôle au ministère. Par exemple, la désignation d'un contact DSRP au bureau albanais a amélioré la qualité du rôle de la Banque en fournissant une interface continue et en temps réel tout au long du processus. Mais dans plusieurs pays faisant l'objet d'études de cas, le contenu des stratégies DSRP était influencé par les origines IBW de l'initiative. La Banque était étroitement impliquée tant dans la préparation des précédentes stratégies que dans le travail analytique tel que les évaluations de la pauvreté, les mémorandums économiques par pays et les examens des dépenses publiques qui alimentaient les DSRP. Les responsables du gouvernement ont signalé qu'ils avaient estimé que le DSRP devait se focaliser sur les dépenses dans le secteur social afin de pouvoir bénéficier de l'entérinement des IBW. Au Mozambique et au Nicaragua, des informateurs de la société civile ont déclaré que les gouvernements savaient déjà ce que désiraient les IBW—et savaient qu'ils devaient subir l'évaluation des IBW avec succès, y compris la MCE. Les IBW n'avaient pas besoin d'imposer leur agenda—tenir les cordons de la bourse PPTTE était déjà bien suffisant. Les intervenants considèrent ces

Durant les processus de préparation, le personnel de la Banque s'est montré collaboratif et vivement intéressé mais laissait libre cours à l'appropriation par le pays.

tensions liées à l'appropriation comme incarnées dans la soumission du document DSRP à l'approbation des Conseils de la Banque et du Fonds, un processus considéré comme une « mainmise de Washington ».

Engagement du pays. L'engagement du gouvernement et l'engagement du pays sont des notions différentes. L'engagement du pays envers le DSRP va au-delà de la décision du gouvernement de préparer une stratégie, car il suppose l'engagement d'une fourchette plus vaste d'intervenants nationaux. Tous les gouvernements des études de cas ont déclaré un engagement politique envers DSRP et dans plusieurs cas, l'engagement provenait des plus hautes sphères du gouvernement, comme au Tadjikistan, où le DSRP a été introduit par décret présidentiel. De tels « champions DSRP » de haut niveau jouent un rôle important pour lancer et motiver le processus. Mais les entretiens avec une vaste fourchette d'intervenants des études de cas suggèrent que l'engagement du pays au processus SRP varie considérablement. Au sein du gouvernement, l'engagement envers la stratégie est le plus fort parmi ceux qui sont les plus proches de sa préparation (généralement les ministères chargés des finances ou de la planification) et ceux qui perçoivent le plus d'avantages du processus—par exemple, via des affectations de ressources majorées. L'engagement s'amenuise dans les ministères sectoriels, en particulier les ministères accordant une faible priorité au DSRP et les administrations régionales/locales. L'engagement de la société civile dépend de la mesure dans laquelle le DSRP intègre la position particulière d'une organisation. L'engagement des parlements a été un aspect particulièrement faible du processus dans les pays des études de cas (voir encadré 2.1). Cette disparité de l'engagement des intervenants s'est répercutée sur les résultats de l'enquête relative aux perceptions concernant la prise en charge du processus par les pays (voir figure 2.1).

L'intégration des DSRP dans les processus internes tels que les élections, le budget et les stratégies préalables est un autre marqueur de

l'engagement du pays. Bien que dans quelques rares pays le DSRP s'intègre dans les processus existants, dans la plupart des pays des études de cas il doit encore être incorporé dans la prise de décision politique nationale.

En Tanzanie, le processus participatif d'examen des dépenses publiques (EDP), un forum clé pour le débat politique, a soutenu le DSRP analytiquement et a épousé ses principes, à tel point qu'il est aujourd'hui connu comme étant le processus EDP/SRP. Les principales décisions politiques continuent d'être prises en dehors du DSRP, notamment en Éthiopie où le gouvernement a pris une série de décisions importantes en matière de réaffectation, d'éducation et de technologies immédiatement après l'entérinement du DSRP et en dehors du cadre de celui-ci. Là où il a été intégré, le DSRP s'est avéré plus résistant au changement politique. En Albanie, le DSRP a fourni un point d'ancrage utile pour les fonctionnaires lors d'un certain nombre de changements de gouvernement. Au Nicaragua, cependant, le DSRP n'a pas été intégré dans la prise de décision car le gouvernement responsable de sa formulation a été déchu de son pouvoir peu après sa réalisation. Le nouveau gouvernement a proposé sa propre stratégie en dehors du cadre DSRP pour éviter de compromettre les progrès réalisés vers le point d'achèvement dans les PPTE. Par la suite, le gouvernement s'est attelé à finaliser sa stratégie en tant que mise à jour du DSRP d'origine.

Participation. Les IBW, ainsi que les autres bailleurs de fonds, ont activement promu une vaste participation en tant qu'élément de la conception de l'initiative. Dans les 10 études de cas, les gouvernements ont organisé d'amples consultations durant la formulation des DSRP, y compris dans plusieurs pays peu accoutumés au dialogue direct entre le gouvernement et la société civile (par exemple l'Albanie, le Cambodge, le Tadjikistan). Une vaste éventail d'intervenants était impliqué, la composition des participants étant relativement cohérente à travers les pays. Les ONG et les bailleurs de fonds occupaient une position éminente dans la plupart des processus, tandis que les organisations situées en dehors de

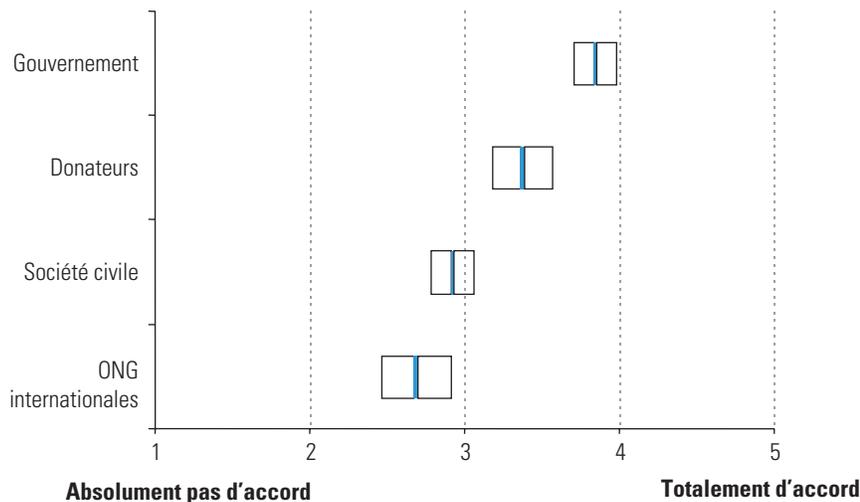
Encadré 2.1 Les parlements et le DSRP

L'absence d'engagement des responsables élus dans les activités participatives durant la formulation du DSRP est bien documentée dans la littérature (par exemple, Oxfam 2003). Ceci a été confirmé dans les études de cas. En Albanie, le Parlement ne siégeait pas durant les consultations DSRP et l'Assemblée nationale du Mozambique n'a pas débattu le DSRP. En Tanzanie, les intervenants ont décrit l'approbation du DSRP par le Parlement comme une simple apposition de cachet.

Ce manque d'engagement était souvent attribué à la domination de la branche exécutive dans de nombreux pays DSRP et la faible capacité des parlements à s'engager dans des discussions politiques détaillées. La Banque et d'autres institutions ont récemment entrepris des activités pour traiter ce problème mais les effets ne se sont pas encore fait ressentir dans les pays des études de cas.

Figure 2.1

Le processus SRP était-il pris en charge par les pays ?



Remarque : Les lignes plus épaisses indiquent le score moyen de l'enquête (de 1 : absolument pas d'accord à 5 : totaletem d'accord) sur un ensemble de quatre questions destinées à vérifier si le processus DSRP était dirigé par les pays. L'encadré autour des bandes indique un intervalle de confiance de 95 %. Le score moyen des membres du gouvernement enquêtés était sensiblement plus élevé, à un niveau de confiance de 95 %, par rapport aux donateurs. Les moyennes pour ces deux groupes étaient sensiblement plus élevées que celles des organisations non gouvernementales (ONG) internationales et la société civile. La différence de résultats n'était pas importante entre les deux derniers groupes.

la capitale, le secteur privé et les partis politiques semblaient moins impliqués. Le retour d'information des groupes du secteur privé suggère deux explications pour leur manque général d'engagement. Tout d'abord, ils disposent bien souvent de canaux de communication bien établis avec le gouvernement, qu'ils préfèrent utiliser en lieu et place de la participation

formelle au DSRP. Deuxièmement, ils ne considèrent bien souvent pas le DSRP comme étant très utile pour servir leurs intérêts en matière d'investissement et de croissance. Les consultations étaient généralement basées sur des avant-projets de DSRP ou des stratégies sectorielles et l'agenda des discussions plus vastes était plus souvent centré sur les diagnostics de la pauvreté

Bien que dans quelques rares pays le DSRP s'intègre dans les processus existants, dans la plupart des pays des études de cas il doit encore être incorporé dans la prise de décision politique nationale.

relatifs aux réformes de politique macroéconomique et structurelle¹⁰. Les responsables du gouvernement et les membres de la société civile présents à l'atelier d'Addis-Abeba ont remarqué que la capacité limitée de la société civile à s'engager dans une analyse politique détaillée était

un obstacle à une plus grande participation (par exemple le Mozambique et la Tanzanie). Les « groupes de travail sectoriels » multi-intervenants ont été couramment utilisés pour organiser les résultats formels des consultations. Les activités participatives ont décliné considérablement après la formulation du DSRP, tel qu'illustré à l'encadré 2.2. La Banque a activement promu les activités participatives, en finançant des conseillers dans les pays ayant une expérience limitée (par exemple le Cambodge et le Tadjikistan), en facilitant le dialogue (par exemple l'Albanie et le Vietnam) ou en plaçant des contacts de la société civile dans ses bureaux

locaux (par exemple le Mozambique). En raison de ces efforts, la Banque a été perçue comme ouvrant la porte ou donnant plus de voix aux ONG dans ces pays des études de cas.

L'impact de la participation est difficile à évaluer en raison de l'absence d'objectifs clairs et partagés par les intervenants.

- Pour les **gouvernements**, les objectifs de participation sous l'impulsion des pays n'étaient pas bien définis et les activités participatives pour le DSRP étaient faiblement liées aux processus participatifs internes, lorsque ceux-ci existaient. Les gouvernements ayant essentiellement signalé l'ampleur et la couverture des consultations et non les résultats tangibles du processus, il semble que les consultations étaient, du moins au départ, menées essentiellement pour satisfaire aux exigences du processus SRP.
- **La société civile** espérait que la participation augmenterait la transparence de la prise de décision et qu'elle leur permettrait de contribuer de manière significative à la formulation et à la mise en œuvre de la stratégie. En incluant des intervenants non gouvernementaux, le processus SRP s'est ouvert au dialogue, répondant ainsi à la première attente dans la plupart des pays faisant l'objet d'une étude de cas¹¹. Mais la société civile a été déçue quant

La Banque a été perçue comme ouvrant la voie ou faisant entendre les ONG.

Encadré 2.2

La participation n'a généralement pas été soutenue

Les consultations de la société civile pour la formulation des DSRP ont été maintenues durant la mise en œuvre dans une minorité de pays des études de cas. Parmi les cas positifs citons la création d'un cadre institutionnel participatif pour la surveillance (l'Observatoire de la pauvreté au Mozambique et le Système de surveillance de la pauvreté en Tanzanie) et l'internalisation du rôle du facilitateur indépendant durant la formulation (le Centre Carter en Albanie). Le plus souvent, le dialogue entre les autorités et les intervenants nationaux non gouvernementaux se faisait plus rare après l'achèvement du DSRP. Au cours des discussions nationales au Tadjikistan, les ONG et d'autres représentants de la société civile ont demandé à

l'équipe d'évaluation de l'OED/IEO quelques informations sur l'évolution post-DSRP. Le mécanisme pour la contribution de la société civile durant la formulation du DSRP (l'ONG Counterpart Consortium) s'est étioilé en l'absence d'un financement continu des donateurs. Au Vietnam, le gouvernement a commencé à jouer un rôle de leader dans le processus participatif géré par la Banque durant la formulation, mais dans l'ensemble, le gouvernement semble avoir accordé moins d'importance au processus depuis lors. En Éthiopie, l'engagement de la société civile envers le processus SRP a chuté considérablement après une forte implication dans les consultations pour le DSRP.

à sa deuxième attente. Elle estime avoir eu peu ou pas d'influence sur les stratégies¹², à l'exception d'avoir amené les problèmes de gouvernance un peu plus au devant de la scène (par exemple en Guinée et au Mozambique) et d'avoir annulé les droits d'inscription pour la scolarité primaire (par exemple en Tanzanie)¹³. Elle s'inquiète du déclin de l'engagement dans certains pays, l'attribuant à un véritable manque de volonté de participation et à la faible capacité des gouvernements.

- Les objectifs **IBW** du processus participatif, tels que ceux des gouvernements, ne sont pas bien définis. Ils ne sont pas mentionnés dans les directives de la MCE, qui stipulent que le personnel de la Banque et du Fonds devrait décrire et non pas évaluer la participation (Banque mondiale et FMI 2000b). Le « PRS Sourcebook » de la Banque mondiale (Banque mondiale 2002a), bien qu'il ne constitue pas une politique de la Banque techniquement parlant, attribue à la participation les résultats désirés suivants : amélioration de la responsabilisation, de la transparence et de l'efficacité de la décision politique ; une meilleure équité des politiques, objectifs et résultats ; une vision à long terme commune partagée par tous les intervenants (Banque mondiale 2002a, p. 239).

En résumé, les points de vue diffèrent sensiblement parmi les groupes d'intervenants en ce qui concerne le but des activités participatives. Ces points de vue sont illustrés dans les résultats de l'enquête exposés à la figure 2.2, la participation étant le domaine sur lequel les groupes d'intervenants étaient le moins d'accord¹⁴.

Vision globale

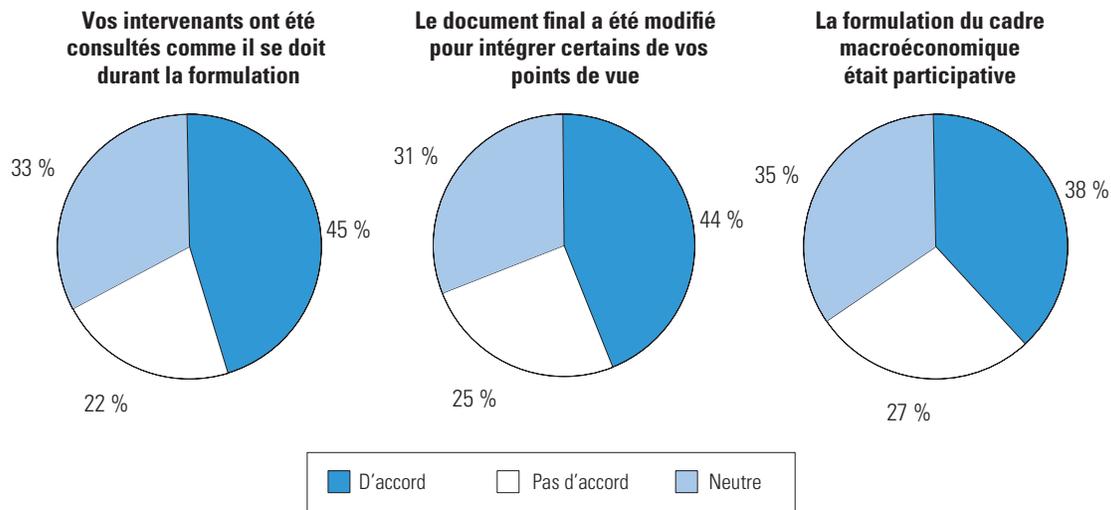
L'objectif du DSRP est de fournir une vision globale de la pauvreté et une stratégie cohérente pour sa réduction. La section suivante évalue si les stratégies et processus DSRP ont inclus deux éléments :

- Un diagnostic de la pauvreté : un profil multidimensionnel de la pauvreté avec une analyse complète des facteurs déterminants de la pauvreté
- Des stratégies globales qui assurent une cohérence entre les politiques macroéconomiques, structurelles et sociales d'un pays et la réduction de la pauvreté¹⁵.

Diagnostic de la pauvreté. Tous les DSRP des pays faisant l'objet d'études de cas discutent de la nécessité d'appréhender la pauvreté de

Figure 2.2

Les opinions divergent concernant la participation



Les DSRP des pays des études de cas se concentrent essentiellement sur l'utilisation de l'effet de levier des dépenses publiques pour réduire la pauvreté. La considération des obstacles à la croissance est faible.

manière globale et d'inclure les indicateurs de pauvreté multidimensionnels basés sur les revenus ou non¹⁶. Les systèmes de données sur la pauvreté sont à l'état naissant de développement dans la plupart des pays, par conséquent les profils de pauvreté étaient basés sur les meilleures données disponibles, qui dans certains cas

étaient incomplètes ou dépassées. Dans plusieurs pays, les analyses de la pauvreté se sont fondées sur les Évaluations de la pauvreté effectuées ou soutenues par la Banque mondiale et initiées avant le lancement du processus SRP. Au Cambodge, en revanche, une pléthore d'analyses de la pauvreté non coordonnées a engendré des problèmes de comparabilité et une certaine incertitude concernant le fondement de la pauvreté. Dans tous les cas, l'orientation de l'initiative sur la définition de la pauvreté et de ses facteurs déterminants a mis en lumière de manière fort utile les lacunes de données et les défauts des analyses de la pauvreté. En Éthiopie et en Tanzanie, ce constat a débouché sur des efforts visant à améliorer la qualité des données quantitatives.

Stratégies globales. Les DSRP des pays des études de cas se concentrent essentiellement sur l'utilisation de l'effet de levier des dépenses publiques pour réduire la pauvreté et n'ont pas délimité les politiques ou actions non liées aux dépenses pour améliorer la croissance ni même exploré leur impact sur la réduction de la pauvreté. Pour illustrer ceci citons des domaines liés à la macroéconomie tels que les politiques fiscales/de revenus et la gestion des taux de change, ainsi que le rôle du secteur privé, du commerce, des politiques de prix et de la privatisation. La considération des obstacles plus généraux à la croissance est faible. Dans le domaine des dépenses

publiques, les affectations pour le développement des services dans les secteurs sociaux (éducation, santé et protection sociale) l'emportent sur les investissements dans les secteurs économiques ou productifs tels que l'infrastructure, l'agriculture et le développement rural, tel que décrit au tableau 2.2. Bien qu'une analyse complète de tous les domaines constitue une attente irréaliste aux premiers stades de l'initiative, la qualité des premiers DSRP souligne la nécessité d'un travail plus étoffé pour servir de base aux stratégies de réduction de la pauvreté, y compris dans les domaines des politiques macroéconomiques et de croissance et les secteurs non sociaux.

Le parti pris pour le modèle de réduction de la pauvreté basé sur les dépenses dans le secteur social est né d'une combinaison d'influences : primo, la priorité accordée par l'initiative PPTE améliorée à l'affectation des « économies » de l'allègement de la dette aux secteurs sociaux et le suivi régulier des IBW des dépenses en matière de santé et d'éducation dans les pays PPTE (OED 2003b) ; secundo, les préférences marquées des donateurs pour ces secteurs, également visibles dans la domination relative des objectifs du secteur social dans les ODM ; tertio, les « gains rapides » que ces secteurs sont susceptibles d'engranger en raison de stratégies sectorielles liées à la pauvreté plus réfléchies ; et quarto, le manque de travail analytique définissant des stratégies de croissance globales ou en faveur des pauvres, le manque d'interventions spécifiques pour accélérer la croissance avec une compréhension de leur impact sur la pauvreté.

Orientation sur les résultats

Dans quelle mesure les pays ont-ils adopté une orientation sur les résultats pour l'élaboration et l'exécution d'un DSRP ? Les caractéristiques désirées d'une orientation sur les résultats sont :

- La définition d'objectifs : avec des indicateurs de progrès liés à un calendrier et qui peuvent être surveillés
- La définition de priorités/estimation des coûts : les ressources du secteur public et l'estimation des arbitrages pour atteindre ces objectifs

- Les dispositifs de surveillance : fournir un système pour surveiller la mise en œuvre et effectuer les ajustements nécessaires.

Les progrès médiocres dans ces domaines ont contribué à ce que l'orientation sur les résultats soit le plus faible des principes évalués dans les pays des études de cas. Des messages similaires ont été entendus lors de l'atelier de l'OED à Addis-Abeba. Par exemple, les représentants de la société civile en Guinée ont déclaré que « le DSRP est trop théorique, n'est pas lié au budget et est très loin d'être une feuille de route opérationnelle. »

Définition d'objectifs. Le DSRP a joué un rôle important pour encourager les pays à définir des indicateurs et des objectifs quantitatifs et qualitatifs pour la réduction de la pauvreté. En Albanie, par exemple, la deuxième version du DSRP inclut des évaluations par les ministères compétents des progrès réalisés vers les objectifs définis. Les efforts pour fixer des objectifs ont été mis à mal par l'absence de données adéquates dans de nombreux pays des études de cas. Une analyse des DSRP des études de cas, ainsi que les analyses plus vastes au sein de la Banque (voir Swanson et autres 2002), montre une correspondance significative entre les indicateurs DSRP et les ODM, bien que les objectifs quantitatifs soient souvent irréalistes compte tenu des conditions initiales du pays et de leurs dernières réalisations, et, dans certains cas, les objectifs à long terme sont plus ambitieux que les ODM (OED 2003c). Les DSRP peuvent être utilisés plus efficacement pour permettre aux pays de sélectionner et surveiller les indicateurs spécifiques aux pays qui fourniront une base continue pour une prise de décision informée.

Définition des priorités et estimation des coûts. Plusieurs DSRP n'ont pas été correctement estimés et manquent de priorités stratégiques, ce qui est symptomatique des faiblesses des systèmes de gestion des dépenses publiques dans ces pays. Une évaluation portant sur 25 DSRP achevés a révélé que 8 documents présentaient des défauts sérieux en matière

Tableau 2.2		Les dix secteurs prioritaires dans le DSRP par dépense
1	Secteurs sociaux	
2	Infrastructure	
3	Développement rural	
4	Agriculture	
5	Secteur public	
6	Développement secteur privé	
7	Développement urbain	
8	Environnement	
9	Secteur financier	
10	Gestion économique	

Source : Affectations sectorielles des estimations de coûts des programmes DSRP.

d'estimation des coûts des programmes—certains n'avaient même pas été évalués du tout (Albanie, Kirghiz, Tadjikistan, Ouganda) et d'autres présentaient des détails insuffisants, des incohérences ou un manque de clarté dans leur estimation de prix (Bénin, Guinée, Gambie)¹⁷. Dans pratiquement tous les DSRP, les hypothèses sous-tendant les estimations de prix ne sont pas débattues. Il n'y figure même pas une tentative de lier le coût des activités aux chances de réaliser les résultats désirés. Un certain nombre de gouvernements des pays des études de cas ont décrit l'exercice d'estimation des coûts comme périlleux et ont signalé qu'ils auraient apprécié recevoir un soutien de la Banque. Les choix difficiles qu'entraîne la définition des priorités pour les actions à court et à moyen terme n'ont pas été faits dans la plupart des DSRP. En Gambie et en République du Kirghiz, les priorités couvrent pratiquement tous les domaines de l'activité économique. Les lacunes de connaissances en matière d'impact des diverses actions publiques ont empêché les arbitrages d'où une dépendance de la qualité de la définition de priorités et de l'estimation des coûts par rapport à la qualité des stratégies sectorielles

Le DSRP a encouragé les pays à définir des indicateurs et des objectifs quantitatifs et qualitatifs pour la réduction de la pauvreté.

sous-jacentes. Les stratégies en matière de santé et d'éducation étaient les plus claires en ce qui concerne les priorités et les objectifs, tandis que le secteur le plus faible dans presque tous les DSRP était le développement du secteur privé. En Éthiopie, les solides stratégies en matière de santé et d'éducation ont permis au gouvernement de proposer des programmes DSRP présentant une bonne définition des priorités ainsi qu'une bonne estimation des coûts dans ces secteurs.

Dispositifs de surveillance. Les progrès accomplis dans l'établissement de systèmes de surveillance efficaces dans les pays des études de cas ont été lents et ont été paralysés par un manque de capacité dans le domaine de la surveillance et de l'évaluation (voir Chapitre 3). Un certain nombre de DSRP ne définissent pas des stratégies claires pour améliorer la surveillance (tels que la Mauritanie et la Guinée). Le Nicaragua a proposé un système de suivi extrêmement ambitieux qui vise à étendre la présence de l'État à l'ensemble des 16 départements ou provinces. Le Mozambique et la Tanzanie sont les seuls pays ayant fait l'objet d'études de cas où les mécanismes impliquant la société civile ont été établis—l'Observatoire de la pauvreté au Mozambique et un Comité de surveillance de la pauvreté en Tanzanie. Outre les questions de capacité, les gouvernements de la plupart des pays surveillent les résultats en tant que condition et les résultats ne sont pas utilisés pour ajuster les stratégies ou améliorer la responsabilisation. L'Albanie constitue une exception, où l'évaluation des indicateurs—par exemple dans le secteur de l'enseignement—a amélioré la définition des programmes, y compris la nécessité d'améliorer la qualité de l'instruction et la maintenance et la modernisation de l'infrastructure.

Orientation sur le partenariat

Une orientation accrue sur le partenariat impliquerait :

- Une assistance des donateurs adéquate et coordonnée durant la formulation du DSRP

- Un dialogue politique coordonné entre les donateurs et le gouvernement
- Un alignement sur le DSRP de l'assistance des donateurs coordonné et impulsé par les pays
- Des coûts de transactions réduits pour le gouvernement.

L'orientation sur le partenariat a été le principe sous-jacent le plus positivement évalué de l'enquête¹⁸. Elle a reçu des notes élevées de tous les groupes d'intervenants, y compris des ONG internationales, pour lesquelles ce principe était le seul qui méritait un score au-dessus de neutre. Le soutien pour la formulation, les améliorations de la coordination des donateurs et l'alignement de l'assistance ont reçu des scores élevés, comme le montre la figure 2.3. Cependant, les enquêtes ont senti que la qualité de la coordination des donateurs laissait encore à désirer.

Assistance des donateurs durant la formulation.

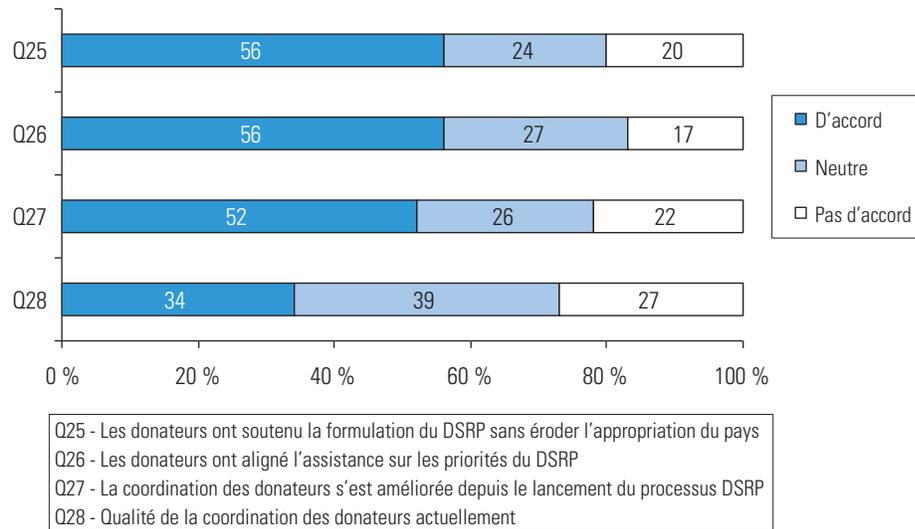
Durant la formulation, les donateurs ont fourni une assistance bien coordonnée aux gouvernements. En Éthiopie, l'approche DSRP a poussé les donateurs à convenir d'une contribution substantielle commune sous la forme d'un « Issues Note » ou mémo, présenté durant les consultations fédérales (voir encadré 2.3).

En Tanzanie, les donateurs ont été régulièrement consultés durant la formulation afin de ne pas interférer avec le développement indigène du DSRP. Au Nicaragua, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Département pour le développement international du Royaume-Uni (DFID) et la Banque interaméricaine de développement (BID) ont financé le processus consultatif et la Banque mondiale a apporté son soutien à l'unité de rédaction technique et a apporté plusieurs contributions analytiques durant la formulation. Cependant, les contributions des donateurs au Nicaragua ont été perçues comme dépassant la frontière entre soutien et imposition et poussant le gouvernement à se focaliser sur le secteur social dans le DSRP.

Dialogue politique. Le DSRP a fait place au dialogue politique transparent entre les

Figure 2.3

Le processus DSRP obtient de bons résultats en matière de partenariats mais des résultats bien inférieurs pour la qualité actuelle de la coordination des bailleurs de fonds



Remarque : À la question 28, les personnes interrogées ont classé la qualité actuelle de la coordination des donateurs entre 1 (mauvaise) et 5 (excellente).

partenaires externes et avec le gouvernement. Depuis l'achèvement du DSRP en Éthiopie, le gouvernement et les donateurs ont formé un groupe de travail conjoint sur l'harmonisation et ont convenu d'une architecture pour faciliter le dialogue sur des questions politiques de haut niveau. Au Vietnam, l'initiative DSRP a favorisé la création d'un groupe de « donateurs partageant le même avis¹⁹ » qui se rencontrent régulièrement pour échanger des informations et coordonner leurs activités. Ce qui définit en partie le groupe est la volonté et l'intérêt de ses membres à aligner (à des degrés divers) leurs activités sur le DSRP²⁰. Les groupes de travail établis autour de l'EDP se rencontrent deux fois par semaine en Tanzanie et constituent la principale voie menant au dialogue multi-intervenants. Bien que ceux-ci précèdent le DSRP, le DSRP a fourni une stratégie commune autour de laquelle ils articulent leur travail. La coordination des donateurs au Tadjikistan en est encore à ses débuts—la première réunion du Groupe consultatif n'a eu lieu qu'en mai 2003—mais le DSRP a fourni un cadre de départ fort utile.

Encadré 2.3

Formulation du DSRP en Éthiopie

Le Groupe d'aide au développement (GAD) compte plus de 40 membres, couvrant la grande majorité des agences d'aide travaillant en Éthiopie. En septembre 2001, le Groupe principal du GAD était établi, avec 17 membres, pour soutenir le DSRP de manière coordonnée via un fonds commun de donateurs. Le Groupe principal a également préparé un mémo commun pour contribuer aux consultations fédérales et a organisé la préparation d'un examen conjoint pour compléter la MCE.

Alignement de l'assistance des donateurs. Étant donné la vaste portée du DSRP et le manque de priorités, l'alignement n'entraînerait pas nécessairement des changements dans les programmes des donateurs. Ni les donateurs ni la Banque n'ont défini spécifiquement s'ils devaient ou comment ils devaient

Le DSRP a fait place au dialogue politique transparent entre les partenaires externes et avec le gouvernement.

changer le contenu de leurs programmes pour refléter les DSRP. Les changements au niveau des processus des donateurs sont plus évidents²¹. Au Mozambique et en Tanzanie, où les mécanismes de coordination gouvernement-donateur étaient déjà forts, le DSRP a augmenté la participation à et la coordination des instruments de soutien budgétaire et la rationalisation de la surveillance de leurs performances, comme souligné à l'encadré 2.4.

Dans les pays où le leadership du gouvernement en matière de coordination de l'aide autour du DSRP a été faible, les donateurs n'ont pas été en mesure de s'accorder sur la base du DSRP. En Guinée, les donateurs ont le sentiment que le DSRP n'a pas été approprié de manière globale. Les donateurs ont été caractérisés comme évasifs et plutôt attentistes, ce qui reflète leur scepticisme au sujet du DSRP et de la capacité du gouvernement à l'exécuter. Au Tadjikistan, quatre agences séparées, chacune contenant des dizaines de sous-unités, sont chargées de la coordination des donateurs et de la surveillance du financement des donateurs. En Mauritanie, les partenaires externes étaient au départ enthousiastes à l'idée de s'articuler autour du DSRP, mais ont déchanté à mesure que les donateurs ont commencé à percevoir le DSRP comme de plus en plus contrôlé par les IBW plutôt que par le gouvernement.

Dans les pays présentant un contexte de donateurs peu harmonieux, le processus SRP a été incapable d'améliorer la coordination des donateurs. Le gouvernement albanais a jugé la coordination des donateurs comme étant

l'élément le plus périlleux de la mise en œuvre DSRP, car la communauté des donateurs, aussi vaste que fragmentée, considérait le DSRP comme un processus dirigé par la Banque et elle était peu désireuse d'aligner ses propres méthodes sur celui-ci. Le PNUD a poursuivi ses propres activités liées aux ODM parallèlement au DSRP, qu'il considérait comme pouvant contribuer à la réalisation des ODM. L'étude de cas du Cambodge révèle une expérience similaire. Après avoir identifié des indicateurs de surveillance dans leurs DSRP, les autorités furent conviées à entamer un exercice séparé pour développer des indicateurs ODM localisés²². Le Nicaragua représente un cas où le contexte peu harmonieux des donateurs est exacerbé par la division des responsabilités entre quatre agences pour le financement des donateurs et les finances publiques²³. Des activités pour coordonner les donateurs sont en cours—par exemple via l'introduction d'une approche programmatique dans la réforme du secteur public—bien que les progrès soient plutôt lents.

Le retour d'information des donateurs sur les études de cas a confirmé que la Banque a amélioré sa coordination et ses relations avec d'autres partenaires externes. Ceci est imputable non seulement au DSRP mais également à la décentralisation et à l'intégration de la Banque dans des groupes de soutien budgétaire, dans le contexte de la préparation du DSRP. Cependant le processus ne s'est pas déroulé sans accroc entre la Banque et les

Encadré 2.4

Le DSRP aide les donateurs à coordonner le soutien budgétaire et à rationaliser la surveillance des performances

En Tanzanie, le Groupe de soutien du budget de la réduction de la pauvreté coordonne les conditionnalités des membres en utilisant un instrument de surveillance unique (le Cadre d'évaluation des performances ou le CEP). Le CEP utilise le DSRP de la Tanzanie en tant que cadre d'orientation et la surveillance est synchronisée avec les rapports d'avancement des DSRP. Avec son premier CARP, la Banque a rejoint le groupe et utilise maintenant le CEP pour ses conditionnalités. Au Mozambique, les do-

nateurs du G-11 qui ont fourni un soutien budgétaire ont également un CEP, qui vise à mieux s'aligner sur le DSRP et à harmoniser les conditions des donateurs (y compris l'alignement sur le FRPC et un CARP de la Banque en route). Au Vietnam, un certain nombre de donateurs fournissent une part importante de leurs budgets d'aide via le crédit d'aide à la réduction de la pauvreté de la Banque mondiale.

autres partenaires externes. Seul un tiers des donateurs est d'avis que « la Banque promeut et soutient activement la coordination de l'assistance des donateurs », comparé à la moitié du nombre total d'enquêtes²⁴. Au Cambodge, un conflit ouvert s'est déclaré entre la BAD, le PNUD et la Banque durant la planification et la formulation du DSRP. Au Nicaragua, les relations étaient assez médiocres entre la BID et la Banque. Alors que certains partenaires apprécient et souhaitent que la Banque joue un rôle prépondérant—le DSRP étant le point de convergence—il n'est pas sûr que le PNUD et les banques régionales voient les choses sous le même angle.

L'alignement des donateurs sur le DSRP via des changements dans les emprunts/subventions est difficile à mesurer. Il y a eu une augmentation de la prévalence du soutien budgétaire en tant que mécanisme de fourniture d'aide²⁵ et les intervenants estiment que les donateurs ont aligné l'assistance sur les priorités du DSRP (figure 2.3). Cependant, nous manquons encore d'éléments tangibles attestant une sélectivité mieux coordonnée des portefeuilles des donateurs en vue de soutenir les priorités DSRP. Ceci s'explique partiellement par l'inertie des engagements en cours et le temps requis par les donateurs pour ajuster leurs stratégies et programmes. Autre difficulté en matière de collecte de preuves sur l'alignement, l'ampleur des priorités et des programmes DSRP qui laisse toute latitude aux donateurs de formuler les programmes sans les paramètres ou contraintes imposés par les pays. Au Tadjikistan, le DSRP n'a pas réussi à ce jour à réconcilier la divergence de points de vue entre le gouvernement, qui penche pour des dépenses massives dans l'infrastructure, et les donateurs, qui prônent la concentration des finances dans les secteurs sociaux et les dispositifs de sécurité.

Coûts des transactions. Dans les pays ayant fait l'objet d'études de cas, la rhétorique de l'alignement des donateurs sur le DSRP doit encore réduire les coûts des transactions pour le gouvernement. Les gouvernements ont signalé que les multiples initiatives des

donateurs, y compris les DSRP, ont en fait augmenté les coûts de transaction à court terme. Ces coûts de transaction vont des exigences de rapport formelles et de suivi des indicateurs, en passant par l'accueil des missions des donateurs jusqu'à la participation aux réunions. Le DSRP n'a pas encore débouché sur un alignement des actions des donateurs et des cycles budgétaires du gouvernement, tout comme les donateurs n'ont pas harmonisé leurs systèmes de rapport avec les exigences des RAA (à l'exception du timing des instruments du soutien budgétaire en Éthiopie et en Tanzanie et des progrès divers dans les dispositifs communs de surveillance des performances en Éthiopie, au Mozambique et en Tanzanie). Les pratiques des donateurs telles que la dépendance envers les unités de mise en œuvre du projet minent le potentiel d'une collaboration des donateurs dirigée par le gouvernement. Les représentants des pays africains à l'atelier d'Addis-Abeba ont également signalé qu'il existe de nombreuses initiatives dirigées par les donateurs que les gouvernements doivent considérer aux côtés de l'initiative DSRP telles que le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le Programme spécial d'assistance à l'Afrique (PSA), qui au total donnent lieu à des coûts de transactions importants pour les pays africains.

Collaboration Banque-Fonds. La collaboration entre la Banque et le Fonds était censée s'améliorer dans le cadre de l'initiative DSRP, parmi des efforts plus vastes pour encourager la coordination systématique entre les deux

Ni les donateurs ni la Banque n'ont défini s'ils devaient ou comment ils devaient changer le contenu de leurs programmes pour refléter les DSRP. Les changements au niveau des processus des donateurs sont plus évidents.

Les gouvernements ont signalé que les multiples initiatives de donateurs, y compris le DSRP, ont en fait augmenté les coûts de transaction à court terme.

institutions (voir Banque mondiale et FMI 2001a, 2002a; Banque mondiale 2002b). Dans le cadre du processus SRP, les équipes de la Banque et du Fonds ont effectué des missions conjointes—y compris des MCE—à propos du DSRP dans les 10 pays des études de cas. En outre, les deux institutions ont travaillé ensemble pour préparer des rapports d'avancement sur la mise en œuvre de l'initiative DSRP qui ont été présentés conjointement au Comité de développement²⁶. Ce travail commun a créé des opportunités pour des discussions plus fréquentes entre les membres du personnel des deux institutions. Le personnel de la Banque a remarqué une meilleure interaction avec le Fonds, y compris dans le travail en matière de développement humain. Les relations de travail entre les deux institutions étaient cordiales dans les pays des études de cas : 52 % des enquêtes ont noté la qualité de la collaboration entre la Banque et le Fonds comme bonne ou excellente²⁷.

Dans deux des pays des études de cas (Albanie et Éthiopie), les intervenants ont noté que la collaboration Banque-Fonds s'était améliorée depuis l'introduction du processus SRP. Le DSRP fournissait un cadre autour duquel les deux institutions pouvaient se coordonner en Albanie, la Banque et le Fonds travaillant ensemble pour transformer des stimulants pour le développement du secteur public en des propositions pour la réforme fiscale. En Éthiopie, le personnel de la Banque a signalé une meilleure coopération dans le développement du secteur financier. Dans trois autres pays, cependant, il existait des différences politiques entre la Banque et le Fonds que le cadre DSRP à lui seul ne pouvait surmonter (Mozambique, Tadjikistan, et Vietnam). Dans les trois cas, les différences politiques entre les IBW concernaient la portée et la succession des réformes structurelles (dans le développement du secteur financier au Mozambique, le secteur énergétique au Tadjikistan et la réforme des entreprises d'État au Vietnam). L'existence d'un DSRP n'a pas impliqué une convergence d'opinions, même dans les cas où le processus était considéré comme fortement impulsé par les pays, avec

des indications claires des points de vue du gouvernement sur les réformes (Vietnam).

Long terme

La perspective à long terme de réduction de la pauvreté implique l'adoption d'une approche stratégique à l'égard des programmes à court terme en vue de réaliser les objectifs à long terme. Cette section analyse dans quelle mesure les stratégies de réduction de la pauvreté ont été définies dans le contexte des objectifs à long terme.

Tous les pays des études de cas disposaient de documents de planification et de processus à long terme mis en place avant le DSRP. Les plus courants étaient les initiatives Vision 2020, certains d'entre eux étant devenus une pièce centrale de la planification du gouvernement (tel que Vision 2025 Tanzanie; voir République-Unie de Tanzanie 1998). Le DSRP a été adopté parallèlement à d'autres processus de planification à long terme tels que des exercices Vision, des plans ODM par pays et des engagements régionaux ou mondiaux tels que le NEPAD. Toutefois, les DSRP, qui sont, en moyenne, des programmes triennaux destinés à la réduction de la pauvreté, n'analysent pas comment ils atteindront ces objectifs à plus long terme, ni même tentent de faire cadrer leurs propres objectifs à long terme avec ceux d'autres plans à long terme. Au Mozambique, un processus a été initié pour définir un projet Vision 2025 et il n'est pas encore très clair comment ce processus complètera le processus SRP. Le DSRP définit à lui seul un objectif général de réduction de la pauvreté pour 2010, sans spécifier comment le pays atteindra cet objectif. Au Tadjikistan, le DSRP définit des objectifs pour 2006 et 2015 mais ne fournit aucune explication pour les objectifs et ne précise nullement comment ils peuvent être atteints.

Le manque de cohérence entre les objectifs à moyen terme et à long terme implique que les stratégies DSRP courent le risque de ne pas refléter les visions à long terme des pays. Par exemple, le Vision 2025 de la Tanzanie a pour objectif de « créer une masse importante de ressources humaines très qualifiées pour faire

face aux défis de la mondialisation ». Mais les objectifs DSRP en matière d'éducation se focalisent exclusivement sur l'enseignement primaire, qui a également connu l'augmentation budgétaire la plus importante de ces dernières années. La formulation d'une stratégie pour l'enseignement secondaire n'est apparue que dans le troisième Rapport d'avancement annuel 2004. L'Albanie constitue un merveilleux contre-exemple cependant, car l'intégration européenne constitue le principal objectif à long terme du pays et les objectifs du DSRP ont été mis en conformité avec les exigences du processus de stabilisation et d'association.

La valeur ajoutée des exigences du processus

Examen des DSRP par le Conseil

Lorsqu'un pays achève un DSRP, la direction de la Banque et du Fonds présentent chaque DSRP aux Conseils des IBW. Bien que les documents de politique des IBW caractérisent ce processus comme un simple entérinement des stratégies nationales, plusieurs intervenants nationaux, en particulier au sein de la société civile, considèrent ce processus comme une approbation des IBW, qui met à mal la notion d'appropriation du processus et limite la portée d'une stratégie impulsée et définie par le pays (voir, par exemple, ActionAid USA/ActionAid Uganda 2004). Ils citent cette pratique comme étant la preuve que les Conseils constituent le public privilégié du DSRP et que l'approbation de Washington est l'objectif de cet exercice. En pratique, la présentation des DSRP au Conseil n'a que peu de valeur opérationnelle puisque le Conseil a approuvé tous les DSRP jusqu'à ce jour en tant que base pour le financement concessionnel et que ces discussions sont généralement séparées des mécanismes établis pour autoriser le soutien de la Banque mondiale à un pays—notamment l'entérinement des SAP et l'approbation des opérations de prêt individuelles. Dans ce contexte, l'examen et l'entérinement des DSRP par le Conseil semblent redondants et atténuent la notion d'appropriation

aux yeux de nombreux intervenants nationaux.

Missions communes d'évaluation

Les MCE ont été conçues pour jouer deux rôles principaux. Conformément aux directives MCE, elles doivent fournir aux Conseils des IBW une évaluation sur la solidité du DSRP en tant que

base de l'aide concessionnelle et représentent par conséquent un instrument assurant une bonne application, malgré des rôles différents (encadré 2.5). Elles doivent également fournir un « retour d'information constructif au pays » sur la manière dont la stratégie DSRP peut être améliorée au fil du temps²⁸.

Qualité analytique. L'OED a évalué les 28 MCE portant sur des DSRP complets qui avaient été entérinés par les Conseils de la Banque et du Fonds fin juin 2003²⁹. L'OED a examiné la manière d'aborder 11 points précis de chacune des MCE, tel que mentionné à la figure 2.4, complétant ainsi l'évaluation parallèle de l'IEO sur la manière dont le même groupe de MCE

Plusieurs intervenants nationaux, plus particulièrement au sein de la société civile, considèrent que le processus d'examen par le Conseil mine la notion d'appropriation et limite la portée d'une stratégie définie et dirigée par les pays.

Encadré 2.5

Les MCE jouent des rôles différents pour la Banque et le Fonds

La Banque et le Fonds évaluent la stratégie de réduction de la pauvreté du gouvernement dans la MCE en tant que base de l'aide concessionnelle. Pour la Banque, la SAP doit s'appuyer sur la MCE pour dispenser de manière sélective son assistance. Le FMI n'a pas de réel équivalent pour la SAP de la Banque, la MCE étant censée à elle seule fournir le lien opérationnel à la FRPC en « contribuant à la [détermination des montants de l'aide et à la conception détaillée des programmes] via une évaluation des forces et des faiblesses de la stratégie. »

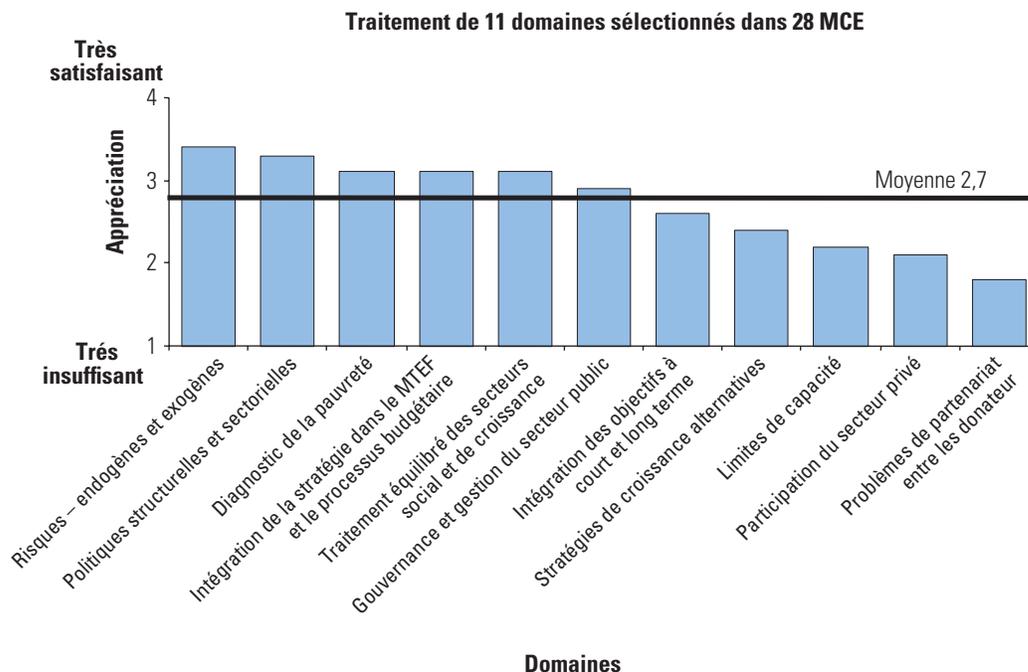
avait traité 5 points supplémentaires, tel que décrit dans l'encadré 2.6³⁰. Sur les 11 points examinés par l'OED, les MCE ont dans l'ensemble traité 5 points à un niveau satisfaisant, comme le montre la figure 2.4 (3 sur 4 étant satisfaisants). L'évaluation des risques endogènes et exogènes et les politiques structurelles et sectorielles étaient les domaines les mieux traités, avec 20 sur 28 MCE remportant l'appréciation satisfaisant ou plus dans les deux domaines. Les MCE étaient particulièrement déficientes en matière de participation du secteur privé et de partenariat. La qualité des MCE ne s'est que très légèrement améliorée au cours de la période étudiée. Les 13 premières MCE (examinées par les directeurs exécutifs jusqu'à la fin de l'année fiscale 2002) ont obtenu un score de 2.6 et les 15 dernières (examinées durant l'année fiscale 2003) ont obtenu un score de 2.8. Les MCE ont amélioré la façon de traiter deux domaines difficiles : le traitement équilibré des secteurs social et de la croissance et le traitement des

stratégies de croissance alternatives. L'encadré 2.7 illustre comment deux MCE ont fait du bon travail en évaluant—l'une favorablement et l'autre de façon critique—les stratégies de croissance alternatives du DSRP.

Les intervenants ont considéré que les MCE ne sont pas parvenues à décrire les principales faiblesses du processus participatif du DSRP. La plupart des MCE ne fournissent que des descriptions factuelles des processus participatifs conformes aux directives, qui excluent toute évaluation ou déclaration normative sur la participation. Mais dans 9 des 10 pays des études de cas, ce traitement factuel était trop optimiste ou incomplet eu égard à la valeur et à la contribution du processus participatif. En Guinée, par exemple, la MCE ne mentionnait pas les limitations dans le processus participatif convenu dans le DSRP et en Tanzanie, la MCE n'a pas abordé les implications d'un bref processus de consultation. Ce n'est que pour le Mozambique que la MCE a décrit le rôle limité que le parlement et la société civile ont joué dans le processus.

Figure 2.4

Les MCE sont faibles dans certains domaines



Les MCE accordent une attention insuffisante aux processus internes existants qui sont importants pour un processus SRP durable. Par exemple, la plupart des MCE discourent de la qualité et du réalisme des indicateurs et objectifs dans le DSRP, mais le rôle et l'utilité de l'information pour les ministères responsables et autres décideurs politiques bénéficient d'une attention bien moindre. Par ailleurs, les politiques sectorielles spécifiques sont évaluées mais le processus de décision politique ne l'est généralement pas. Ceci suggère que la portée des MCE pourrait être modifiée ou amendée pour décupler l'influence de cet instrument en vue de mieux soutenir le processus SRP.

La MCE constitue une évaluation effectuée par le personnel de la Banque des programmes et stratégies que la Banque a contribué à développer grâce à son soutien et à ses commentaires durant la formulation non seulement du DSRP mais également de ses éléments constitutifs, tels que les Examens des dépenses publiques (EDP) et les Évaluations de la pauvreté (EP). Cet élément de l'autoévaluation dans les MCE peut expliquer certaines des lacunes analytiques et le manque de franchise mentionnés ci-dessus. En tant que défenseur de l'initiative DSRP et partisan des activités de formulation DSRP des pays, la Banque mondiale a intérêt à ce que les évaluations des

Encadré 2.6
Évaluation des MCE par l'IEO

L'IEO a évalué la conformité des MCE avec les cinq éléments clés des Directives MCE non couverts par l'examen de l'OED. L'évaluation de l'IEO conclut que la MCE a atteint ses objectifs dans une mesure limitée. Plus particulièrement, les MCE n'abordent pas les contraintes de capacité, sont lues par peu de décideurs politiques et présentent des conclusions stéréotypées. Ces caractéristiques limitent leur utilité. L'OED partage ces avis. Les deux évaluations font remarquer que le personnel des IBW a été encouragé à parvenir à des résultats positifs sur l'adéquation du DSRP en vue de valider la stratégie en tant que base solide pour l'aide concessionnelle de la Banque mondiale et du Fonds.

DSRP soient favorables. Toutes les MCE à ce jour ont conclu que le DSRP fournit une base adéquate pour l'aide concessionnelle (bien que le mot « adéquate » ne soit pas défini).

Utilité du retour d'information de la MCE. Toutes les MCE des DSRP des études de cas contenaient des conseils et des recommandations aux autorités nationales et autres intervenants, que les gouvernements d'Albanie, du Cambodge et de la Tanzanie, entre autres, ont jugé utiles. Mais en général, seuls les principaux responsables des ministères compétents sont conscients du contenu de la MCE, dont l'utilité semble se

Encadré 2.7
Bonnes pratiques en matière de traitement des stratégies de croissance alternatives

La MCE du Sénégal a obtenu un bon score pour son évaluation des stratégies de croissance alternatives dans les DSRP. Elle décrit les trois scénarios macroéconomiques et évaluait leur réalisme en ce qui concerne le niveau anticipé de financement externe, la mobilisation des ressources pour les investissements prioritaires et les capacités de mise en œuvre. Elle recommandait également un scénario spécifique et conseillait aux autorités de fournir une analyse plus étoffée de la faisabilité du scénario dans le Rapport d'avancement.

La MCE du Sri Lanka donne un argument valable pour le développement de stratégies de croissance alternatives :

« Le DSRP manque de cadres alternatifs ou de politiques de contingence. Notamment, le DSRP n'inclut pas une évaluation de la manière dont la future élimination des quotas de textile affectera la croissance économique du Sri Lanka ou les pauvres. Pour cette raison, le personnel encourage le gouvernement à développer une alternative, un scénario de croissance inférieur et des plans de contingence qui reflètent totalement les risques envisagés. »

Source : MCE Sénégal (décembre 2002) et MCE Sri Lanka (avril 2003).

limiter au public des intervenants. Les gouvernements de la plupart des pays n'ont pas fait circuler les MCE à la société civile, qui est censée jouer un rôle actif dans l'exécution des DSRP. Dans la majorité des cas, les MCE n'incluaient pas les points de vue d'autres intervenants. Certains donateurs ont réclamé un mécanisme d'évaluation plus inclusif, semblable aux analyses conjointes des donateurs portant sur les cadres d'évaluation des performances liés au soutien budgétaire coordonné que l'on retrouve au Mozambique et en Tanzanie, en tant qu'alternative aux interactions qui ont essentiellement lieu entre le gouvernement et les IBW. Un processus plus transparent et plus ouvert à d'autres partenaires serait plus conforme au principe de partenariat et améliorerait le soutien coordonné, la sélectivité et l'avantage comparatif.

Rapports d'avancement annuels

Les PPTE doivent normalement rédiger des Rapports d'avancement annuels (RAA) attestant la mise en œuvre fructueuse pendant une année au moins du DSRP avant d'atteindre le point d'achèvement PPTE. D'autres pays doivent fournir des RAA pour conserver leur accès aux prêts concessionnels du FMI via les programmes FRPC³¹. Les RAA ont deux objectifs : tout d'abord, d'évaluer les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs DSRP et les réformes désirées des politiques/programmes et ensuite, de permettre aux gouvernements d'ajuster leurs stratégies en fonction des circonstances changeantes³². Douze pays ont réalisé au moins un RAA sur la mise en œuvre de leur DSRP³³. Cette section analyse dans quelle mesure les RAA ont servi ces deux objectifs dans les pays

Les rapports d'avancement ont renforcé le processus SRP en améliorant la pertinence de la stratégie et en fournissant une référence pour la responsabilisation.

des études de cas et souligne plusieurs contraintes qui dérivent du rôle des RAA en tant qu'exigences de rapport des IBW.

Évaluer les progrès. Les pays utilisent les RAA pour rendre compte des progrès réalisés dans la

mise en œuvre de leurs stratégies de réduction de la pauvreté. Dix des 12 RAA analysés décrivent le statut de la pauvreté, les développements du cadre macro-économique et la mise en œuvre de politiques sectorielles prioritaires et la majorité a signalé des progrès en matière de développement de systèmes de surveillance et de mise en œuvre. Les 12 pays ont signalé des avancées dans un ou plusieurs secteurs prioritaires en utilisant des indicateurs quantitatifs; 9 ont déclaré avoir dépassé les objectifs annuels ou à moyen terme³⁴. Le Burkina Faso, par exemple, a créé 31.870 points de ravitaillement en eau en 2001 alors que son objectif était de 31.000. Neuf des 12 RAA ont également annoncé des avancées en matière de mesures politiques qualitatives, mais pas toujours dans les délais impartis. Par exemple, au Niger, la loi des finances 2003 satisfait à un objectif DSRP 2002 en matière d'adoption d'une nomenclature comptable et budgétaire en accord avec les directives UEMOA.

Ajustement des stratégies. Les études de cas révèlent un certain nombre d'exemples de la manière dont les rapports d'avancement ont renforcé le processus SRP en améliorant la pertinence de la stratégie et en fournissant une référence à la responsabilisation (voir encadré 2.8). En Éthiopie, la production d'un RAA a poussé le gouvernement à se focaliser davantage sur la surveillance et l'évaluation (S&E) et a engendré un plan de surveillance complet. Les donateurs désireux d'accroître le soutien budgétaire envisagent également d'utiliser le RAA en tant que base pour un cadre de conditionnalité commun et pour des évaluations conjointes des performances des donateurs. En Mauritanie et en Tanzanie, les RAA ont utilisé des données détaillées et mises à jour de l'enquête des ménages qui n'étaient pas disponibles pour le DSRP. Pour qu'ils constituent des outils opérationnels importants, les RAA doivent être capables de réorienter la stratégie DSRP sur la base d'une analyse sérieuse des indicateurs. Au Mozambique, le RAA fournit toute une série d'indicateurs mais il ne propose aucune ligne directrice quant à la manière de réorienter la

Encadré 2.8**Le nouveau gouvernement en Albanie utilise les RAA pour ajuster le DSRP**

Le premier RAA d'Albanie a utilisé des données fraîchement publiées par les unités de surveillance et les récents rapports sur la pauvreté pour revoir et mettre à jour les objectifs du DSRP. Le RAA a également été utilisé pour améliorer l'alignement stratégique entre le DSRP et les Objectifs de développement du millénaire et les processus d'adhésion de l'Union européenne. Le RAA incluait des autoévaluations de tous les ministères compétents.

stratégie pour accroître l'efficacité. En Mauritanie, le premier RAA prévoyait une augmentation drastique des coûts du programme DSRP mais il n'en donnait aucune explication ou justification. Ceci a été corrigé dans le deuxième RAA qui a présenté des chiffres de dépenses plus réalistes.

Le rôle constructif joué par les RAA est compromis lorsqu'ils ne sont pas reliés aux processus internes tels que les rapports budgétaires ou du gouvernement, comme décrit à l'encadré 2.9. Dans pratiquement toutes les études de cas, les calendriers pour la production des RAA reflétaient les exigences des IBW³⁵ plutôt que les besoins de surveillance internes. Les intervenants ont souligné que l'exigence du RAA ne contribue pas à valider ou à renforcer les processus de surveillance internes institutionnalisés. Cette absence d'alignement implique la duplication de l'effort

et diminue l'importance du RAA en tant qu'outil opérationnel. Les coûts des exigences de rapport sont élevés dans les pays DSRP, plusieurs d'entre eux devant rendre compte aux donateurs tout en satisfaisant aux exigences de rapport nationales institutionnalisées ou légalement mandatées. Dans l'état actuel des choses, les RAA constituent une contrainte de plus pour une capacité nationale déjà limitée³⁶. Les intervenants participant à l'atelier d'Addis-Abeba sur les résultats des études de cas ont signalé que les RAA n'étaient pas francs en ce qui concerne les progrès nationaux, un autre signe que le RAA constitue une exigence externe plutôt qu'un document opérationnel.

Le rôle constructif joué par les Rapports d'avancement annuels est compromis lorsqu'ils ne sont pas reliés aux processus internes.

Encadré 2.9**Les exigences RAA non reliées aux processus internes**

Au Tadjikistan, le gouvernement est obligé de par la loi de préparer un rapport national pour le Parlement sur la mise en œuvre du DSRP, avec ses propres spécifications, mais celles-ci diffèrent de celles suggérées dans les directives IBW pour les RAA. En Albanie, le RAA a été achevé en trois mois et n'incluait pas de vastes consultations. Au Mozambique, la nécessité de satisfaire aux exigences FRPC a fait que le premier RAA du pays soumis aux Conseils des IBW ne couvrait qu'une partie de l'année et qu'il était rédigé parallèlement au rapport régulier. Ceci a été corrigé lors de la préparation du deuxième RAA, qui est identique au document annuel du gouvernement.



Résultats préliminaires

Le chapitre 2 a évalué l'application des principes DSRP sous-jacents et la valeur ajoutée des RAA et des MCE. Dans le contexte de la chaîne de résultats présentée à la figure 1.2, ceci représente un passage en revue des intrants et certains extrants dans les 10 pays des études de cas. Ce chapitre évalue en outre les extrants et les résultats intermédiaires et à long terme du processus.

Comme mentionné au Chapitre 1, les IBW ont laissé aux autorités nationales le soin de définir les résultats spécifiques ainsi que les étapes importantes attendues à la suite de l'application des principes sous-jacents (ce qu'il est attendu des activités de participation, par exemple). Alors que la Banque et le Fonds passent en revue l'expérience des pays en matière de mise en œuvre annuelle de l'initiative par le biais des rapports d'avancement (*PSRP Progress in Implementation*¹) ils n'évaluent pas les contributions de l'initiative par rapport à des points de repère précédemment identifiés. Ce chapitre évalue la mise en œuvre et les résultats préliminaires du processus, en se concentrant sur trois domaines de progrès dérivant de la chaîne de résultats et d'anciens documents de politique. Tout d'abord, les DSRP sont-ils des outils efficaces en matière de planification et dans quelle mesure sont-ils mis en œuvre ? Ensuite, dans quelle mesure le processus SRP a-t-il amélioré les capacités des pays dans le domaine de la

mise en œuvre et en particulier de la surveillance et de l'évaluation ? Enfin, quels résultats ont été obtenus² ?

Valeur ajoutée dans la planification et liens vers la mise en œuvre

Planification

Une concentration accrue sur la réduction de la pauvreté et la nécessité de fonder le

DSRP sur un solide diagnostic de la pauvreté a mis en exergue la piètre qualité des données relatives à la pauvreté dans bon nombre de ces pays. Dans certains cas, cela a donné lieu à des améliorations notables dans la qualité de ces données. Ainsi, le DSRP de la Tanzanie se fondait sur des données dépassées—les plus récentes provenant de l'enquête de 1998³—bien que les ajustements ultérieurs à la stratégie aient permis d'utiliser la

Le processus consistant à rassembler différentes stratégies sectorielles sous un parapluie stratégique a rendu le lien entre les stratégies sectorielles et la réduction de la pauvreté plus tangible.

plus récente enquête sur le budget des ménages datant de 2000/01. Au Mozambique, le DSRP a fourni la première évaluation détaillée des aspects quantitatifs de la pauvreté et mis au jour les énormes disparités régionales dans l'incidence de la pauvreté. L'enquête mauritanienne a fourni une plus grande visibilité de la façon dont les pauvres perçoivent leur participation aux activités publiques ou communautaires, ainsi que le fonctionnement et la qualité des services publics. En outre, le processus qui consiste à placer des programmes sectoriels sous des parapluies stratégiques a permis d'établir un lien plus tangible

Une concentration accrue sur la réduction de la pauvreté a donné lieu à des améliorations notables dans la qualité des données sur la pauvreté.

entre les stratégies sectorielles et la réduction de la pauvreté. Des ministères centraux ont commencé à demander aux ministères compétents de classer les programmes selon leur impact potentiel sur la pauvreté. En Albanie et au Nicaragua, le DSRP a

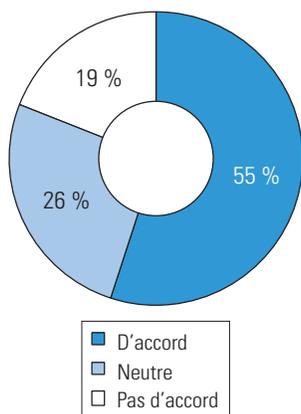
été fort utile en encourageant la définition de résultats dans des domaines liés à la pauvreté. En Guinée et en Tanzanie, le processus SRP a

complété les efforts en cours pour concentrer les ressources sur les secteurs prioritaires. La plupart des intervenants ont convenu que le processus SRP se concentrait sur des résultats qui bénéficient aux pauvres (voir la figure 3.1) et ont placé cet aspect parmi les cinq plus positifs de l'enquête, avec un score moyen de 3,6.

Le processus SRP a rassemblé plusieurs stratégies sectorielles en un document de politique, mais dans la plupart des études de cas, les stratégies des secteurs individuels n'ont pas été fondamentalement modifiées pendant l'étape de formulation. Au Cambodge, en Éthiopie et en Tanzanie, les stratégies dans les secteurs ayant la plus forte présence de donateurs—surtout l'éducation et la santé—avaient tendance à être les mieux développées au détriment des stratégies spécifiques de croissance, en particulier la croissance agricole. En Tanzanie, par exemple, où la pauvreté est essentiellement rurale, le développement de la stratégie du secteur agricole n'a pas été clairement lié au processus SRP et n'a pas été achevé avant la fin du DSRP. Le programme correspondant n'était pas prêt lors du premier RAA. Le processus consistant à rassembler différentes stratégies sectorielles sous un parapluie a par conséquent révélé des lacunes parmi les différents secteurs dans les pays des études de cas ; dans certains cas, un processus est mis en œuvre pour remédier à ces faiblesses. L'ensemble des stratégies sectorielles a également encouragé les ministères centraux des finances et de la planification à tenter de coordonner les programmes-clé à travers les ministères compétents en guise de premier pas vers une planification multisectorielle (voir l'encadré 3.1). Cependant, les liens multisectoriels démarrent d'un point de départ faible et les stratégies de réduction de la pauvreté ne prêtent pas grande attention aux échanges parmi les priorités sectorielles.

L'orientation sur la pauvreté du DSRP porte davantage sur les affectations des dépenses que sur la définition de stratégies sectorielles ou les mesures politiques à moyen ou long terme, exhaustives ou individuelles. Les sources de revenus et la croissance du PIB ont reçu une attention inégale parmi les études de cas des

Figure 3.1 Le processus DSRP est-il axé sur les résultats qui profitent aux pauvres ?



Source : Enquête des intervenants, question 16, Annexe B.

Encadré 3.1**Le DSRP a accru la prise de conscience en explorant les synergies à travers les secteurs**

En Albanie, le RAA a joué un rôle important dans la création de liens entre les ministères compétents et centraux responsables du DSRP, bien que ce processus soit largement tributaire des consultants locaux. Le processus DSRP du Cambodge a créé le ministère de la planification et, par la suite, le ministère des finances qui a fait une tentative courageuse pour définir des priorités au sein des différents secteurs. Ceci a incité les ministères compétents à réfléchir au-delà de leurs secteurs individuels en matière de développement de stratégies, ce qui s'est manifesté par une couverture multisectorielle du commerce dans le DSRP. En Éthiopie également, le

processus de préparation du DSRP, mené par un comité directeur interministériel ainsi que par un comité technique, a amélioré l'orientation multisectorielle et a sensibilisé les ministères aux liens privilégiés entre les secteurs. Au Mozambique, le processus du DSRP a apporté une plus grande cohérence aux politiques gouvernementales de réduction de la pauvreté, voire un remaniement majeur des priorités. Au Tadjikistan, l'organisation des consultations du DSRP autour de neuf groupes de travail sous la direction d'un comité directeur général a permis de faire la promotion d'une vision globale qui n'existait pas auparavant.

DSRP. En Mauritanie, par exemple, le DSRP n'a pas considéré les différentes options pour mettre à profit les revenus potentiels des hydrocarbures, bien qu'il y ait encore certains doutes concernant le potentiel réel des revenus du pays. Le problème majeur des politiques commerciales et leur répercussion sur la croissance n'ont été mentionnés que dans 3 des 10 études de cas des DSRP. Le DSRP du Cambodge est une exception : il comprenait les dimensions de la politique commerciale provenant de l'accession du pays à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Lorsque des détails sur les prévisions en matière de revenus ou d'environnements de ressources étaient fournis, ils manquaient de réalisme. Le cas du Cambodge illustre bien ce problème—les coûts totaux du programme de DSRP s'élèvent à 5 milliards de dollars américains, par rapport à un financement prévu d'à peine un milliard et demi, la moitié étant déjà engagée dans des projets en cours. Le DSRP éthiopien offre une estimation du taux de croissance du PIB qui devrait être maintenu pour obtenir l'ODM de réduction de la pauvreté⁴. Aucun autre DSRP des études de cas ne va aussi loin. Mais même en Éthiopie, les coûts totaux des programmes nécessaires pour atteindre les objectifs des DSRP dépassent les ressources prévues dans les cadres macroéconomique et fiscal. Les intervenants en Tanzanie attribuent

la forte concentration sur les dépenses à de perpétuelles lacunes en matière de connaissance des répercussions de l'impact des politiques macroéconomiques et structurelles sur la pauvreté.

Mise en œuvre

Les priorités des dépenses dans les DSRP n'ont pas été traduites en priorités dans le budget, parce que le triple lien entre le DSRP, le budget et le Cadre des dépenses à moyen terme (MTEF) est souvent faible ou absent. Au Cambodge et en Guinée, les plans de dépenses pour les ministères compétents sont formulés sans beaucoup d'égard pour le DSRP. Au Tadjikistan, le lien entre dépenses publiques et objectifs politiques est très ténu et limité à quelques secteurs. Les exceptions sont la Tanzanie, où le DSRP a permis d'identifier des politiques et des programmes prioritaires qui ont servi de base à la définition de priorités en matière d'affectation des dépenses publiques, et l'Éthiopie, où le gouvernement a pris des mesures pour améliorer l'alignement du budget sur le DSRP.

Les pays étudiés diffèrent peu des autres pays à faible revenu, ou des *Les sources de revenus et la croissance du PIB ont reçu une attention inégale.*

Le triple lien entre le DSRP, le budget et le Cadre des dépenses à moyen terme est souvent faible ou absent.

des dépenses publiques et leur manque d'intégration adéquate entre les budgets et les instruments à moyen terme. Mais le DSRP a amélioré les perspectives de développement de la gestion des dépenses publiques (GDP) et le lien entre le DSRP et le budget. L'accent mis sur les actions nécessaires pour renforcer le suivi des dépenses de pauvreté—le résultat de l'initiative PPTE—est responsable d'une part des progrès, tel que le vaste processus de réforme GDP en place au Mozambique. Mais des pays non PPTE ont également assisté à des améliorations dans ce domaine. Ainsi, l'Albanie a commencé à relier le DSRP au budget et au MTEF, avec une structure institutionnelle commune pour les trois processus. En effet, le MTEF a été clairement élaboré pour étayer le DSRP. Le GDP a également fait l'objet de réformes importantes, malgré des conditions de départ médiocres. L'alignement de ces processus est encore à ses prémises, mais la structure est en place pour son achèvement final. Les examens des dépenses publiques, qui sont effectués plus régulièrement, sont des données importantes

pour aligner les DSRP avec les budgets, surtout s'ils sont faits à intervalles réguliers (voir encadré 3.2).

Est-ce que les dépenses réelles ont modifié les post-DSRP ? Le concept de dépenses liées à la réduction de la pauvreté (DRP) provient des exercices de suivi des dépenses PPTE pour faire montre d'un plus grand alignement du budget avec l'objectif de réduction de la pauvreté⁵. Ces dépenses sont définies différemment à travers les pays⁶, et au sein des pays, leur définition peut varier avec le temps en fonction des changements de priorités, ce qui rend particulièrement délicate l'analyse des tendances liées au temps. Deux analyses soulignent une amélioration des DRP depuis le lancement de l'initiative DSRP. Le *PRSP Progress in Implementation Report 2003* que les DRP ont augmenté en moyenne de 1,4 % du PIB et de 3,9 % des dépenses globales du gouvernement entre 1999 et 2001 dans les 14 pays ayant des données disponibles. L'IEO, se penchant sur les données de 19 pays DSRP pendant l'année 2002, a également remarqué que les DRP ont augmenté de 2,5 % environ du PIB entre 1999 et 2002, mais ces tendances ne peuvent être considérées comme étant fiables au vu des problèmes de définition avec la fusion des données.

Encadré 3.2

Bonne pratique : Des EDP réguliers analysent les options et problèmes de la GDP et fournissent des plans détaillés pour le changement

Tous les pays des cas d'études, à l'exception de la Mauritanie, ont eu au moins un EDP récent. Dans deux cas, l'Éthiopie et la Tanzanie, les EDP ont été des événements annuels. Petit à petit, le diagnostic et les recommandations des EDP sont passés de simples répétitions des meilleures pratiques à une vision plus nuancée de la pratique « suffisamment bonne » et des taux de change faisables dans les contextes propres aux pays.

Les récents EDP ont également attaché davantage d'attention aux problèmes institutionnels. Ils ont joué un rôle utile en étayant les DSRP lorsque l'appareil à moyen terme du pays était absent ou incomplet.

Les expériences de l'Éthiopie et de la Tanzanie laissent supposer que ces bénéfices sont accrus quand l'EDP est effectué à

intervalles réguliers, ce qui permet d'aborder les sous-catégories de problèmes de façon séquentielle. Bien que cela soit gourmand en ressources, ce type de processus cumulatif semble être approprié dans les cas où un effort soutenu et de longue haleine est requis pour la réforme et le renforcement des capacités.

Les EDP peuvent également fournir un mécanisme optimal pour coordonner les activités des donateurs et pour coordonner les activités des donateurs avec les politiques gouvernementales (qu'elles soient incluses ou non dans un DSRP). Lorsque le gouvernement a un MTEF bien développé, l'EDP peut s'y aligner ou l'EDP peut être une source d'amélioration du MTEF. Enfin, l'expérience en Tanzanie a incité l'EDP à devenir lui-même participatif et donc à s'identifier avec le DSRP.

L'OED a analysé les tendances sectorielles des dépenses dans 14 pays DSRP ayant des données de dépenses sectorielles⁷. Pendant les quatre années précédant la finalisation du DSRP, les dépenses en matière d'éducation et de santé avaient pris une part plus importante dans le PIB, tandis que l'on n'observait aucun changement dans les parts des secteurs de l'agriculture et des transports. Ceci est en adéquation avec les résultats de l'OED montrant que les ressources des PPTE ont été en constante augmentation dans le secteur social (OED 2003a). Les dépenses durant la première année de la mise en œuvre du DSRP ("T+1" dans la figure 3.2), disponibles pour cinq pays, ont perpétué les schémas des tendances précédentes⁸. Les dépenses annuelle en tant que pourcentage du PIB étaient plus élevées après le DSRP dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des transports par rapport aux dépenses moyennes annuelles durant la période pré-DSRP. L'augmentation absolue la plus importante a été constatée dans l'éducation—de 3 à 3,8 % du PIB—mais ces différences ne sont pas statis-

tiquement significatives pour aucun des quatre secteurs⁹. À ce jour, il n'y a aucune preuve que le DSRP ait eu une répercussion sur la tendance préexistante à accroître les dépenses d'éducation et de santé—une tendance héritée de l'initiative PTTE.

Le DSRP a amélioré les perspectives de développement de la gestion des dépenses publiques et le lien entre le DSRP et le budget.

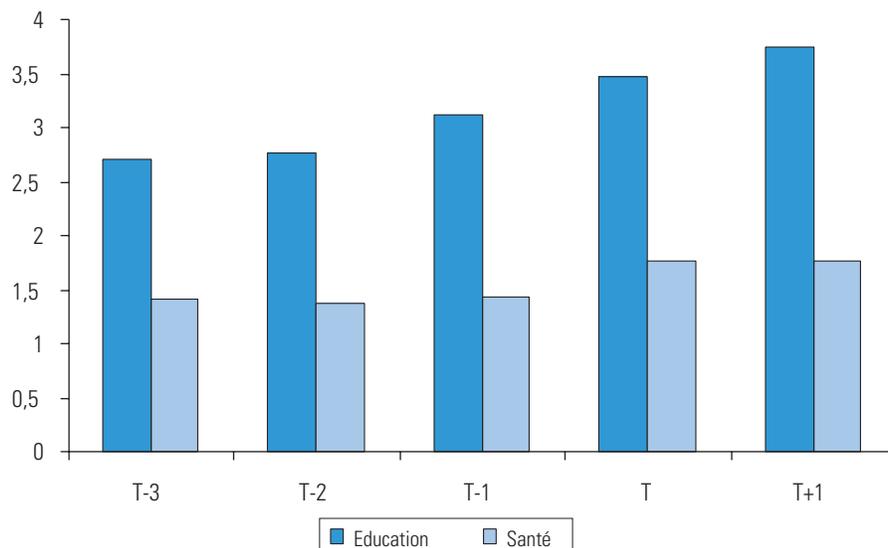
Amélioration des capacités

Pour que la SRP soit viable, le processus lui-même doit promouvoir le développement des capacités individuelles et institutionnelles dans les pays DSRP. Le processus SRP a-t-il été couronné de succès dans cette tâche ? Alors que le besoin pour de capacités accrues ne se limite pas aux gouvernements—le processus DSRP aura très certainement du succès si les ONG nationales et le secteur privé peuvent jouer un rôle efficace à travers la participation et la surveillance—l'accent est clairement mis sur la capacité des gouvernements à concevoir,

Figure 3.2

Les dépenses post-DSRP prolongent la tendance pré-DSRP

Dépenses (pourcentage du PIB)



Remarque : T+1 représente la première année du DSRP.

mettre en place et surveiller les programmes de réduction de la pauvreté.

Dans de nombreux pays des études de cas, les faibles capacités du secteur public sont de véritables obstacles empêchant d'atteindre les objectifs du DSRP. Les limites des capacités sont largement reconnues comme étant des obstacles empêchant la mise en œuvre du DSRP. Le *PRS Sourcebook* de la Banque mondiale déclare que « l'évolution d'un DSRP dans un pays dépendra du degré de capacité institutionnelle et technique pour concevoir et mettre en place des programmes sectoriels et des politiques s'attaquant à la pauvreté » (Banque mondiale 2002a). Cette faible capacité s'est manifestée de différentes façons et pour différentes raisons dans chaque pays.

Il faut noter de très importants problèmes de capacité au Cambodge, où à un manque de

Les faibles capacités du secteur public sont de véritables obstacles empêchant d'atteindre les objectifs du DSRP.

compétence et d'expérience parmi le personnel s'ajoutent des institutions nationales faibles et fragmentées ainsi qu'un népotisme gangréneux qui inhibe les performances du personnel. L'Albanie a

encore un long chemin à parcourir avant d'obtenir la capacité de supporter le DSRP, malgré des améliorations dans les structures et les procédures au sein du gouvernement. Le renouvellement rapide des fonctionnaires du gouvernement dû aux faibles salaires et au nombre élevé de personnes nommées pour

leur appartenance politique a façonné une fonction publique dotée de piètres qualités et manquant quelque peu de motivation pour être capable d'offrir de bonnes performances. Le manque de qualifications est encore plus flagrant au niveau local. Le Mozambique est confronté à d'immenses défis pour traduire des plans en budgets, pour rendre disponible les fonds budgétés, pour assurer qu'ils sont dépensés de façon appropriée et pour améliorer la surveillance et les rapports. Dans tous les pays des études de cas, la faible capacité de la société civile à contribuer à l'analyse des politiques est une limitation importante freinant l'élargissement du processus de participation du DSRP. Les défis de renforcement des capacités au niveau sous-national ont été remarqués dans certains cas (encadré 3.3).

Le processus SRP a attiré l'attention sur les limitations des capacités qui inhibent la croissance et la réduction de la pauvreté. Il a donc le potentiel d'aider les autorités à mieux définir les priorités au sein des activités de renforcement des capacités et de clarifier davantage si le soutien apporté par la communauté des donateurs est approprié. Le DSRP ne semble pas avoir été employé en ce sens dans la plupart des pays des études de cas, surtout en raison du manque de planification complète du renforcement des capacités. L'exemple le plus flagrant de lien entre la planification de la stratégie de réduction de la pauvreté et la planification des priorités d'amélioration des capacités a été observé en Ethiopie, où le DSRP a fourni une opportunité

Encadré 3.3

Une faible capacité sous-nationale rend la mise en œuvre du DSRP plus difficile

En Éthiopie, au Mozambique et en Tanzanie, la faiblesse en termes de capacité aux niveaux sous-nationaux du gouvernement a été identifiée comme étant un défi majeur. Dans les trois cas, une vague de réformes ambitieuses portant sur la décentralisation de la planification, de la surveillance et des systèmes de mise en œuvre est en cours. Bien que l'on s'attende à ce que ces réformes aient un impact positif sur la mise en œuvre du DSRP, ceci n'est pas sans risques puisque ces réformes mettent à rude

épreuve les capacités du système actuel. En Albanie, le gouvernement a un programme de décentralisation, mais il est mis en place à un rythme et d'une façon différente par chaque ministère. Il n'y a pas de carte routière permettant d'aider à mettre en place les capacités locales nécessaires. L'ordre adéquat des réformes, surtout dans la surveillance et l'évaluation, aura une répercussion importante sur l'intégration des systèmes de surveillance et d'évaluation du DSRP dans les processus nationaux.

au gouvernement de positionner son programme de renforcement des capacités en tant que pilier de son cadre politique.

L'Institut de la Banque mondiale (WBI) a proposé de nombreuses activités axées sur l'amélioration des capacités dans les pays préparant les DSRP. Ces activités sont principalement centrées sur le programme WBI de lutte contre la pauvreté, qui propose des cours et des séminaires, tant à Washington qu'à l'étranger. Un traitement approfondi des activités de l'Institut dépasse le cadre de cette évaluation, mais des témoignages dans les études de cas suggèrent que tant les activités que leur valeur ajoutée ont considérablement varié. La plus grande prise de conscience et appréciation de ces services se retrouvent au Tadjikistan, un des pays sur lesquels l'Institut a concentré son attention. Plusieurs intervenants du gouvernement et de la société civile ont fait état d'une valeur ajoutée en écoutant les expériences d'autres pays lors d'événements régionaux organisés par l'Institut à Moscou et à Budapest.

Concernant les activités de participation, tous les gouvernements des études de cas ont fait des efforts substantiels pour mener des consultations lors de la formulation de leurs DSRP. En réalisant ces activités, ils ont renforcé leurs capacités, surtout les pays ayant une expérience passée limitée. Néanmoins, la diminution des consultations après la finalisation du DSRP dans bon nombre des pays des études de cas suggère que ces atouts ne seront pas soutenus.

Surveillance et évaluation

La plupart des pays des études de cas ont une capacité de surveillance et d'évaluation limitée tant au niveau national que local, et une partie importante de la capacité existante tend à être associée aux unités de mise en œuvre du projet (UMP) pour les projets soutenus par des donateurs. Cette capacité a eu une valeur limitée car l'équipe de l'UMP n'était pas responsable du développement d'indicateurs pour les projets et le regroupement des données spécialisées pour les projets n'est généralement pas lié aux bases de données nationales ou sectorielles. À partir de ce faible point de

départ, le DSRP n'a eu cesse d'éveiller l'intérêt pour l'amélioration des capacités institutionnelles au niveau national dans certains des pays étudiés. En Albanie, Tanzanie et au Vietnam, le DSRP a donné naissance à des mouvements importants.

En Albanie, le DSRP a cristallisé la décision du gouvernement d'avancer dans les activités de surveillance dans tous les ministères (avec l'intérêt particulier du premier ministre). En Tanzanie, un vaste mécanisme de participation pour la surveillance a été mis en place, ce qui a amélioré significativement les processus nationaux pour la surveillance de la pauvreté.

D'autres pays ont entamé des efforts pour améliorer la capacité de contrôle mais les progrès sont lents. Une pierre d'achoppement commune a été la décision de suivre un nombre important d'indicateurs malgré des problèmes de données significatifs (Guinée, Mozambique et Tadjikistan). Les spécifications du DSRP relatives aux indicateurs de surveillance dépassent les capacités des pays dans la plupart des cas. La surveillance des performances de l'AID peut introduire un lot supplémentaire d'indicateurs que les pays doivent suivre. Les difficultés initiales pour rassembler des données et rédiger des rapports laissent supposer que l'utilisation de ces informations pour prendre des décisions est un objectif à bien plus long terme. Au Nicaragua, un système central de suivi a été établi et certains indicateurs ont été choisis, mais le système reste incomplet. Le premier RAA en Éthiopie dresse un vaste plan pour un système de S&E, mais il restera à faire progresser le développement d'indicateurs clés et à clarifier la façon de les surveiller, ainsi que le fonctionnement du système S&E au milieu des réformes de décentralisation en cours. Un groupe de travail a été constitué en Guinée pour dresser une liste d'indicateurs de surveillance, mais le groupe n'a pas encore établi une proposition complète. Au Tadjikistan, une unité de mise en œuvre du

Le processus SRP a le potentiel d'aider les autorités à mieux établir les priorités dans les activités de renforcement de capacités, mais ne semble pas avoir été utilisé en ce sens.

La diffusion efficace du processus SRP à un vaste public stimule la demande en matière de surveillance et d'évaluation.

DSRP a été constituée et certains indicateurs ont déjà été définis. Des efforts visant à renforcer les capacités ont été largement conditionnés par l'offre. Le défi qui se pose au renforcement des capacités en matière de surveillance et d'évaluation est de s'assurer qu'il y a une demande pour les données. Des systèmes de surveillance centralisés, conditionnés par l'offre, peuvent fournir des données ne nécessitant pas de retour d'information dans l'évaluation des politiques ou des performances. Ainsi, au Cambodge, l'intérêt des législateurs est difficile à jauger et l'accent semble avoir été mis sur le rassemblement des données uniquement. Même dans le cas le plus mûr de la Tanzanie, qui a développé un vaste système national de surveillance, ils rencontrent des problèmes pour trouver des personnes intéressées par les données.

La diffusion efficace permettant une bonne compréhension du processus SRP par un vaste public stimule la demande en matière de surveillance et d'évaluation, mais cet effort a été assez faible jusqu'à présent. Dans la plupart des pays des études de cas, les gouvernements n'ont pas mis en œuvre de campagnes efficaces de relations publiques. La couverture du DSRP par la presse s'est généralement limitée au lancement réel du document avec des articles pendant un jour ou deux et quasiment aucun suivi. Le rôle potentiel des médias dans la surveillance de la mise en œuvre du DSRP n'a pas été encourageant dans la plupart des pays des études de cas. En règle générale, on peut dire que les gouvernements n'ont pas promulgué le DSRP au public. Une exception cependant, la Tanzanie, où une version claire du DSRP pour non-initiés a été publiée puis ensuite traduite en Swahili. Il est intéressant de souligner que le gouvernement a sous-traité ce travail à une ONG.

Résultats préliminaires

La courte histoire du processus de SRP limite les mesures des résultats ainsi que l'attribution des succès et des échecs. Il est important de

conserver à l'esprit que ce programme a commencé il y a moins de cinq ans. Néanmoins, l'OED a essayé de mesurer des résultats préliminaires dans trois domaines : (1) capacité à atteindre les objectifs quantitatifs du DSRP ; (2) amélioration des cadres politiques et institutionnels ; et (3) changements globaux dans les flux d'aide.

Objectifs DSRP atteints. Neuf des douze pays ayant des RAA signalent des objectifs quantitatifs pour la réduction de la pauvreté¹⁰. Bien que la progression de chaque pays soit unique, des tendances communes ressortent. Les intrants et les extrants ont augmenté à travers les secteurs, comme le prouvent les fortes augmentations des taux de scolarisation en primaire, les constructions d'écoles et le nombre de professeurs ; l'amélioration de l'approvisionnement en médicaments aux centres de soins et le nombre de vaccinations ; et l'expansion des installations d'eau. Les résultats sont plus lents à se manifester. Les taux de mortalité maternelle et infantile et la prévalence de la malaria et du VIH/SIDA ont stagné dans la majorité des pays ayant des données disponibles. La piètre qualité des services proposés tant dans l'éducation que dans la santé a été épinglée. Les informations sur les tendances de la pauvreté ne sont pas concluantes en raison de la faible disponibilité des données. Là où les données sont disponibles, les taux de pauvreté sont restés inchangés—en partie à cause d'un progrès limité de la croissance de l'agriculture et du développement du secteur privé.

Pour compléter les données fournies par les RAA sur la capacité d'atteindre les objectifs du DSRP, l'OED a analysé les progrès effectués dans le sens des indicateurs ODM parmi les mêmes 12 pays du DSRP ayant émis des RAA. Comme l'illustre le tableau 3.1, les données pertinentes ne sont disponibles que pour moins d'un tiers des 49 indicateurs spécifiés par les NU. Dans des domaines critiques tels que l'extrême pauvreté, la santé maternelle et la lutte contre le VIH, très peu de choses peuvent être dites sur les progrès à ce jour, les données n'étant disponibles que pour

quelques pays, pour certaines années, ou pour un seul indicateur. Cette quantité limitée de données fait état des modestes améliorations dans les taux d'alphabétisation (y compris celui des femmes), dans le contrôle de la tuberculose, la réduction de l'ozone et l'augmentation des nouvelles technologies. Au même moment, les taux de mortalité infantile semblent stagner, un résultat qui se retrouve également dans les études de cas et dans le récent *Global Monitoring Report 2004* de la Banque mondiale et du FMI¹¹. Il semble clairement difficile d'expliquer les progrès réalisés au cours de la période d'introduction de l'initiative DSRP en raison de l'absence de propositions hypothétiques ; en outre, le DSRP a été introduit à différents moments dans chacun de ces pays.

Amélioration dans les cadres politiques et institutionnels. Pour évaluer si le processus de formulation et de mise en œuvre des DSRP est associé à des améliorations des cadres politiques et institutionnels des pays à faible revenu, des modifications dans les classements de l'Évaluation de la performance des politiques et des

institutions du pays (CPIA) de la Banque mondiale ont été envisagées. Le classement moyen de l'évaluation CPIA pour les pays à faible revenu s'est amélioré entre 1999 et 2003¹². Ce résultat concorde avec les indicateurs de plusieurs dimensions des performances politiques et institutionnelles compilés à l'extérieur de la Banque mondiale (OED 2004). Des améliorations ont été réalisées dans chacun des quatre domaines de l'évaluation CPIA : gestion économique, politiques structurelles, politiques pour l'inclusion/l'équité sociale et la gestion et les institutions du secteur public¹³.

Les DSRP ont été achevés dans les pays à faible revenu ayant les meilleures politiques et institutions (figure 3.3). Ceci est prouvé par une moyenne CPIA 1999 plus élevée pour les 35 pays ayant achevé un DSRP (3,36) que pour les 31 pays non DSRP (2,78). Tant les pays DSRP que non DSRP se sont améliorés entre 1999 et 2003. Ce dernier groupe a réduit l'écart en matière de politiques structurelles et les pays

Les informations sur les tendances de la pauvreté ne sont pas concluantes en raison de la faible disponibilité des données.

Tableau 3.1

Progrès au niveau des ODM pour 12 pays DSRP avec des rapports d'avancement annuels

Progrès sur les indicateurs de développement du millénaire	Nombre d'indicateurs pour surveiller les progrès	Données disponibles pour.....			Amélioration entre 1999 & 2003 ?
		Nombre d'indicateurs	Nombre moyen de pays	Nombre moyen d'années	
Objectif 1 : Éradiquer la faim et la pauvreté extrêmes	6	1	3	2	Oui
Objectif 2 : Fournir une éducation primaire universelle	4	1	12	5	Oui
Objectif 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et donner du pouvoir aux femmes	4	3	8	4	Oui (2 de 3)
Objectif 4 : Réduire la mortalité infantile	3	3	12	3	Non (3 de 3)
Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle	2	0	0	0	Inconnu
Objectif 6 : Lutter contre le VIH/SIDA, la malaria et d'autres maladies	10	1	8	3	Oui
Objectif 7 : Assurer un environnement viable	8	1	12	3	Oui
Objectif 8 : Développer un partenariat mondial pour le développement	17	4	8	4	Oui

Source : UN Statistics Division, <http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi.asp> et les Indicateurs de développement mondial de la Banque mondiale. Les données représentent les moyennes des pays, n'équivalant au nombre de pays représentés. Seuls des indicateurs avec les données pour plus d'un an pour plus d'un pays ont été repris.

DSRP ont montré des améliorations relatives en gestion et institutions du secteur public (figure 3.3). La légère amélioration des politiques structurelles dans les pays DSRP est cohérente avec les résultats du Chapitre 2 relevant que les bénéficiaires des DSRP initiaux provenaient davantage de l'intégration de stratégies sectorielles existant dans une stratégie globale que de grandes avancées dans la qualité des plans des secteurs individuels. En 2003, les classements moyens CPIA étaient de 3,47 pour les pays DSRP et de 2,91 pour les pays non DSRP.

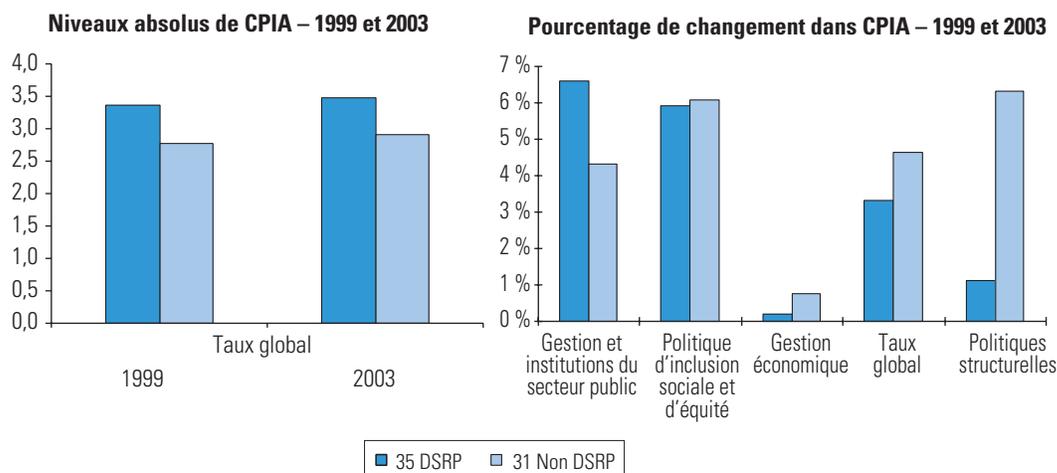
Les améliorations dans la qualité des politiques et des institutions nécessitent du temps. L'OED s'est penché sur les différences entre la performance de 23 pays DSRP très précoces et précoces ayant une expérience de plus d'un an de mise en œuvre et les 12 derniers pays DSRP, les DSRP ayant été finalisés cette dernière année. Les pays DSRP avec la plus longue durée de mise en œuvre ont démontré une légère dégradation de la qualité des politiques structurelles et de la gestion économique depuis 1999, bien que les différences ne soient pas statistiquement significatives. Leur moyenne générale CPIA témoigne néanmoins d'une amélioration. Pour les pays DSRP plus précoces, les données

montrent des améliorations dans les quatre dimensions CPIA entre 1999 et 2003.

Flux de l'aide aux pays DSRP. Les intervenants nationaux dans les pays DSRP espèrent que la rédaction de DSRP attirera davantage d'aide au développement. Cette attente est conforme aux récentes déclarations de la communauté internationale selon lesquelles la réalisation des objectifs DSRP, et plus largement des ODM, impliquera une augmentation significative des ressources externes, ainsi qu'une réforme politique et institutionnelle soutenue (Banque mondiale 2003b). L'Aide publique au développement (ODA) consentie aux pays à faible revenu n'a pas cessé d'augmenter depuis 1997¹⁴. Étant donné que les déboursements de l'aide des donateurs requièrent un certain temps pour être ajustés, il serait plus approprié de rechercher des changements en ce qui concerne les flux de l'aide dans les pays ayant le plus d'expérience en matière de mise en œuvre des DSRP. La figure 3.4 montre que la moyenne ODA pour chacun des huit pays très précoces, ayant achevé leurs DSRP en 2001, est bien plus élevée que pour les pays DSRP plus tardifs ou non DSRP¹⁵. Ceci est conforme avec les performances politiques relativement élevées dans les huit pays DSRP très précoces. En termes d'augmentation des ODA

Figure 3.3

Qualité des politiques et des institutions dans les pays DSRP et non DSRP

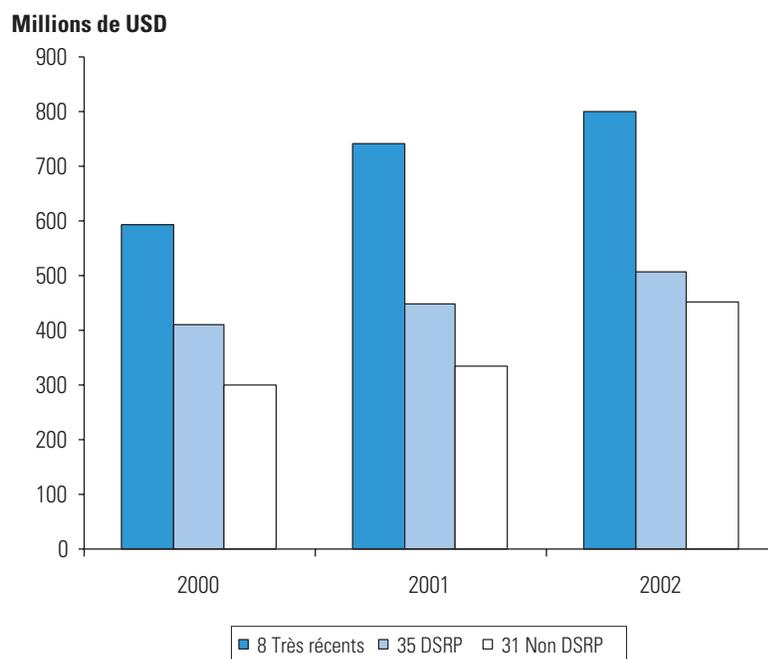


après le DSRP, les quelques informations disponibles montrent que l'ODA a augmenté pour ces pays DSRP très précoces au même rythme environ que pour les autres pays AID. Par conséquent, rien n'indique à ce jour

que l'aide aux pays DSRP a été plus importante que l'aide aux autres pays AID. Cependant, davantage de donateurs accordent une aide à ces 8 pays sous la forme d'un soutien budgétaire, passant de 4 donateurs en 1999 à 10 en 2002.

Figure 3.4

Flux d'ODA moyens nets par pays





Alignement du soutien de la Banque

Le processus SRP vise à servir de cadre pour la gestion par les pays de l'aide externe, y compris celle de la Banque. Les partenaires externes sont censés reconnaître les priorités nationales et aligner l'assistance pour soutenir les priorités DSRP et le processus SRP en général. Ce chapitre examine la portée du changement dans les stratégies d'assistance de la Banque et dans son aide financière et non financière, aussi bien récente que planifiée, depuis l'introduction de l'initiative DSRP.

Un document d'orientation interne de janvier 2000 guide le personnel concernant le lien entre le cadre DSRP et les programmes opérationnels de la Banque (Banque mondiale 2000a). Les **Stratégies d'aide par pays** (SAP) de la Banque, qui définissent la stratégie pour l'alignement de l'aide AID, doivent adopter comme « vision » la propre description faite par le pays de ses objectifs de développement et de sa stratégie pour y parvenir, tel que défini dans le DSRP. En se fondant sur la MCE et tout autre travail analytique, la SAP détaille l'évaluation professionnelle du personnel de la Banque concernant le programme du gouvernement et la stratégie commerciale du groupe de la Banque pour soutenir le DSRP. La composition sectorielle de la SAP est désignée de manière sélective pour soutenir et compléter les efforts du pays et des partenaires en vue de réduire la pauvreté, en tenant compte de l'avantage comparatif de la Banque.

L'**aide financière** de la Banque était censée s'aligner sur le DSRP. Les crédits individuels AID devaient indiquer les liens à la SAP et au cadre DSRP. Un nouvel instrument d'aide au développement, le Crédit d'aide à la réduction de la pauvreté (CARP), vient quant à lui soutenir la politique et le programme de réforme institutionnelle d'un pays pour aider à mettre en œuvre son DSRP. Le **programme de travail analytique** de la Banque était censé changer de manière significative pour étayer la formulation de stratégies de réduction de la pauvreté et pour inclure un usage plus systématique d'outils de diagnostic tels que les évaluations de la pauvreté, les examens des dépenses publiques et les rapports fiduciaires et de garantie. La Banque devait former les équipes nationales en ce qui concerne les concepts et relations clés du DSRP, offrant un suivi approfondi pour le développement d'agendas sectoriels liés au DSRP.

Ce chapitre évalue tout d'abord si les SAP de la Banque sont formulées en tenant compte des processus SRP. L'alignement de l'aide financière et non financière de la Banque est alors débattu. L'évaluation est basée sur les éléments d'information des études de cas¹, des analyses des activités de prêt ou non de la Banque mondiale à l'égard des pays DSRP à faible revenu² et un examen des SAP de 25 post-DSRP.

Alignement de la formulation SAP

Au cours de l'année 2003, la Banque a préparé des SAP pour 25 pays après l'achèvement des DSRP³. Toutes les SAP décrivent les consultations des intervenants qui ont contribué à la formulation des SAP. Seize SAP ne décrivent pas comment les consultations pour les DSRP ont affecté la préparation des SAP. Dans quelques cas, d'amples consultations SAP sont décrites sans mentionner celles qui ont été faites à l'intention du DSRP. Sur les neuf qui décrivent comment elles se sont fondées sur les consultations DSRP précédentes et l'obtention du consensus, les consultations SAP étaient

Les volumes annuels de prêts ont été moins instables pour les pays DSRP que pour les pays non DSRP, suggérant que le DSRP offre une base pour des flux plus prévisibles.

conçues pour s'harmoniser avec les consultations DSRP dans plusieurs pays. Au Bénin, en Éthiopie et au Niger, la Banque a relié les consultations SAP aux consultations à l'échelon national relatives à la finalisation des DSRP. En Guyane, la SAP se base de manière explicite sur le contenu des consultations DSRP et la planification pour le CARP a été effectuée durant la planification DSRP. Le timing de la SAP est un facteur important dans ces cas, un délai plus serré permettant aux consultations pour le DSRP de s'intégrer directement dans la stratégie de la Banque.

Dans quelques rares cas, les SAP post-DSRP contiennent des programmes de prêt un an plus longs que le cadre de trois ans des SAP des pré-DSRP. Ceci a permis de mieux s'adapter à l'horizon de deux à cinq ans des DSRP. En mesurant les résultats, la Banque a piloté des

SAP basées sur les résultats (par exemple la SAP pour le Mozambique) qui améliore l'évaluation des résultats en alignement avec le DSRP.

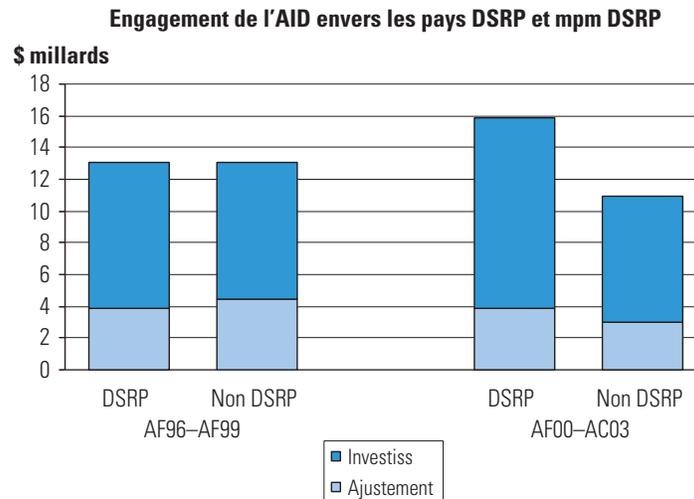
Alignement de l'aide financière de la Banque

Les prêts ont augmenté pour les pays DSRP comparé aux pays non DSRP. L'ensemble des emprunts de l'AID a augmenté pour le groupe composé des 35 pays ayant des DSRP jusqu'à la fin 2003, comparé aux périodes de quatre années avant et après le lancement de l'initiative (figure 4.1)⁴. Les prêts de l'AID ont diminué pour les 31 pays non DSRP qui n'ont pas encore produit des DSRP. Les volumes annuels de prêt ont été moins instables pour les pays DSRP que pour les non DSRP au cours de la période de l'année fiscale (AF) 1996 à l'année de clôture (AC) 2003, suggérant que le DSRP offre une base pour des flux plus prévisibles.

Comme le montre la figure 4.1, l'augmentation du volume total des prêts de la Banque aux pays DSRP est le résultat d'une augmentation des prêts d'investissement. Les volumes des **prêts d'ajustement** au cours des deux périodes sont restés constants dans les pays DSRP ; la part des prêts d'ajustement par rapport au volume total des prêts consentis aux 35 pays DSRP a chuté de 30 à 24 % entre les deux périodes de temps. Les crédits d'aide à la réduction de la pauvreté (CARP), créés spécifiquement pour soutenir la réforme politique et institutionnelle dans les pays DSRP⁵, expliquent en grande partie l'augmentation des prêts d'ajustement et représentent 35 % de prêts d'ajustement au cours de la période AF2000–AC2003. Cet instrument de prêt programmatique fournit potentiellement une meilleure correspondance avec les programmes DSRP à moyen terme en raison de sa durée plus longue et de ses modalités d'aide financière plus flexibles. Les 25 SAP post-DSRP disponibles indiquent que les prêts d'ajustement augmenteront à une moyenne de 31 % des programmes de prêts dans les pays CARP, ces CARP constituant environ 90 % du total des prêts d'ajustement programmés. Le registre des **prêts d'investissement** indique qu'il y a eu une nette augmentation de l'usage des

Figure 4.1

Les prêts de la Banque mondiale se sont concentrés sur les pays DSRP



Prêts-programme adaptables (APL) dans les pays DSRP, qui ont engendré une augmentation de 31 % du total des prêts d'investissement entre les périodes (AF1996-1999 ; AF2000-AC2003). Les APL représentaient presque un quart du total des prêts d'investissement au cours de l'AF2000-AC2003.

Les CARP dans les pays des études de cas⁶ ont aidé à promouvoir l'appropriation. Le soutien budgétaire est perçu comme un vote de confiance dans le programme du gouvernement, tel que souligné dans le DSRP, car les ressources externes sont données directement aux bénéficiaires en vue de soutenir leurs propres programmes. Les CARP ont également amélioré la coordination des donateurs—la Banque étant perçue comme « rejoignant l'équipe » de donateurs fournissant un soutien budgétaire⁷. En Tanzanie et au Mozambique, les donateurs ont accueilli favorablement l'incorporation par la Banque des conditionnalités du DSRP dans les cadres conjoints de surveillance des donateurs pour la fourniture du soutien budgétaire ; ceci a amélioré la transparence et la coordination et a diminué les coûts des transactions du gouvernement en réduisant de nombreuses discussions bilatérales sur les réformes politiques. En Éthiopie, cependant, la

mise en œuvre d'une plus grande coordination des donateurs nécessitera un travail supplémentaire de la part de la Banque, étant donné les limitations posées par la taille de l'équipe CARP de la Banque.

Tant la Banque que les pays DSRP ont beaucoup à apprendre de l'impact sur la pauvreté et de l'impact social des options de réforme politique.

Orientation sur la gestion financière. Étant donné que le soutien budgétaire requiert des garanties fiduciaires adéquates, le principal défi qui se pose dans de nombreux pays est d'équilibrer la transition vers le soutien budgétaire avec la réalité de la faiblesse des systèmes de GDP. Les faiblesses fiduciaires sont légion dans les pays DSRP⁸ et soulignent l'importance des évaluations fiduciaires de la Banque en tant que base appropriée des prêts programmatiques. L'augmentation prévue des CARP obligera la Banque à poursuivre un TES fiduciaire considérable dans les pays DSRP. Mais vu que le TES fiduciaire s'intéresse plus particulièrement aux contrôles et procédures de dépenses, il ne soutient pas directement la formulation DSRP en comblant les lacunes analytiques de la planification des politiques et des budgets.

Puisque tant la Banque que les pays DSRP ont beaucoup à apprendre de l'impact sur la pauvreté et de l'impact social des options de réforme politique, la Banque doit maintenir un équilibre entre les préoccupations de gestion financière et les besoins d'évaluer les contraintes politiques et institutionnelles relatives à la réduction de la pauvreté et à la croissance.

Les CARP en tant que prêts de politique multisectorielle. Les CARP sont censés englober l'ensemble du soutien de la Banque pour la réforme politique. Le CARP a remplacé les Crédits d'ajustement sectoriels et est moins concentré sur les secteurs que l'ancien prêt d'ajustement dans les 35 pays DSRP (figure 4.2). Quatre cinquièmes des engagements dans les 14 CARP approuvés tout au long de l'AC2003 couvrent la gouvernance du secteur public, le développement des finances et du secteur privé, le développement humain et la protection sociale, les deux derniers domaines affichant de grandes augmentations comparé à leur proportion dans les précédents prêts d'ajustement. Par conséquent, l'introduction du CARP a été associée à un changement d'orientation en faveur du secteur social au sein des prêts d'ajustement.

Les gestionnaires de tâche de la Banque ont signalé que la préparation et la mise en œuvre des CARP a engendré une interaction plus multisectorielle entre les personnels de la Banque par rapport à leurs travaux sur les Documents-cadre de politique économique et les précédentes stratégies nationales. Les macroéconomistes interagissent davantage

Les gestionnaires de tâches de la Banque signalent que la préparation et la mise en œuvre de CARP a engendré une interaction plus multisectorielle entre le personnel de la Banque.

avec le personnel sectoriel et celui-ci fait état d'une plus grande participation dans la conception et mise en œuvre du CARP que lors des anciens prêts d'ajustement. Mais certains membres du personnel sectoriel ont souligné le risque que le CARP puisse éventuellement

diluer les contributions sectorielles de la Banque. Les gestionnaires de tâches de la Banque ont également remarqué que les contraintes institutionnelles actuelles du travail multisectoriel sont manifestes dans les interactions autour des CARP. Ils ont souligné que l'initiative DSRP a considérablement augmenté le rôle du réseau de soutien de la lutte contre la pauvreté et de la gestion économique (PREM), ce qui engendre des tensions avec d'autres secteurs. Dans le cadre des processus budgétaires actuels de la Banque, ceci a accru la concurrence dans la gestion des tâches et le contrôle des ressources. Plusieurs participants aux « groupes de réflexion » ont fait remarquer que les stimulants internes des processus budgétaires peuvent jouer un rôle pervers en influençant les décisions de prêts de la Banque autour des CARP.

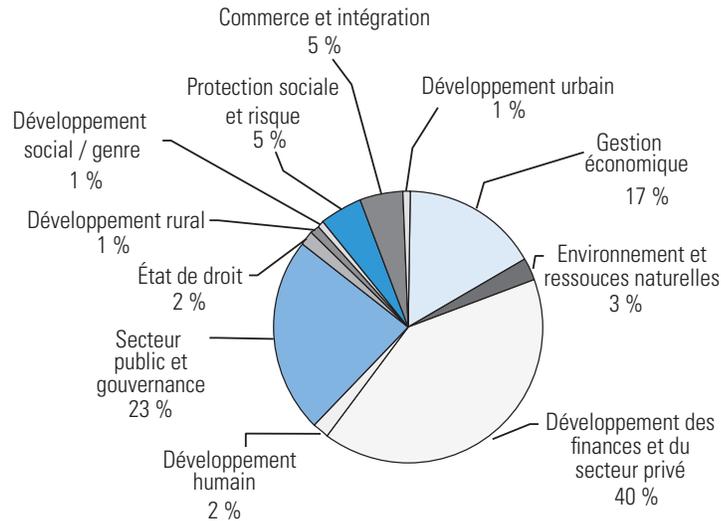
Alignement des prêts dans les stratégies d'aide par pays post-DSRP. Les 25 SAP post-DSRP permettent d'évaluer la manière dont le contenu des stratégies d'aide de la Banque concorde avec celui des DSRP. Dans chaque pays, les deux documents SAP avant et après le DSRP, ainsi que le DSRP proprement dit, ont été analysés pour identifier les changements dans les programmes SAP de la Banque et dans la relation avec les priorités établies dans le DSRP⁹.

Changement dans les prêts de la Banque par rapport aux DSRP. La comparaison de l'ensemble des programmes de prêt de la Banque entre la période SAP avant les DSRP et celle après les DSRP révèle qu'il n'y a pas eu de changements majeurs dans les affectations sectorielles. Les prêts à la gestion du secteur public ont quelque peu augmenté alors que les prêts aux secteurs productifs, et dans une moindre mesure aux secteurs sociaux, ont diminué (figure 4.3)¹⁰. Toutes les SAP décrivent les grands piliers de la stratégie DSRP et la plupart insistent sur le fait que le programme proposé par la Banque les rejoint dans ces domaines. Aucun programme SAP ne propose une aide à un secteur autre que ceux débattus dans le DSRP. Si l'on compare les dépenses

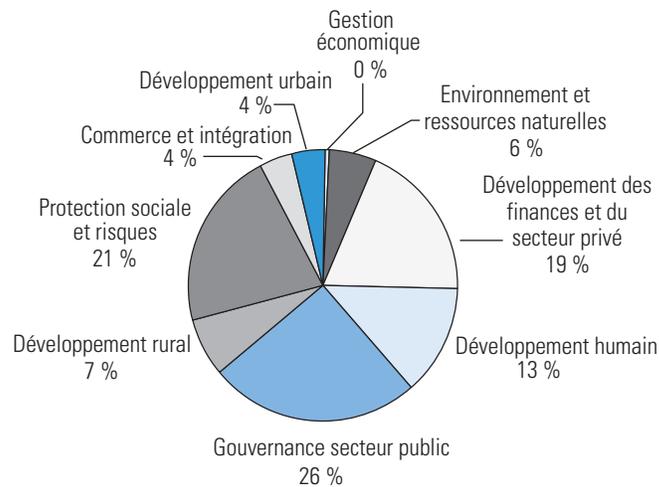
Figure 4.2

Les CARP ont une concentration sectorielle inférieure comparé aux anciens prêts d'ajustement consentis aux pays DSRP

A. Concentration thématique des prêts d'ajustement pré-DSRP



B. Concentration thématique des CARP

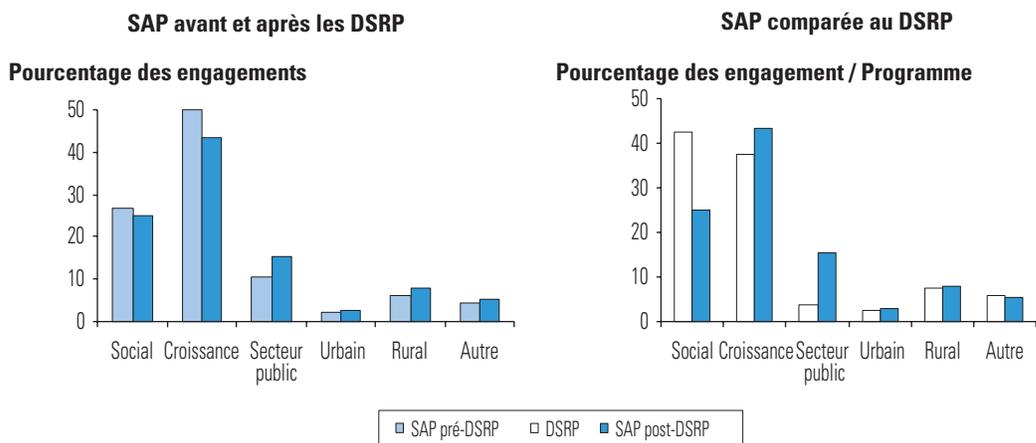


sectorielles, là où les DSRP affectent 43 % de l'estimation totale des programmes aux secteurs sociaux, les SAP post-DSRP assignent seulement 25 % des engagements AID à ces secteurs¹¹. Le chiffre SAP post-DSRP représente une légère diminution par rapport à la moyenne de 27 % pour les SAP pré-DSRP. La réforme du secteur public, en revanche, occupe une place bien plus importante pour la Banque que pour les programmes DSRP des pays. Bien que les

proportions ne soient pas censées correspondre, les différences sont rarement débattues dans les SAP. Le contenu de la SAP de la Banque formulée après les DSRP coïncide avec le contenu des DSRP. Mais puisque les programmes DSRP sont vastes et qu'ils manquent de priorités bien établies, cette correspondance n'a pas engendré des changements majeurs dans les programmes de la Banque.

Figure 4.3

Affectation sectorielle des prêts de la Banque et les DSRP



La comparaison de l'ensemble des prêts de la Banque entre les SAP avant DSRP et après DSRP montre qu'il n'y a pas eu de grand changement dans les affectations sectorielles.

La plupart des SAP ne relie pas explicitement les programmes de la Banque à l'ensemble plus vaste de l'aide externe.

Ces comparaisons ne saisissent que quelques aspects de l'alignement du contenu des programmes de prêt de la Banque car ils ne constituent pas l'ensemble des programmes en cours de la Banque. Les différences de priorités peuvent également s'expliquer par le fait que la Banque applique une certaine sélectivité à son soutien en ce qui concerne d'autres programmes de donateurs. Certaines SAP expliquent l'absence de la Banque de certains secteurs en citant la présence d'autres donateurs mais la plupart ne relie pas les programmes de la Banque à l'ensemble plus vaste de l'aide externe dans des secteurs particuliers.

Alignement du travail analytique de la Banque

La Banque a augmenté son travail économique et sectoriel (TES) dans les pays préparant des DSRP. Dans les 35 pays ayant achevé des DSRP entre

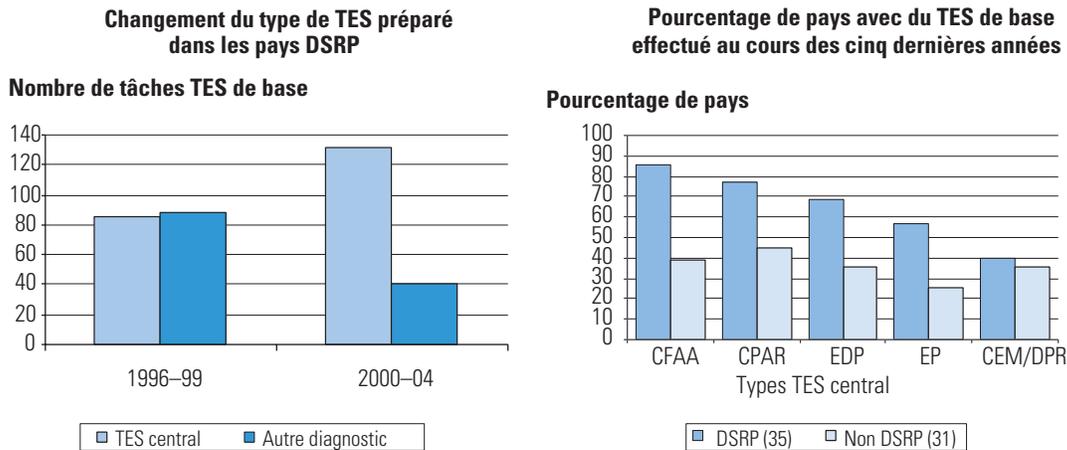
juillet 1999 et fin 2003, la Banque a effectué environ un tiers de TES en plus que lors des quatre années précédentes, soit environ trois rapports TES supplémentaires par pays. Dans d'autres pays éligibles à l'AID, la Banque a effectué 11 % de TES en moins au cours de la même période, soit 1 rapport par pays en moins. Depuis que les pays DSRP ont, dans l'ensemble, de meilleurs résultats en matière de CPIA, tant le TES de la Banque que ses prêts ont glissé vers des pays ayant des cadres politiques plus forts.

L'augmentation du TES dans les pays DSRP a essentiellement pris la forme d'un travail de diagnostic de base. Ce type de TES inclut cinq produits principaux et l'exécution de tous les cinq est requise au minimum tous les cinq ans¹². Les Évaluations des responsabilités fiduciaires en matière de gestion financière (CFAA) étaient les produits essentiels, comme le montre la figure 4.4. L'objectif de l'orientation sur le TES de diagnostic est de soutenir les DSRP en couvrant les principaux développements économiques et l'agenda politique destinés à obtenir la croissance durable et la réduction de la pauvreté.

Le travail analytique de la Banque a valorisé la planification nationale. Le TES de la Banque a été utile aux pays préparant des DSRP, en particulier

Figure 4.4

Le TES central a augmenté dans les pays DSRP et ceux-ci bénéficient de plus de TES de diagnostic de base que les pays non DSRP



Remarque : CFAA = Évaluation des responsabilités fiduciaires en matière de gestion financière ; CPAR = Rapport analytique sur la passation des marchés dans un pays ; EDP = Examen des dépenses publiques ; EP = Évaluation de la pauvreté ; CEM/DPR = Mémoire économique par pays/Évaluation de la politique de développement.

en soutenant leurs diagnostics de la pauvreté. Les évaluations de la pauvreté (EP) constituaient la base principale du profil de pauvreté dans la plupart des pays des études de cas. L'exception notable est la Tanzanie, où la dernière EP a été effectuée en 1997, les autorités ayant remarqué que le DSRP était sérieusement handicapé par l'absence de données plus récentes. De plus, les autorités du pays ont également souligné que les EDP soutenus par la Banque étaient particulièrement utiles aussi bien en termes de planification des programmes des ministères responsables de DSRP que de développement des liens avec le budget. En général, elles ont estimé que les CFAA et les CPAR (Rapport analytique sur la passation des marchés dans un pays) étaient moins utiles directement, sans doute en raison de leur manque de familiarité avec ces produits vu leur introduction tardive par la Banque et leur forte orientation sur les dimensions de la mise en œuvre de la stratégie. Les examens du Groupe assurance qualité de la Banque mondiale confirment ces impressions favorables concernant le TES, 90 % du TES de diagnostic central effectué récemment ayant été jugés satisfaisants.

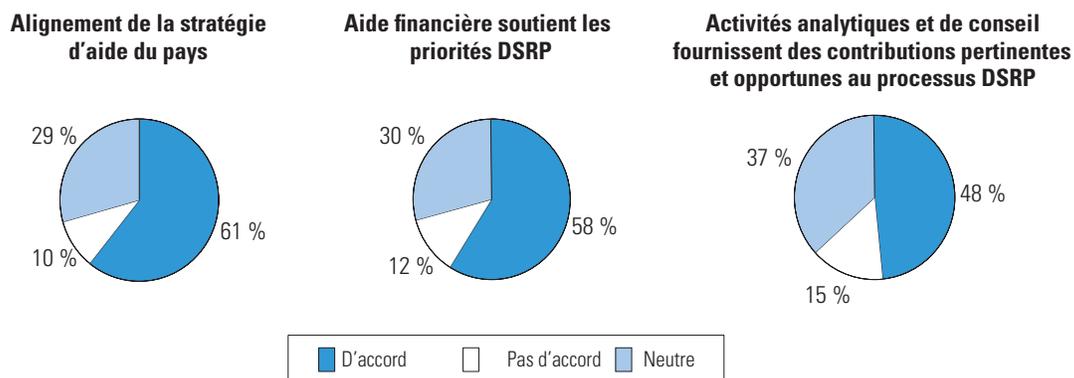
Mais il subsiste des lacunes importantes en matière de lien entre les politiques et programmes de développement et la réduction de la pauvreté.

La réduction du travail analytique spécifique à un secteur par la Banque pour faire place aux diagnostics centraux a engendré quelques lacunes analytiques importantes. Les enquêtes ont classé l'opportunité et la pertinence des contributions analytiques et de conseil comme les plus faibles des performances de la Banque mondiale (voir figure 4.5)¹³. Au Mozambique, par exemple, ajouter un CFAA et un CPAR au travail analytique de la Banque était important pour les objectifs de gouvernance du DSRP, mais l'absence d'activités ou les retards dans la prise en charge des projets ont affaibli le soutien de la Banque dans la construction d'éléments importants du DSRP. Au Cambodge, la Banque s'était engagée à contribuer à la définition des stratégies de développement agricole et rural du pays mais ses contributions

Le TES de la Banque a été utile pour les pays préparant des DSRP, en particulier dans le soutien de leurs diagnostics de pauvreté.

Figure 4.5

L'alignement sur le DSRP du travail analytique de la Banque n'est pas aussi bien noté que l'alignement de l'aide financière ou de la stratégie



La Banque a effectué moins d'évaluations de la pauvreté et de l'impact social que prévu.

n'ont pas été apportées à temps pour pouvoir être incluses dans les composants critiques de la stratégie de réduction de la pauvreté du pays. L'exception notable à cette pratique était le Nicaragua, où la Banque a entrepris une étude non programmée de la croissance dans le secteur de l'agriculture, en réponse aux priorités du gouvernement.

La Banque a effectué moins d'analyses de la pauvreté et de l'impact social (PSIA) que prévu, même si la Banque souligne l'importance de l'analyse des impacts de la réforme politique sur le bien-être des pauvres. Seules 18 PSIA ont été achevées dans les pays DSRP à la fin de l'année 2003, soit environ une pour deux DSRP achevés. Le manque relatif d'éléments en matière d'analyse distributionnelle pour

La Banque doit intensifier son travail sur les contraintes politiques et institutionnelles qui se posent à la réduction de la pauvreté et la croissance.

informer la conception du DSRP a été signalé dans la *Joint Review* de mars 2002 et réitéré dans le rapport plus récent intitulé *Progress in Implementing the PRSP* (Banque mondiale et FMI). Sur les 25 SAP post-DSRP disponibles

à la fin de l'année 2003, seules trois incluaient une PSIA formelle. Cependant, la Banque a augmenté son budget pour soutenir le travail PSIA entre juillet 2002 et juin 2003 et a créé une trousse à outils PSIA en avril 2003. Le Fonds fiduciaire de la stratégie de réduction de la pauvreté a également fait preuve d'un intérêt grandissant pour les activités PSIA¹⁴.

Si l'on regarde les programmes de prêt dans les SAP post-DSRP, l'alignement avec le DSRP est difficile à évaluer. Les programmes nationaux non liés aux prêts sont soit trop limités pour couvrir plusieurs domaines ou trop variés et vastes pour déterminer une orientation stratégique. Les SAP du Népal, du Sri Lanka et du Tadjikistan sont des exemples de programmes non liés aux prêts très diversifiés, avec au moins 20 TES formels programmés dans chacun. Aucune SAP ne contient un TES couvrant des domaines autres que les priorités DSRP mais un volume important de ressources non liées aux prêts est consacré au TES de fiducie de base, dont la mise à jour doit se faire tous les cinq ans. Le TES représente la principale orientation de nombreux programmes SAP non liés aux prêts, y compris ceux de plus petits pays ayant des budgets TES limités. À la lumière des lacunes critiques subsistant en matière de lien entre les politiques et les programmes de développement et l'impact sur

la pauvreté, ainsi que les niveaux actuels des ressources consacrées au travail analytique, la Banque doit intensifier son travail sur les contraintes politiques et institutionnelles à la réduction de la pauvreté et à la croissance.



Résultats et recommandations

Les résultats de cette évaluation reflètent les progrès réalisés dans le travail de l'initiative SRP. Dans certains cas, les résultats confirment les perceptions du personnel—par exemple celles présentes dans les *Progress In Implementation Reports* ou rapports d'avancement conjoints de la Banque et du Fonds. Ils fournissent également des points de repère et suggèrent de combler certaines lacunes pour l'évaluation future des progrès de l'initiative. Les recommandations sont destinées à améliorer l'efficacité du soutien apporté par la Banque à l'initiative SRP, que ce soit directement via des actions de la Banque ou via d'autres actions qui amélioreront le processus SRP et qui par conséquent rehausseront le travail de la Banque en matière de soutien du DSRP. Les résultats et recommandations sont présentés dans trois domaines présentant un intérêt particulier pour le travail de la Banque dans les pays à faible revenu : le processus SRP, le contenu du DSRP et les bases analytiques, le partenariat et l'alignement.

Jusqu'à présent, la contribution de l'initiative a fortement varié en fonction des pays, dépendant essentiellement en raison des conditions initiales de la capacité du secteur public en matière de planification et de surveillance de chaque pays, des relations gouvernement-partenaire et des relations entre les bailleurs de fonds. Le DSRP a davantage porté ses fruits dans les pays où le leadership du gouvernement et les processus de gestion de l'aide étaient déjà forts. Il a eu moins d'effet dans les pays présentant une faible capacité du secteur public ou des

relations d'aide dominées par les donateurs. Puisque l'initiative inclut une exigence uniforme—la formulation d'un document acceptable—elle n'a pas été suffisamment personnalisée pour s'adapter à la fourchette de capacités et de priorités politiques publiques des pays à faible revenu. La plupart des SRP traitent essentiellement de la composition des dépenses publiques et n'abordent que très superficiellement ou pas du tout la croissance et les autres actions de réduction de la pauvreté. Les partenaires externes ont soutenu le processus DSRP durant la formulation mais

n'ont pas systématiquement adapté le contenu de leurs programmes d'assistance pour soutenir les priorités du pays.

L'initiative SRP constitue une version améliorée des documents-cadre de politique économique des années 90 mais il reste encore des progrès à faire car elle n'a pas encore atteint son plein potentiel pour améliorer les efforts de réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu. La Banque mondiale devrait continuer à la soutenir tout en apportant des changements dans trois domaines principaux :

- Réduire ou éliminer les exigences uniformes et encourager une plus grande personnalisation.
- Encourager les pays à faire en sorte que les DSRP explorent une fourchette plus vaste d'options politiques, y compris celles destinées à augmenter la croissance.
- Aider à définir des cadres de partenariat plus clairs autour des DSRP, avec des responsabilités tant pour les pays que pour les partenaires.

Processus SRP

L'initiative demande aux pays d'apporter des changements ambitieux et complexes qui prendront du temps avant de produire des résultats au niveau de la réduction de la pauvreté. Les coûts ont également été importants et la nature à long terme souhaitée du processus SRP n'est pas encore clairement établie avec tous les intervenants nationaux. Les risques posés à la durabilité sont donc importants. Le succès dépendra de la prise de conscience par les pays des avantages pour leurs propres processus ainsi que de la meilleure qualité de l'aide externe dispensée.

Davantage de personnalisation de la mise en œuvre et davantage de clarté concernant les réalisations escomptées du processus spécifique au pays. Il existe des tensions inhérentes à la conception d'une initiative dirigée par les IBW impliquant des conditionnalités qui sont également destinées à encourager un processus dirigé par les pays. Pour promouvoir l'appropriation, les documents de politique restaient prudents

dans certains domaines importants. Ceci a débouché sur deux problèmes majeurs durant la mise en œuvre. Tout d'abord, il n'existe pas de mécanisme ou de ligne directrice pour adapter les processus et exigences de l'initiative aux conditions divergentes des pays, en particulier la faible capacité du secteur public, commune à de nombreux pays à faible revenu. Lors de la mise en œuvre, les pays se sont naturellement attelés à achever des documents qui leur donnaient accès à des ressources. Ce respect des exigences s'est parfois fait au détriment de l'adaptation du processus SRP aux circonstances particulières des pays. Le calendrier des IBW, initialement ambitieux pour ce qui est de l'exécution du premier tours des DSRP dans les pays PPTe et FRPC, n'a fait qu'accentuer cette tendance à créer des stratégies normalisées dans les premiers DSRP.

Deuxièmement, le processus SRP est censé suivre cinq principes—la prise en charge par les pays, l'orientation sur les résultats, l'exhaustivité, le partenariat et une perspective à long terme. Les pays font généralement état des mesures qu'ils ont prises pour mettre ces principes en pratique. Mais quels résultats un pays est-il en droit d'attendre de leur mise en œuvre fructueuse ? Le processus ne spécifie aucun indicateur intermédiaire de ce que les principes sont censés obtenir, ce qui ne facilite pas l'évaluation de la réalisation des objectifs de l'initiative. Ce manque de clarté a engendré des attentes différentes et parfois incompatibles parmi les intervenants. L'expérience dans le domaine de la vaste participation illustre le problème. Les intervenants conviennent que les vastes consultations effectuées dans la plupart des pays DSRP durant la formulation de la stratégie ont introduit de nouveaux acteurs dans le dialogue de développement et une transparence plus grande. À cet égard, la participation a été un succès. Mais les organisations de la société civile considèrent que cette ouverture n'a eu qu'un impact limité sur la conception des DSRP ou sur la politique intérieure, à l'exception d'une plus grande attention aux problèmes de gouvernance dans certains pays. De plus, les activités participatives ont parfois perdu de leur vigueur lorsque

le DSRP était formulé, laissant supposer que les gouvernements étaient plus concernés par le respect des exigences des donateurs que par la réalisation d'un changement du système. Au vu de ces circonstances, la participation n'a pas atteint tous ses objectifs.

Recommandation 1 : La Banque devrait encourager une meilleure personnalisation de l'initiative en fonction des circonstances du pays et se concentrer davantage sur l'amélioration des processus à long terme.

- Il convient d'accorder davantage d'attention à l'amélioration des processus du pays en matière de planification, mise en œuvre et surveillance des actions publiques en faveur de la réduction de la pauvreté et moins à l'exécution de documents. Pour atteindre cet objectif, la Banque devrait aider les pays à identifier les dimensions des processus internes qui présentent le plus de contraintes à la réduction de la pauvreté et à définir des repères pour des améliorations spécifiques dans ces domaines, y compris le renforcement des capacités. La clarification de ces repères aidera à équilibrer les attentes des intervenants et à promouvoir une vision et une orientation des résultats à plus long terme. Les autorités du pays devraient établir des indicateurs et les signaler dans les DSRP, RAA et DSRP du second tour.
- La Banque ne devrait pas seulement permettre—mais devrait activement promouvoir—l'adaptation des processus internes aux conditions du pays. Elle devrait garantir que le timing des rapports d'avancement dérive des processus locaux et que leur contenu soit lié à la prise de décision interne. La Banque (et le FMI) devrait faire preuve de flexibilité en matière de traitement des conditions initiales, y compris dans les cas où les contraintes suggèrent de renforcer un minimum de capacités avant de rédiger un DSRP.

Analyse du DSRP par le Conseil et rôle de la MCE. La procédure de soumission des DSRP à l'approbation du Conseil de la Banque met à mal la notion d'appartenance du processus par le pays. Les intervenants considèrent cette

pratique comme une « mainmise de Washington » sur une stratégie soi-disant nationale. Les directeurs exécutifs disposent déjà de plusieurs mécanismes pour autoriser le soutien de la Banque à un pays—notamment l'approbation de Stratégies d'aide par pays (SAP) et l'approbation d'opérations de prêt individuelles. Dans ce contexte, leur analyse des DSRP semble redondante et atténue le sentiment d'appropriation aux yeux de la plupart des intervenants.

La MCE a été conçue pour fournir aux Conseils de la Banque et du Fonds une évaluation de la validité du DSRP en tant que base du soutien. Elle a également été conçue pour fournir un retour d'information sur la manière dont le DSRP d'un pays pourrait être amélioré au cours du temps. Les MCE présentent des défauts qui entravent la réalisation de ces objectifs : qualité analytique et exhaustivité mitigées, attention inadéquate à la qualité de l'orientation du processus et prise de conscience limitée des résultats et recommandations parmi les intervenants. Les MCE impliquent un certain degré d'autoévaluation car la Banque a généralement contribué à la formulation. Au lieu d'être une analyse complète étayant une discussion de sélectivité et un avantage comparatif, la MCE est influencée par des activités de prêt anticipées. Pour ces raisons, la qualité du retour d'information sur les DSRP se doit d'être plus franche, transparente, analytiquement rigoureuse et complète et elle devrait renforcer les partenariats via une plus grande implication des autres intervenants.

Recommandation 2 : La Banque devrait fournir un retour d'information transparent et efficace aux pays en ce qui concerne leurs processus SRP et développer une procédure d'analyse qui soutient davantage la notion d'appropriation des pays et qui est plus efficacement liée aux décisions relatives au programme de la Banque.

- La direction de la Banque devrait développer une procédure pour l'analyse du DSRP par le Conseil plus transparente, soutenant davantage l'appropriation et plus efficacement liée aux décisions relatives aux programmes de la Banque. Ceci aurait le mérite d'atténuer ce sentiment

de « mainmise de Washington » et encouragerait l'appropriation. L'évaluation effectuée par le personnel de la Banque et du Fonds concernant la validité du DSRP pourrait être directement incorporée dans la SAP et débattue directement dans le contexte du programme proposé. Cela pourrait renforcer le lien opérationnel entre l'évaluation et la SAP et permettrait à la SAP de montrer de manière plus transparente comment l'aide planifiée de la Banque est directement issue du DSRP.

- La Banque doit fournir un retour d'information plus franc, transparent, analytiquement rigoureux et complet sur les DSRP des pays. La Banque doit également fournir un retour d'information de façon à ce que les partenariats soient renforcés en impliquant d'autres intervenants.
- Ces objectifs pourraient être atteints soit en remodelant sérieusement l'instrument et le processus MCE soit en supprimant les MCE et en faisant appel à des moyens plus interactifs tels que les ateliers d'intervenants, les notes de gestion et autres moyens similaires.

Contenu du DSRP et base analytique

Les DSRP, comparés aux DCPE, impliquent une appartenance plus grande du processus par les pays, sont davantage orientés sur la pauvreté et accordent plus d'attention aux résultats. Mais leurs analyses des liens entre les politiques/programmes et la réduction de la pauvreté présentent certaines lacunes et leur portée est réduite.

Davantage d'attention à la pauvreté. L'initiative a permis d'améliorer l'attention accordée à la pauvreté dans les stratégies de développement. La nécessité de fonder les DSRP sur de solides diagnostics de la pauvreté a mis en lumière les lacunes en matière de données sur la pauvreté dans plusieurs pays et, dans certains cas, a donné lieu à des améliorations notables de la qualité des données. Le processus SRP a joué un rôle important en mettant l'accent sur les indicateurs de pauvreté multidimensionnels, qu'ils soient basés sur les revenus ou non. Le rassemblement des programmes sectoriels sous un parapluie stratégique a aidé

les décideurs politiques à mieux jauger les liens entre les stratégies sectorielles et la réduction de la pauvreté, les plans de dépenses sectoriels devant maintenant se conformer aux critères de réduction de la pauvreté.

Davantage d'attention à la surveillance mais l'orientation sur les résultats reste faible.

Le processus SRP a attiré davantage l'attention sur une orientation sur les résultats. En pratique, cependant, le développement d'objectifs et d'indicateurs spécifiques aux pays a encore un long chemin à parcourir. Les systèmes de surveillance commencent à peine à apparaître et bien souvent ils ne sont pas institutionnalisés, mais ont des exigences qui sont fréquemment imposées par les donateurs et qui dépassent les capacités du pays. Plusieurs objectifs DSRP sont irréalistes compte tenu des conditions initiales et de leurs dernières réalisations ; certains sont encore plus ambitieux que les ODM mondiaux. Les DSRP doivent davantage permettre aux pays de sélectionner et de surveiller les indicateurs pertinents pouvant soutenir une prise de décision continue et informée.

Une base analytique faible pour considérer les possibilités et les liens.

Le processus SRP a attiré l'attention sur les lacunes de connaissances en matière de liens entre les politiques/programmes et les résultats liés à la pauvreté, d'où la nécessité d'un travail plus analytique sur ces questions. Le processus de formulation des DSRP n'a pas été d'un très grand secours pour réduire ces lacunes de connaissances car il a rarement impliqué une considération sérieuse des options politiques et des différentes possibilités. Les liens entre les stratégies sectorielles individuelles et la réduction de la pauvreté sont inégaux et la plupart des DSRP n'intègrent pas le cadre macroéconomique et les stratégies sectorielles via une considération rigoureuse des sources de croissance, de l'impact social des macro-politiques ou d'autres liens macro-micro. Il serait déraisonnable de s'attendre à ce que les premières moutures du DSRP comblerent ces vieilles lacunes analytiques. Mais le processus SRP pourrait être utilisé plus

efficacement pour identifier les principales lacunes analytiques et pour développer un calendrier de recherche destiné à y remédier.

Une attention inadéquate aux politiques de croissance. À ce jour, la plupart des DSRP n'ont pas envisagé la gamme complète d'actions politiques requises pour la croissance et pour la réduction de la pauvreté. Ils sont principalement axés sur les dépenses publiques et n'ont pas encore totalement exploré ou spécifié les politiques ou actions non liées aux dépenses pour améliorer la réduction de la pauvreté et la croissance. Dans les dépenses publiques, le secteur social semble avoir été privilégié par rapport à d'autres domaines pouvant présenter un potentiel de réduction de la pauvreté.

Recommandation 3 : La Banque, de concert avec d'autres partenaires, devrait aider les pays à renforcer les analyses de l'impact des politiques et programmes sur la pauvreté, et accorder plus d'attention à la croissance.

- La Banque mondiale, de concert avec d'autres partenaires, devrait aider les pays à obtenir la capacité de combler les lacunes analytiques concernant l'impact sur la pauvreté des politiques et programmes de développement. L'analyse devrait aborder des domaines tels que les sources de croissance, la qualité des stratégies sectorielles non sociales, l'intégration de la macrostructure et les réformes structurelle et sociale.
- La surveillance des intrants, extrants et des résultats des activités en cours est critique pour mieux comprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. La Banque devrait aider à définir des indicateurs qui sont à la fois spécifiques aux priorités des pays, réalistes et dans le sens des capacités actuelles du pays en matière de surveillance et utilisation. La portée de la surveillance et de l'évaluation peut croître dans le temps en parallèle avec les capacités.

Partenariat et alignement

Les partenaires externes doivent soutenir et s'aligner sur le processus SRP. La plupart des partenaires ont convenu que le DSRP a le

potentiel d'œuvrer en tant que structure suprême pour la gestion de l'aide et nombreux sont ceux qui ont fourni une assistance bien coordonnée aux gouvernements pour leur formulation. Les DSRP ont généralement fourni un cadre constructif encourageant un dialogue politique transparent entre les partenaires externes et avec le gouvernement. Étant donné la vaste portée du DSRP et l'absence de définition de priorités, l'alignement n'a pas nécessairement entraîné des changements dans les programmes des donateurs. Ni les donateurs ni la Banque n'ont défini spécifiquement s'ils devaient ou comment ils devaient changer le *contenu* de leurs programmes pour refléter les DSRP. Les changements dans les *processus* des donateurs sont plus évidents. Dans les cas les plus positifs, le processus SRP a redonné vigueur à un rôle du gouvernement déjà fort dans la coordination de l'aide, a accru la participation et la coordination des instruments de soutien budgétaire et a tenté de rationaliser la surveillance des performances. Mais dans l'ensemble, rien n'indique que les donateurs ont coordonné et sélectionné la majorité de leurs programmes en fonction des priorités des DSRP. Là où le dialogue gouvernement-donateur était précédemment faible ou lorsque les donateurs continuaient de diriger l'ordre du jour, les DSRP n'ont pas été en mesure de promouvoir de façon notable la coordination des donateurs ou un plus grand contrôle gouvernemental de l'assistance extérieure.

La Banque a été une grande instigatrice de l'usage des DSRP en tant que structure de coordination pour l'aide externe. La Banque a amélioré sa coordination et ses relations avec les partenaires externes, en particulier via ses représentations locales. Mais cette amélioration n'est pas nécessairement imputable à l'initiative DSRP à elle seule, étant donné l'intérêt passé et continu de la Banque pour la décentralisation et la coordination de l'aide. La Banque pourrait encore aller plus loin dans l'application du principe de partenariat en encourageant la gestion et la sélectivité de l'aide par le gouvernement et l'intégration de sa propre assistance au sein des efforts d'autres partenaires.

Recommandation 4 : La Banque, de concert avec d'autres donateurs, devrait aider les pays à définir un cadre de partenariat en vertu du DSRP, faisant référence plus explicite à la définition de priorités et au rôle escompté des partenaires externes.

- La Banque devrait être la principale instigatrice de la gestion de l'aide par les pays en démontrant sa volonté de s'adapter aux calendriers et processus spécifiques aux pays. Par exemple, la SAP devrait être définie après le DSRP et adopter son calendrier.
- La Banque devrait également définir de manière transparente dans quels domaines du processus elle aidera le pays ainsi que la nature de son aide, y compris la coordination avec d'autres intervenants.
- La Banque devrait aider les pays à mieux définir les priorités et à mieux estimer les coûts des programmes DSRP, et aussi démontrer l'alignement de son assistance avec ces DSRP améliorés, tout cela en tenant compte des activités des autres partenaires et de l'avantage comparatif de la Banque.

Aller de l'avant

Les résultats et recommandations de cette analyse soulignent la nécessité d'assurer que le

prochain tour de DSRP soit marqué par une amélioration des processus, de la définition des priorités, de l'appropriation et de la définition d'un cadre de partenariat clair avec des responsabilités tant pour les pays que pour les partenaires. Il s'agit là d'un stade critique de l'initiative : certains pays sont arrivés à la fin de leur premier cycle DSRP et évaluent actuellement leur expérience et ajustent leurs stratégies (par exemple le Burkina Faso et la Tanzanie). Ceci est également important pour intégrer l'initiative dans les pays à faible revenu qui doivent encore achever un DSRP initial. Pour la Banque, une orientation continue sur l'évaluation et l'analyse est nécessaire pour améliorer le soutien de l'initiative. Les instruments pilotés des rapports d'exécution de SAP et des SAP basées sur les résultats promettent d'être de bons outils qui aideront à évaluer l'alignement et le soutien de la Banque aux processus SRP au niveau des pays. Une évaluation indépendante a également un rôle à jouer pour aller de l'avant, y compris l'évaluation de l'efficacité de l'aide-pays de la Banque en termes de développement, sur la base des évaluations OED de l'aide-pays et de l'examen des rapports d'exécution de la Stratégie d'aide par pays.

ANNEXE A : RÉSUMÉ DES DOCUMENTS DE POLITIQUE IBW SUR L'INITIATIVE SRP

Objectifs	Résultats intermédiaires	Processus / résultats
1) Renforcer le lien entre l'allègement de la dette et la résorption de la pauvreté, août 1999 (Banque mondiale et FMI 1999a)		
<p>Améliorer le lien entre l'initiative PPTE et la réduction de la pauvreté :</p> <p>1) Établir, durant la courte période de l'initiative, avec la participation de la société civile, un processus durable qui engendrerait une croissance durable et une réduction de la pauvreté sur le long terme (puisque l'allègement de la dette est irrévocable au point d'achèvement)</p> <p>2) Assurer que l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE fait partie intégrante d'efforts plus vastes pour mettre en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté orientées sur les résultats</p> <p>3) Prouver que l'initiative PPTE est destinée à la réduction de la pauvreté</p> <p>4) Prouver que les flux d'aide plus élevés sont justifiés par l'usage efficace de toute l'assistance</p>	<p>Indicateurs de résultats</p> <p>1) Fournir un aperçu plus utile de l'efficacité relative des dépenses sociales</p> <p>2) Fournir un cadre cohérent pour la reconception de plans de dépenses sociales à moyen terme (y compris les décisions d'affectation des ressources)</p> <p>3) Offrir un avantage supplémentaire dans la surveillance de la mise en œuvre du programme</p> <p>4) Accroître la transparence et la responsabilisation</p> <p>Lien à l'initiative PPTE</p> <p>1) Inciter à la définition de priorités dans l'affectation de toutes les ressources disponibles conformément aux objectifs liés à la réduction de la pauvreté</p> <p>2) Améliorer l'efficacité des dépenses en matière de réduction de la pauvreté</p> <p>3) Cibler les dépenses sociales au profit des pauvres</p> <p>Vaste processus participatif</p> <p>1) Créer un sentiment d'appropriation (leçons des prêts d'ajustement à forte incidence)</p> <p>2) Augmenter les flux d'informations disponibles pour concevoir et mettre en œuvre une SRP (pas via fonds de pauvreté—assurer que « fonds de pauvreté » est totalement intégré dans l'ensemble du budget)</p>	<p>Une stratégie basée sur les résultats qui est surveillée régulièrement et qui comprend 3 étapes :</p> <p>1) Sélection des indicateurs de résultats (la sélection et la surveillance des résultats et des indicateurs devraient être faites dans le cadre d'un vaste processus participatif)</p> <p>2) Identification des facteurs déterminants de la pauvreté</p> <p>3) Définition de priorités pour l'action publique et l'aide externe afférente</p> <p>Contenu</p> <p>1) Cohérence entre les politiques macro-économiques, structurelles et sociales et les objectifs de réduction de la pauvreté et de développement social</p> <p>2) Doit servir en tant que base de la conception des opérations de prêt de la Banque et du Fonds et en tant que cadre par rapport auquel tous les programmes FASR et les programmes soutenus par la Banque doivent être conformes</p> <p>3) Doit être produit d'une façon qui inclut la transparence et la vaste participation dans le choix des objectifs, la formulation des politiques et la surveillance de la mise en œuvre—et l'appropriation ultime par le gouvernement</p>

Objectifs	Résultats intermédiaires	Processus / résultats
2) Forger des stratégies pour la réduction de la pauvreté dans les pays en développement, septembre 1999 (Banque mondiale et FMI 1999b)		
<p>Renforcer l'impact de l'action publique sur la pauvreté</p> <p>Objectifs supplémentaires</p> <p>1) Promouvoir le progrès vers les objectifs de développement internationaux en fonction des pays</p> <p>2) Opérationnaliser le CDI de manière à relier systématiquement le diagnostic et les actions publiques aux résultats en matière de pauvreté</p> <p>3) Fournir une base pour assurer que l'allègement de la dette au titre du PPT est une partie intégrante des efforts de réduction de la pauvreté</p> <p>4) Dans le cadre d'un effort plus vaste améliorer l'impact du travail de la Banque sur la réduction de la pauvreté pour promouvoir une croissance durable et pour assurer que ses avantages profitent aux pauvres.</p>	<p>1) Une vision globale de la pauvreté et de ses facteurs déterminants au niveau du pays</p> <p>2) Donner la priorité aux actions publiques ayant le plus d'impact sur la pauvreté</p> <ul style="list-style-type: none"> • Croissance soutenue et accès aux opportunités économiques pour les pauvres • Améliorer la fourniture des services essentiels • Accroître l'habilitation et la participation • Réduire la vulnérabilité et l'insécurité <p>3) Définition et surveillance participatives des indicateurs de résultats</p>	<p>Éléments du cadre</p> <p>1) Une vision globale de la pauvreté et de ses facteurs déterminants</p> <p>2) Choisir les actions publiques ayant le plus d'impact sur la pauvreté</p> <p>3) Indicateurs de résultats qui sont définis et surveillés en utilisant des processus participatifs</p>
3) DSRP—Problèmes opérationnels, décembre 1999 (Banque mondiale et FMI 1999c)		
<p>Aider les pays à développer et mettre en œuvre des stratégies plus efficaces pour lutter contre la pauvreté</p> <p>Afin de :</p> <p>1) déployer des actions au niveau du pays et</p> <p>2) rendre le soutien des partenaires de développement plus efficace pour obtenir une réduction durable de la pauvreté</p>	<p>1) Aider à encourager et suivre les progrès des pays sur quatre fronts :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développement des diagnostics appropriés • Renforcement d'une vision commune à travers la société civile • Définition de priorités et conception d'actions publiques pour obtenir les résultats de réduction de la pauvreté désirés • Développement de processus participatifs utilisés pour la définition d'objectifs de réduction de la pauvreté et la surveillance de la mise en œuvre <p>2) Améliorer la collaboration entre la Banque et le Fonds afin d'aider les autorités des pays à produire une stratégie de réduction de la pauvreté dans laquelle les actions politiques pour augmenter la croissance et réduire la pauvreté sont intégrées dans un cadre macro-structurel et social cohérent</p>	<p>5 Principes :</p> <p>1) Impulsé par les pays</p> <p>2) Orienté sur les résultats</p> <p>3) Global</p> <p>4) Partenariats</p> <p>5) Perspective à long terme</p> <p>Questions à considérer au moment de concevoir un DSRP :</p> <p>1) Quelles sont les principales dimensions de la pauvreté ?</p> <p>2) Quels sont les obstacles à la réduction de pauvreté ?</p> <p>3) Quels sont les objectifs et buts ?</p> <p>4) Quelles sont les actions publiques prioritaires et comment les dépenses publiques peuvent être rendues plus efficaces ?</p> <p>5) Quel est le cadre de surveillance des progrès ?</p> <p>6) Comment assurer la transparence des dépenses publiques ?</p> <p>7) Comment l'aide externe et l'environnement externe soutiennent-ils ou affectent-ils les efforts du pays ?</p> <p>8) Comment le processus participatif affecte-t-il la formulation et en quoi consiste-t-il ?</p>

Objectifs	Résultats intermédiaires	Processus / résultats
4) DSRP–Document d'orientation interne, janvier 2000 (Banque mondiale 2000a)		
<p>1) Aider les pays à combler les lacunes des stratégies de réduction de la pauvreté et améliorer leur conception et mise en œuvre (Aiguiser les stratégies de réduction de la pauvreté et les rendre plus efficaces)</p> <p>2) Améliorer la collaboration Banque / Fonds (en aidant les autorités des pays à produire une stratégie de réduction de la pauvreté qui équilibre correctement les considérations financières / macro-économiques et structurelles / sociales)</p>	<p>Lacunes des stratégies de réduction de la pauvreté :</p> <p>1) Ne sont pas toujours axées sur la surveillance des résultats</p> <p>2) Ne précisent pas toujours les liens de cause à effet entre les actions publiques et la réduction de la pauvreté</p> <p>3) Ne reflètent pas toujours une approche participative</p> <p>Base analytique pour la mise en œuvre :</p> <p>1) Habilitier les pauvres via la participation et les institutions publiques qui sont responsables devant les pauvres</p> <p>2) Pourvoir à la sécurité en réduisant l'impact des chocs</p> <p>3) Développer les opportunités pour les pauvres via la création d'actifs physiques et humains et un chemin de croissance durable</p>	<p>5 principes :</p> <p>1) Impulsé par les pays</p> <p>2) Orienté sur les résultats</p> <p>3) Global</p> <p>4) Partenariat</p> <p>5) Perspective à long terme</p>

ANNEXE B : DIRECTIVES POUR LES ETUDES DE CAS DES PAYS

Le Département de l'évaluation des opérations (OED) de la Banque mondiale évalue actuellement le processus de Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). L'objectif de l'évaluation est de mesurer les progrès accomplis par le processus SRP en vue de relever le défi de la réduction de la pauvreté et d'apprécier le rôle de la Banque mondiale en tant que soutien au processus, afin d'informer et, le cas échéant, de formuler des recommandations destinées à renforcer la mise en œuvre de l'initiative et d'accroître l'efficacité du soutien de la Banque mondiale. L'évaluation sera menée en collaboration avec le Bureau indépendant d'évaluation du FMI, qui effectue une analyse parallèle du processus de Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). Ensemble, ces études fourniront aux Conseils des deux institutions une évaluation indépendante de l'efficacité du soutien IBW au processus SRP. Les domaines couverts par les évaluations sont débattus en détail dans les études thématiques de l'IEO (<http://www.imf.org/external/np/ieo/2002/prsp/index.htm>) et le document d'orientation de l'OED (<http://www.worldbank.org/oed/prsp>).

Ce document propose des directives pour mener les études de cas des pays en répondant aux questions d'évaluation exposées dans le document d'orientation de l'OED. Il est essentiellement basé sur le travail afférent entre l'OED et l'IEO en tant que principale contributions aux deux évaluations. Tandis que les évaluations individuelles se focaliseront chacune sur les performances institutionnelles, les équipes de l'OED et de l'IEO effectueront des recherches documentaires et un travail sur le terrain lors des études de cas communes. Il est prévu que la collaboration entre les unités donne lieu à un rapport unique pour chacune des études de cas communes.

Approche

Étant donné la nature spécifique aux pays du processus SRP, l'analyse des études de cas sera utilisée en tant que source principale du matériel d'évaluation. La méthodologie combinera deux types d'études de cas identifiées dans la littérature spécialisée : celles afférentes à la « mise en œuvre du programme » (essentiellement explicative) et aux études « illustratives » (principalement descriptives) (voir Datta 1990 ; Morra et Friedlander 1999). Les études de cas seront des études de cas de « mise en œuvre du programme » lorsqu'elles auront pour but d'étudier la mise en œuvre du processus SRP dans chaque pays par rapport à ses références de base. Elles auront également un caractère illustratif lorsqu'elles ajouteront des exemples détaillés d'autres sources du matériel d'évaluation, y compris les évaluations externes, les études thématiques, les analyses multipays et le travail d'enquête.

Pour saisir la diversité des expériences nationales avec l'initiative DSRP, l'évaluation de l'OED a cherché à mener un grand nombre d'études de cas. L'OED envisage d'entreprendre huit études de cas pour l'évaluation, quatre desquelles seront menées conjointement avec l'IEO. L'IEO envisage d'entreprendre deux études de cas supplémentaires de manière indépendante. Au total donc, l'OED et l'IEO effectueront une étude approfondie de 10 des 23 pays ayant achevé des DSRP à fin décembre 2002.

Une série de critères a été utilisée pour sélectionner les pays DSRP qui feraient l'objet des études de cas : l'équilibre géographique ; PPTE et non PPTE ; une fourchette de conditions du pays et d'expérience en matière de DSRP ; et les programmes aussi bien anciens que récents. La sélection des pays a également tenu compte de la couverture nationale du travail précédent ou

en cours.¹ Les pays suivants ont été sélectionnés en fonction des critères mentionnés ci-dessus : Albanie, Cambodge, Éthiopie, Mauritanie (OED) et Mozambique, Nicaragua, Tadjikistan, et Tanzanie (études communes à l'OED- IEO). L'IEO mènera deux études de cas supplémentaires en Guinée et au Vietnam.

Détails sur la méthodologie

Ci-après figurent les directives de l'OED pour mener des études de cas individuelles, y compris celles menées conjointement avec l'IEO. Elles définissent les paramètres de base pour les études de cas et peuvent être personnalisées pour refléter les caractéristiques du pays. Les directives ont tenu compte de l'expérience des missions principales en Albanie (OED) et en Tanzanie (commune à l'OED-IEO).

Un **consultant local** sera mis en place pour contribuer à chacune des études de cas. Le consultant local sera censé apporter une contribution à l'équipe en fonction de ses compétences et connaissances. Cela engendrera toute une série de services de consultance locale à travers les études de cas, depuis l'aide à la planification des réunions et la fourniture de connaissances locales jusqu'à la préparation de documents contextuels et de dossiers. Les consultants locaux seront également utilisés pour coordonner la mise en œuvre de l'enquête des intervenants des pays (voir ci-dessous).

Des entretiens avec les informateurs clés seront organisés tant au siège que sur le terrain. Les entretiens seront effectués auprès des membres du personnel de la Banque mondiale et du FMI qui ont été associés à l'équipe nationale et / ou au processus SRP. Ils seront suivis de consultations au sein des pays qui se dérouleront sur une période d'au moins deux semaines. Ces entretiens constituent la première contribution au travail sur le terrain et viseront une vaste fourchette d'intervenants, parmi ceux-ci : des ministères clés (centraux et compétents), les unités gouvernementales clés impliquées dans le processus SRP, les gouvernements locaux, les donateurs bilatéraux et multilatéraux, les ONG locales et internationales, les représentants du secteur privé, les médias et, dans la mesure du possible, les parlementaires.

Les modalités des entretiens seront variables et pourront inclure des consultations de groupe. Enfin, un atelier final (voir ci-dessous) sera organisé et ciblera les intervenants consultés durant la mission.

Des **visites sur le terrain** en dehors de la capitale seront effectuées dans chaque pays des études de cas, sauf si cela n'est pas justifié ou impossible étant donné les conditions du pays. Des visites sur le terrain ont été effectuées tant en Albanie qu'en Tanzanie et ont fourni une valeur ajoutée considérable. Les modalités des visites sur le terrain varieront en fonction des pays.

Un **atelier final** informel sera organisé dans chaque pays à la fin de la mission. L'objectif de l'atelier est de recueillir un retour d'information de la part d'un groupe représentatif d'intervenants, y compris des intervenants impliqués dans les entretiens concernant les résultats émergents des études de cas.

Une **enquête des intervenants** conçue conjointement par l'OED et l'IEO est menée dans chaque pays pour contribuer tant aux études OED qu'IEO. L'enquête complètera les informations recueillies lors des entretiens auprès des informateurs clés et ciblera chaque catégorie d'intervenants impliquée dans le processus SRP. La couverture inclura les ministères centraux du gouvernement (planification et économie / finances) et la Banque centrale, les ministères compétents, les donateurs, les ONG, les représentants du secteur privé et d'autres groupes de la société civile (par exemple les syndicats, les universités, les médias et les organisations religieuses). Le but de l'enquête est d'obtenir les réponses institutionnelles (pas les points de vue individuels) sur le DSRP et sur les performances de la Banque et du FMI en matière de soutien du processus. Par conséquent, parmi les critères de sélection des sondés citons la bonne connaissance du processus SRP et des positions des institutions respectives sur des questions spécifiques. Chaque enquête de pays doit cibler un noyau d'intervenants préalablement identifié, y compris les ministères clés impliqués dans le processus SRP, mais en dehors de ces paramètres, la couverture spécifique et le nombre de réponses sont susceptibles de va-

rier d'un pays à l'autre. Les consultants locaux seront chargés de gérer les enquêtes dans chaque pays, ce qui ne fera que renforcer l'indépendance de l'exercice.

Les études de cas utiliseront de nombreuses méthodes pour la collecte de données, y compris des examens des bases de données et des documents pertinents, des entretiens approfondis des informateurs clés tant à Washington, D.C. que dans le pays et les ateliers nationaux. Parmi les documents pertinents citons les données et rapports officiels du gouvernement, le travail analytique et de conseil de la Banque et du Fonds, les documents de politique afférents, les rapports du personnel au Conseil, la documentation interne, les évaluations précédentes de l'OED et de l'IEO, les évaluations externes et le matériel des instituts de recherche et de la société civile.

Une analyse approfondie des données sera effectuée en utilisant la technique de la triangulation, dans laquelle la fiabilité des résultats sera développée via des sources de données multiples et les résultats seront validés en les vérifiant par rapport à des types de données multiples. Prenons par exemple l'évaluation des changements de processus dans la gestion des dépenses publiques d'un pays. L'examen des dépenses publiques d'un pays pourrait produire un premier résultat qui serait alors vérifié par rapport à des *sources de données multiples*, telles que les entretiens avec le personnel de la Banque dans le groupe thématique des dépenses publiques régionales, avec les responsables au ministère des finances et avec société civile. Les données financières sur l'exécution du budget pourraient être vérifiées par rapport aux lois de finances et les données qualitatives sur les déboursments et les passations de marchés ; c'est-à-dire qu'elles seraient validées par rapport à des *types de données multiples*. De la même manière, pour évaluer le réalisme des prévisions macro-économiques faites par le FMI, il est possible d'évaluer les écarts par rapport aux dernières tendances, de comparer les prévisions avec les résultats et de les vérifier par rapport aux points de vue exprimés à l'époque par les autorités, les départements d'évaluation et la Banque mondiale.

Phases et principaux livrables

Phase 1 - Recherche documentaire : Une recherche documentaire sera effectuée avant le travail sur le terrain dans chaque pays des études de cas. La recherche documentaire analysera et résumera les principaux résultats des matériels de recherche disponibles et rassemblera les données nécessaires. Un dossier sera préparé suivant un plan standard afin de fournir une base initiale d'information pour l'étude de pays.

Phase 2 - Entretiens avec le personnel de Washington et planification de la mission : La phase 2 se fondera sur la recherche documentaire via des entretiens avec le personnel de la Banque et du Fonds. Les personnes chargées des entretiens sur le terrain seront identifiées, les questions de l'évaluation seront adaptées en fonction des hypothèses d'évaluation émergentes et les dispositions pour l'atelier et les entretiens sur le terrain seront finalisés.

Phase 3 - Visite du pays : Le travail sur le terrain consistera en une enquête sur les principales questions de l'évaluation au sein du pays et tentera d'aborder des questions ouvertes. Les entretiens structurés avec les informateurs clés et l'atelier national constitueront la base des consultations. Comme mentionné précédemment, une enquête des intervenants nationale sera menée après chaque travail sur le terrain.

Phase 4 - Analyse finale basée à Washington : En phase 4, l'équipe de l'étude de cas se mettra d'accord sur les principaux résultats et les preuves à l'appui, les soumettra à une nouvelle triangulation avec les personnels aux sièges du Fonds et de la Banque, et rédigera un rapport. Les équipes des études de cas peuvent présenter leurs résultats lors d'une *réunion-déjeuner* de la Banque mondiale ou du FMI, après laquelle le rapport de l'étude de cas sera finalisé.

Rapport final

Dans les études de cas conjointes, l'OED et l'IEO coordonneront leurs activités pour produire un seul rapport en tant que contribution clé aux deux évaluations. Certaines sections du rapport

seront sous la responsabilité exclusive soit de l'IEO soit de l'OED, tandis que d'autres mèneront une évaluation conjointe. Le plan suggéré pour les rapports des études de cas est le suivant :

I) Contexte du pays :

- Pauvreté, contexte politique, politique et performances économiques, stratégies nationales et leur formulation
- Le processus DSRP
- La pertinence et la valeur ajoutée de l'approche DSRP par rapport aux modalités du passé relatives à la formulation de la stratégie et à l'assistance des donateurs.
- Application des principes sous-jacents et évaluation de ce qui a changé
- Preuves préliminaires des résultats du processus, y compris l'alignement du budget sur le DSRP.

II) Efficacité de la Banque mondiale

- Soutien de la Banque durant la formulation du DSRP
- Soutien de la Banque et alignement durant la mise en oeuvre.

III) Le soutien de la FRPC et du FMI

IV) Coopération Banque / Fonds et la MCE

- Rôle de la MCE
- Coopération Banque / Fonds

V) Principales conclusions

Personnel des équipes des études de cas conjointes

Pour les études de cas conjointes, les équipes seront composées d'au moins un membre de l'équipe d'évaluation de base de chaque unité d'évaluation, ainsi que d'au moins un consultant national principal.

Soit l'OED soit l'IEO se verra attribuer la responsabilité globale de la coordination de l'étude de cas. L'équipe sera également soutenue par des consultants assistants qui seront assignés par chaque unité selon les besoins. Les équipes de l'OED et de l'IEO nommeront un coordinateur d'étude de cas. Parmi ses responsabilités citons la surveillance et la coordination des entretiens, l'organisation de l'atelier national, la surveillance de la production des données et la production du rapport final.

ANNEXE C : STATUT DSRP DE 81 PAYS ÉLIGIBLES À L'AID IDA JUSQU'EN
MAI 2004

Pays	Éligibilité PPTE améliorée	Date de présentation au Conseil des directeurs exécutifs de la Banque mondiale					SAP post- DSRP fin 2003
		DSRP-I	DSRP	RAA1	RAA2	RAA3	
A) Pays avec un DSRP à la fin 2003 (35)							
Très précoces (DSRP achevé en 2000 ou 2001)							
Ouganda	E		2-mai-00	31-mai-01	23-juil-02	9-sept-03	X
Burkina Faso	E		30-juin-00	6-déc-01	5-nov-02	25-mar-04	
<i>Tanzanie*</i>	E	4-avr-00	30-nov-00	27-nov-01	27-mai-03		
<i>Mauritanie*</i>	E		6-fév-01	18-juin-02	18-juil-03		X
Bolivie	E	27-jan-00	5-juin-01				
<i>Nicaragua*</i>	E	21-déc-00	25-sept-01	11-déc-02	22-jan-04		X
<i>Mozambique*</i>	E	6-avr-00	25-sept-01	25-juil-03			X
Honduras	E	6-juil-00	11-oct-01	26-fév-04			X
Précoce (DSRP achevé en 2002)							
Niger	E	20-déc-00	7-fév-02	19-nov-03			X
Zambie	E	4-août-00	22-mai-02				
<i>Albanie*</i>	NE	8-juin-00	20-juin-02	10-juil-03			X
<i>Vietnam*</i>	PS	12-avr-01	2-juil-02	19-fév-04			X
Gambie	E	14-déc-00	16-juil-02				X
<i>Guinée*</i>	E	22-déc-00	25-juil-02				X
Yémen	PS	27-fév-00	1-août-02				X
Rwanda	E	21-déc-00	6-août-02				X
Malawi	E	21-déc-00	29-août-02	23-oct-03			X
<i>Ethiopie*</i>	E	20-mar-01	17-sept-02	17-fév-04			X
Guyane	E	14-nov-00	17-sept-02				X
<i>Tadjikistan*</i>	NE	31-oct-00	5-déc-02				X
Sénégal	E	20-juin-00	23-déc-02				X
<i>Cambodge*</i>	NE	18-jan-01	20-fév-03				
Kirghiz	NE	4-déc-01	27-fév-03				X
Tardif (DSRP achevé en 2003)							
Mali	E	7-sept-00	6-mar-03				X
Bénin	E	13-juil-00	20-mar-03				X
Sri Lanka	NE		1-avr-03				X
Azerbaïdjan	NE	5-juil-01	1-mai-03				
Ghana	E	24-août-00	8-mai-03				
Cameroun	E	10-oct-00	31-juil-03				X
Mongolie	NE	27-sept-01	9-sept-03				

Pays	Éligibilité PPTÉ améliorée	Date de présentation au Conseil des directeurs exécutifs de la Banque mondiale					SAP post-DSRP fin 2003
		DSRP-I	DSRP	RAA1	RAA2	RAA3	
Géorgie	NE	11-jan-01	6-nov-03				
Tchad	E	25-juil-00	13-nov-03				X
Népal	NE		18-nov-03				X
Madagascar	E	19-déc-00	18-nov-03				X
Arménie	NE	22-mai-01	20-nov-03				
B) Autres pays éligibles AID (31)							
Kenya	PS	1-août-00	6-mai-04				
Serbie & Monténégro	NE	8-août-02	16-mar-04				
Pakistan	NE	4-déc-01	11-mar-04				
Congo, DR	E	11-juin-02					
Guinée-Bissau	E	14-déc-00					
Sao Tome & Príncipe	E	27-avr-00					
Sierra Leone	E	25-sept-01					
Burundi	E	22-jan-04					
CAR	E	18-jan-04					
Comores	E						
Rép. du Congo	E						
Côte d'Ivoire	E	28-mar-02					
Laos	E	24-avr-01					
Togo	E						
Angola	PS						
Afganistán	NE						
Bengladesh	NE	17-juin-03					
Bhoutan	NE						
Bosnie-Herzégovine	NE	00-oct-02					
Djibouti	NE	27-nov-01					
Erythrée	NE						
Haïti	NE						
Indonésie	NE						
Lesotho	NE	6-mar-01					
Moldavie	NE	19-déc-00					
Nigeria	NE						
Papouasie-Nouvelle-Guinée	NE						
Iles Salomon	NE						
Timor Leste	NE						
Ouzbékistan	NE						
Zimbabwe	NE						

Pays	Éligibilité PPTE améliorée	Date de présentation au Conseil des directeurs exécutifs de la Banque mondiale					SAP post- DSRP fin 2003
		DSRP-I	DSRP	RAA1	RAA2	RAA3	
C) Exceptions économiques des petites îles, pays inactifs et Inde (15)							
Liberia	E						
Myanmar	E						
Somalie	E						
Soudan	E						
Cap-Vert	NE	8-avr-02					
Rép. Dominicaine	NE	19-déc-03					
Grenade	NE						
Inde	NE						
Kiribati	NE						
Maldives	NE						
Samoa	NE						
Sainte-Lucie	NE						
Saint-Vincent	NE						
Tonga	NE						
Vanuatu	NE	*OED/IEO					

*pays d'étude de cas OED / IEO.

Éligibilité PPTE améliorée : E – pays éligible à l'aide PPTE ; PS – pays potentiellement viables dans le cadre des mécanismes traditionnels d'allègement de la dette ; NE – pays non éligible à l'aide PPTE.

Date de présentation au Conseil des directeurs exécutifs de la Banque mondiale : Cette date peut différer de la date d'achèvement du DSRP dans les pays. L'OED a utilisé cette date pour diviser les pays en trois groupes : pays très précoces, précoces et tardifs.

ANNEXE D : ENQUÊTE DES INTERVENANTS NATIONAUX DANS LES 10 PAYS DES ÉTUDES DE CAS

Dans le cadre des évaluations de l'OED et de l'IEO concernant le processus DSRP et la FRPC, une enquête auprès des intervenants a été effectuée dans chacun des 10 pays ayant fait l'objet d'une étude de cas. L'objectif de l'enquête était d'obtenir les points de vue des intervenants sur le processus DSRP et sur le rôle de la Banque mondiale et du FMI en tant que soutien de l'initiative.

Une enquête standard composée de 39 questions a été proposée dans chaque pays. L'enquête comprend quatre composants principaux : les informations sur les sondés ; le processus DSRP (couvrant l'appropriation, l'orientation sur les résultats, l'exhaustivité, l'orientation sur le partenariat et la perspective à long terme) ; les performances de la Banque mondiale ; et le rôle du FMI. Dans la plupart des cas, les sondés devaient indiquer dans quelle mesure ils étaient d'accord avec les déclarations sur une échelle de cinq points.¹ L'enquête a été traduite dans les langues locales, lorsque nécessaire et préalablement testée. Un consultant local ayant de l'expérience en matière d'enquête a été engagé dans chaque pays pour aider au déroulement de l'enquête. Les résultats de l'enquête ont été codés par le consultant local et renvoyés à Washington. Un sous-traitant externe, Fusion Analytics, a été engagé pour analyser les données.

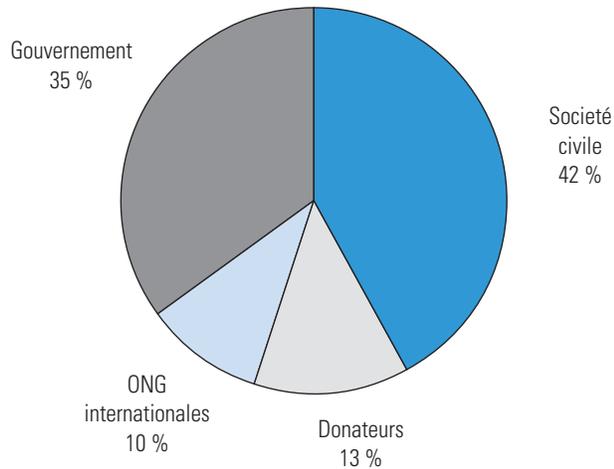
Environ 1 000 questionnaires ont été envoyés aux intervenants dans les pays des études de cas. Ils ont récolté environ 779 réponses au total, réparties de manière assez égale entre les différentes catégories d'intervenants. L'enquête ciblait des groupes clés au sein des trois principales catégories d'intervenants DSRP : le gouvernement, la société civile et les partenaires internationaux.² Au sein de chaque groupe, l'enquête a tenté d'obtenir une *vision institutionnelle* et ciblait les individus les mieux informés. Il a été demandé aux

sondés de définir la nature de leur participation dans le processus DSRP et leur niveau de connaissance du document DSRP, de la Banque et du FMI. Étant donné le ciblage de l'enquête, les sondés qui n'étaient « pas au fait » du processus DSRP étaient exclus des résultats. Les échantillons spécifiques ont été sélectionnés en utilisant trois entrées principales : les informations rassemblées via la mission des études de cas par pays ; les participants mentionnés dans le document DSRP et les contributions du consultant local. Dans certains cas, les échantillons ont été circulés en vue d'obtenir le plus grand nombre d'avis possible sur leur composition. Les équipes de l'étude ont également identifié un groupe de sondés d'une extrême importance dans chaque pays et dont les réponses à l'enquête étaient absolument requises. Parmi ceux-ci citons les ministères et agences centraux, les ministères liés au DSRP et les principaux donateurs. Les questionnaires de l'enquête étaient suivis afin d'assurer que les réponses provenaient des groupes clés mais les sondés individuels pouvaient choisir de rester anonymes.

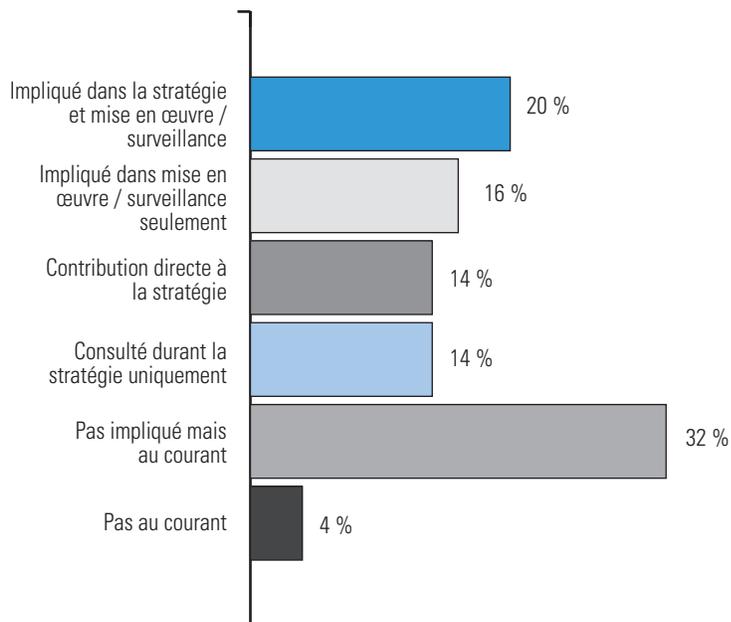
La section suivante présente l'ensemble des résultats de l'enquête dans les 10 pays. La section A fournit une brève présentation des sondés, y compris de la nature de leur implication et de leur connaissance du processus. La section B fournit un instantané des points de vue des intervenants sur le processus DSRP à travers les cinq sous-catégories principales. La section C fournit les résultats moyens pour toutes les questions concernant le rôle et l'efficacité du soutien de la Banque et du Fonds. La section D présente les résultats aux questions ayant les réponses les plus positives et négatives et les questions ayant engendré le plus grand consensus ou désaccord. Le questionnaire de l'enquête est annexé à la section E.

A. Informations sur les sondés

1. Composition des sondés (n = 779).



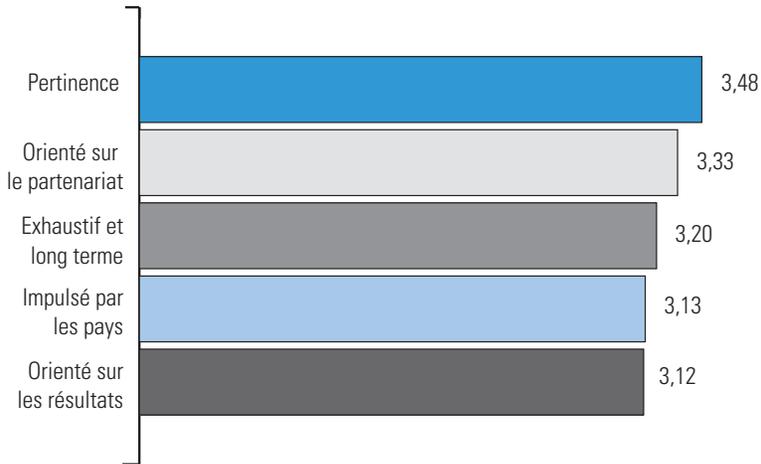
2. Nature de la participation (%)



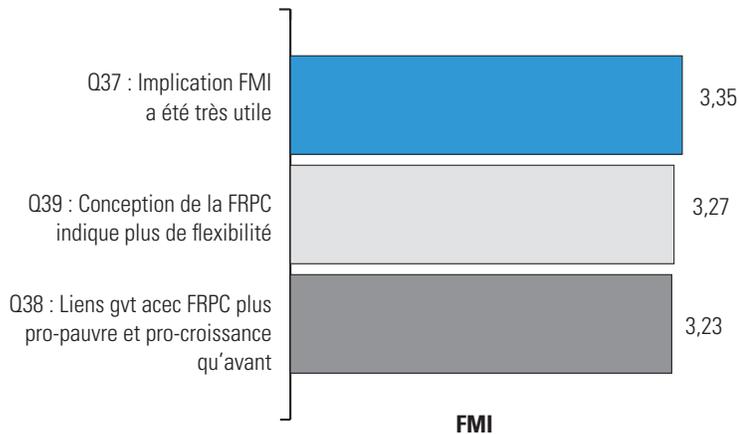
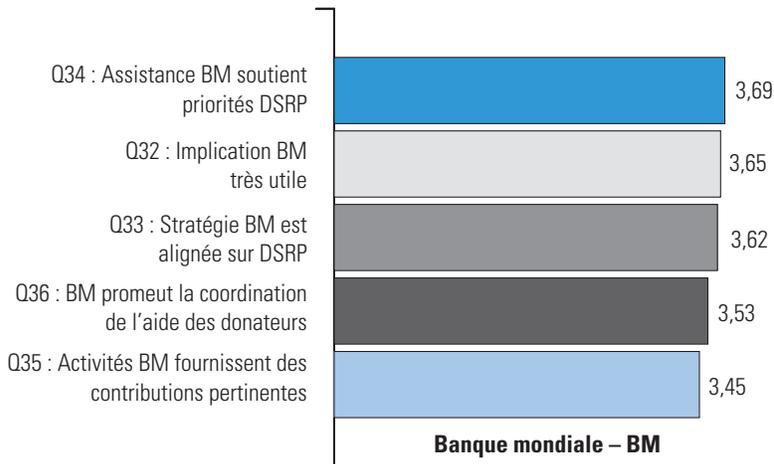
3. Niveau de connaissance

Document DSRP	56%
Banque	51%
FMI	33%

B. Processus DSRP



C. Banque et FMI



Remarque : L'échelle à 5 notes – allant de 1 (Absolument pas d'accord) à 5 (Totalement d'accord) – a été utilisée pour la plupart des questions.

D. Tableau des résultats combinés

Questions	% D'accord ou totale d'accord (4 ou 5)	(%) Neutre (3)	% pas d'accord ou absolument pas d'accord (1 ou 2)	Moyenne	Ecart standard	% Ne sait pas ou pas sûr (0)
Plus positives						
Q8 - Pertinence : DSRP est un bon modèle	59 %	30 %	11 %	3,69	1,06	7 %
Q9 - Pertinence : DSRP ajoute de la valeur	58 %	28 %	14 %	3,64	1,08	9 %
Q10 - Pertinence : DSRP améliore les modalités du passé	57 %	30 %	13 %	3,61	1,05	11 %
Q25 - Orienté sur partenariat : Donateurs ont soutenu formulation	56 %	24 %	20 %	3,57	1,15	16 %
Q16 - Orienté sur les résultats : Résultats au profit des pauvres	55 %	26 %	19 %	3,56	1,15	8 %
Plus négatives						
Q18 - Orienté sur les résultats : Structure pour surveiller résultats	28 %	31 %	41 %	2,84	1,17	21 %
Q19 - Orienté sur les résultats : Feedback	31 %	32 %	37 %	2,96	1,16	24 %
Q22 - Exhaustif : Cadre macro-économique participatif	38 %	27 %	35 %	3,03	1,25	17 %
Q17 - Orienté sur les résultats : Objectifs et plans réalistes	38 %	28 %	34 %	3,14	1,16	9 %
Q21 - Exhaustif : Alternatives totalement explorées	35 %	32 %	33 %	3,01	1,12	18 %
Plus partagées						
Q15 - Impulsé par le pays : Gvt continue à impliquer intervenants	48 %	19 %	33 %	3,23	1,42	13 %
Q13 - Impulsé par le pays : Vos intervenants ont été consultés	45 %	22 %	33 %	3,20	1,33	11 %
Q14 - Impulsé par le pays : Document final modifié pour intégrer points de vue	44 %	25 %	31 %	3,16	1,29	19 %
Q22 - Exhaustif : Cadre macro-économique participatif	38 %	27 %	35 %	3,03	1,25	17 %
Q12 - Impulsé par le pays : DSRP dirigé par intervenants nationaux	42 %	28 %	30 %	3,24	1,25	8 %
Plus grand consensus						
Q30 - Orienté sur partenariat : Qualité collaboration Banque / Fonds	52 %	32 %	16 %	3,44	1,04	46 %
Q28 - Orienté sur partenariat : Coordination donateurs actuelle	34 %	39 %	27 %	3,03	1,02	18 %
Q29 - Orienté sur partenariat : Coordination entre BM et FMI améliorée	46 %	35 %	19 %	3,36	1,04	48 %
Q10 - Pertinence : DSRP améliore les modalités du passé	57 %	30 %	13 %	3,61	1,05	11 %
Q8 - Pertinence : DSRP est un bon modèle	59 %	30 %	11 %	3,69	1,06	7 %
Plus méconnues						
Q29 - Orienté sur partenariat : Coordination entre BM et FMI améliorée	46 %	35 %	19 %	3,36	1,04	48 %
Q30 - Orienté sur partenariat : Qualité collaboration Banque / Fonds	52 %	32 %	16 %	3,44	1,01	46 %
Q19 - Orienté sur les résultats : Feedback résultats	31 %	32 %	37 %	2,96	1,16	24 %
Q27 - Orienté sur partenariat : Meilleure coordination donateurs	52 %	26 %	22 %	3,43	1,11	22 %
Q18 - Orienté sur les résultats : Structure pour gérer résultats	28 %	31 %	41 %	2,84	1,17	21 %

Remarque : % D'accord, % Neutre et % Pas d'accord sont calculés en tant que pourcentage de ceux qui ont répondu à chaque question. % Ne sait pas ou pas sûr est calculé en tant que pourcentage du total des enquêtés de l'enquête (779). Plus positives : choisies en fonction du pourcentage le plus élevé de personnes d'accord ou totalement d'accord et les cinq moyennes les plus élevées. Lorsqu'il y avait des différences entre les cinq premières, la question ayant le plus grand nombre de réponses était choisie. De la même manière, les plus négatives étaient sélectionnées sur la base des pourcentages les plus élevés de personnes qui n'étaient pas d'accord ou absolument pas d'accord et des cinq moyennes les plus basses. Les questions les plus partagées et celles avec le plus grand consensus étaient les questions présentant les cinq écarts les plus élevés et les plus bas, respectivement. Les plus méconnues étaient les questions qui ont obtenu le plus haut pourcentage de réponses « ne sait pas ou pas sûr » (0).

E. Questionnaire de l'enquête

Évaluation de l'OED du processus DSRP / Évaluation de l'IEO des DSRP et l'enquête des intervenants nationaux FRPC

Le Département de l'évaluation des opérations (OED) de la Banque mondiale et le Bureau indépendant d'évaluation (IEO) du Fonds monétaire international (FMI) sont des unités indépendantes responsables devant les Conseils exécutifs de leurs institutions respectives. Les deux unités collaborent dans certains aspects de leurs évaluations respectives de l'initiative des Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). L'objectif de ces évaluations est d'analyser la pertinence, la conception et la mise en œuvre de l'initiative ainsi que les chances de réaliser les objectifs immédiats et les objectifs de développement. Les évaluations tenteront également d'identifier les éventuels besoins d'amélioration. Un domaine d'intérêt particulier sera le rôle et l'efficacité de la Banque mondiale et du FMI (y compris via la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance – FRPC) en tant que soutien du processus DSRP.

L'enquête qui suit est conçue pour recueillir des informations sur une série d'études de cas de pays complètes effectuées dans le cadre des évaluations. L'enquête prend entre 10 et 15 minutes et contient 39 questions à choix multiple groupées en trois catégories :

- I) Informations sur les sondés
- II) Le processus DSRP
 - A) Pertinence
 - B) Application des principes sous-jacents
 - Impulsé par le pays
 - Orienté sur les résultats
 - Exhaustif et à long terme
 - Orienté sur le partenariat
 - Effets et résultats intermédiaires
- III) Rôle et performances de la Banque mondiale et du FMI .

Les équipes des évaluations seraient ravies de recevoir des commentaires supplémentaires allant au-delà de la portée des questions de l'enquête. Ceux-ci peuvent être envoyés par courrier, courrier électronique ou via le site web de l'évaluation.

Operations Evaluation Department
PRSP Review Core Team
600 – 19th Street N.W.
Washington, D.C. 20433, USA
<http://www.worldbank.org/oed/prsp>

Independent Evaluation Office
PRSP Evaluation
International Monetary Fund
700, 19th street NW
Washington, D.C. 20431, USA
ieo@imf.org

14. Le DSRP final a été modifié pertinemment pour intégrer certains points de vue de votre groupe d'intervenants.

Ne sait pas ou pas sûr	Absolument pas d'accord	—————→				Totalement d'accord
0	1	2	3	4	5	

15. Le gouvernement a continué à impliquer votre groupe d'intervenants dans la mise en œuvre et la surveillance du DSRP.

Ne sait pas ou pas sûr	Absolument pas d'accord	—————→				Totalement d'accord
0	1	2	3	4	5	

Orienté sur les résultats

16. Le processus DSRP est axé sur les résultats qui profitent aux pauvres.

Ne sait pas ou pas sûr	Absolument pas d'accord	—————→				Totalement d'accord
0	1	2	3	4	5	

17. La stratégie inclut des objectifs réalistes et des plans d'action.

Ne sait pas ou pas sûr	Absolument pas d'accord	—————→				Totalement d'accord
0	1	2	3	4	5	

Si vous avez répondu 1 ou 2, veuillez indiquer la raison (choix multiples autorisés) :

- Manque de priorités.....
- Contraintes financières.....
- Limites de capacité de mise en œuvre.....
- Diagnostic inadéquat.....

18. Une structure efficace pour surveiller et évaluer les résultats a été établie.

Ne sait pas ou pas sûr	Absolument pas d'accord	—————→				Totalement d'accord
0	1	2	3	4	5	

19. Les résultats de la surveillance et de la mise en œuvre s'intègrent dans le processus de formulation politique.

Ne sait pas ou pas sûr	Absolument pas d'accord	—————→				Totalement d'accord
0	1	2	3	4	5	

Exhaustif et à long terme

20. Le DSRP fournit un diagnostic adéquat des causes de la pauvreté.

Ne sait pas ou pas sûr	Absolument pas d'accord	—————→				Totalement d'accord
0	1	2	3	4	5	

21. Durant la formulation de la stratégie, les alternatives politiques ont été totalement explorées.

Ne sait pas ou pas sûr	Absolument pas d'accord	—————→				Totalement d'accord
0	1	2	3	4	5	

22. La formulation du cadre macro-économique du DSRP a été suffisamment participative.



23. Le DSRP obtient un bon équilibre entre la promotion de la croissance et l'allègement de la pauvreté (par ex. via les dépenses sociales et / ou les mesures de redistribution).



Si vous avez répondu 1 ou 2, c'est principalement parce que :

Le DSRP accorde trop d'attention à la croissance

Le DSRP accorde trop d'attention à l'allègement de la pauvreté ...

24. Le DSRP constitue une bonne feuille de route pour réaliser les objectifs à long terme.



Orientation sur le partenariat

25. Les donateurs ont soutenu la formulation du DSRP d'une façon qui n'a pas porté atteinte à l'appropriation par le pays.



26. Les donateurs alignent leur assistance sur les priorités du DSRP.



27. La coordination des donateurs s'est améliorée depuis le lancement du processus DSRP.



28. Veuillez noter la qualité de la coordination des donateurs aujourd'hui.



29. La collaboration et la coordination entre le FMI et la BM se sont améliorées depuis le début du processus DSRP.



30. Veuillez noter la qualité de la collaboration Banque / Fonds aujourd'hui.



Effets et résultats intermédiaires

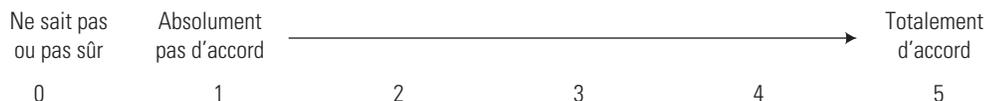
31. Le processus DSRP a engendré des changements significatifs positifs dans les domaines suivants (indiquez toutes les réponses appropriées).

- Appropriation des politiques économiques
- Clarté et ouverture du débat politique socio-économique
- Transparence et responsabilisation
- Environnement commercial
- Fourniture de services publics
- Processus de prise de décision
- Processus et affectations budgétaires

III) RÔLE ET PERFORMANCES DE LA BANQUE MONDIALE ET DU FMI

RÔLE DE LA BANQUE MONDIALE

32. La participation du personnel de la Banque mondiale dans le processus DSRP a été très utile.



Si vous avez répondu 1 ou 2, veuillez indiquer la (les) principale(s) raison(s) (indiquez toutes les réponses appropriées) :

- Pas assez de participation.....
- Trop de participation.....
- Participation mal orientée en substance.....
- Participation mal ciblée.....
- Autre (veuillez spécifier) _____

33. La stratégie de la Banque mondiale pour l'assistance aux pays est alignée sur le DSRP.



34. L'aide financière de la Banque mondiale soutient les priorités DSRP.



35. Les activités analytiques et de conseil de la Banque mondiale fournissent des contributions opportunes et pertinentes au processus DSRP.



36. La Banque mondiale promeut et soutient activement la coordination gouvernementale de l'aide des donateurs.



RÔLE DU FMI

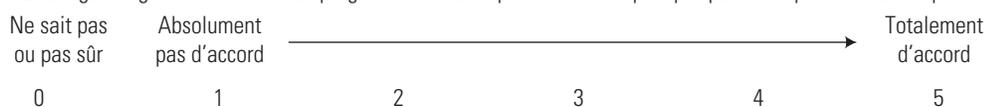
37. La participation du personnel du FMI dans le processus DSRP a été très utile.



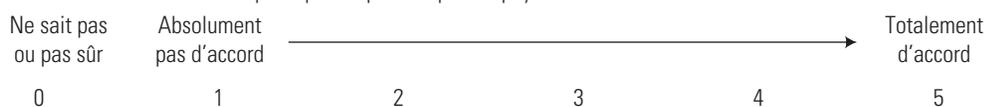
Si vous avez répondu 1 ou 2, veuillez indiquer la (les) principale(s) raison(s) (indiquez toutes les réponses appropriées) :

- Pas assez de participation.....
- Trop de participation.....
- Participation mal orientée en substance.....
- Participation mal ciblée.....
- Autre (veuillez spécifier) _____

38. Le budget du gouvernement lié au programme soutenu par la FRPC est plus pro-pauvre et pro-croissance qu'avant.



39. La conception du programme soutenu par la FRPC indique que le Fonds fait preuve de plus de souplesse lors de la considération des alternatives politiques impulsées par les pays.



ANNEXE E : EXAMEN DES MISSIONS CONJOINTES D'ÉVALUATION DES DSRP

Objectif

Les examens des Missions conjointes d'évaluation (MCE) sont effectués dans le cadre de l'évaluation du processus de Stratégie de réduction de la pauvreté. Conformément aux *JSA Guidelines* « lignes directrices des MCE » (paragraphe 2), la MCE doit être préparée conjointement par le personnel du Fonds et de la Banque afin de fournir une évaluation qui doit indiquer aux Conseils d'administration si la « stratégie présentée dans le DSRP constitue ou non une base valable à une assistance financière concessionnelle par le FMI et la Banque » (Banque mondiale 2000a). Par conséquent, la MCE doit donner une place à un aspect important du processus : les points de vue du personnel concernant le DSRP, ses forces et ses faiblesses. De plus, conformément aux lignes directrices, elle « fournit une appréciation constructive de la stratégie du pays susceptible de contribuer à l'amélioration de cette stratégie avec le temps. »

Deux examens parallèles des MCE ont été effectués dans le cadre de l'évaluation du processus DSRP. Le premier a été entrepris par le Bureau indépendant d'évaluation (IEO) du Fonds monétaire international (FMI). L'évaluation de l'IEO couvre les « questions clés » suivantes des lignes directrices MCE : (1) appropriation par le pays à travers la participation ; (2) analyse des risques de la mise en œuvre ; (3) évaluation des objectifs, indicateurs et systèmes de suivi ; (4) évaluation des actions publiques prioritaires (y compris le cadre macroéconomique, les choix budgétaires et le plan de financement) ; et (5) considération des points de départ des pays. En outre, l'évaluation de l'IEO examine les problèmes de processus MCE suivants : (1) décalage de la rédaction ; (2) collaboration entre le FMI et la Banque mondiale ; (3) interactions avec

les intervenants locaux dans la préparation de la MCE ; et (4) valorisation de l'utilité des MCE pour le Conseil exécutif du FMI, les autorités et les intervenants locaux.

Cette annexe résume la portée, la méthodologie et les résultats d'une évaluation du contenu parallèle menée par l'OED. La dernière section souligne les domaines et les critères de notation utilisés pour l'évaluation.

Portée

Les MCE de 28 pays ont été sélectionnées. Celles-ci représentent toutes les MCE et les DSRP afférents évalués par les Conseils de la Banque et du Fonds entre le premier DSRP évalué par le Conseil de la Banque en mai 2000 (Ouganda) et le dernier DSRP évalué au cours de l'AF2003 (Azerbaïdjan). Seules les MCE portant sur des DSRP complets ont été évaluées.

Onze domaines ont été identifiés pour l'évaluation. Parmi ceux-ci, trois appartiennent aux « questions clés » identifiées dans les lignes directrices MCE. Ces domaines n'ont pas été couverts par l'évaluation de l'IEO :

- 1) Gouvernance et gestion du secteur public
- 2) Diagnostic de la pauvreté
- 3) Politiques structurelles et sectorielles.

En outre, huit domaines supplémentaires ont été inclus :

- 4) Stratégies de croissance alternatives
- 5) Traitement équilibré des secteurs social et de croissance
- 6) Limites de capacité
- 7) Problèmes de partenariat entre donateurs
- 8) Intégration d'objectifs à court terme et à long terme

- 9) Intégration de la stratégie dans le Cadre des dépenses à moyen terme et le processus budgétaire
- 10) Participation du secteur privé
- 11) Risques – endogènes ou exogènes.¹

Ces problèmes ont été identifiés par l'évaluation d'un échantillon pilote de MCE et par les commentaires afférents du Conseil de la Banque, ainsi que par les 10 études de cas effectuées dans le cadre de l'évaluation du DSRP.²

Méthodologie

Chaque MCE a fait l'objet d'une évaluation dans tous les domaines cités, en utilisant une série de critères et de facteurs d'échelle. Les critères indiquent les meilleures pratiques admises dans chaque domaine. Les facteurs d'échelle indiquent quels critères doivent être satisfaits pour obtenir une des quatre appréciations : très insatisfaisant, insatisfaisant, satisfaisant et très satisfaisant.

Les critères et facteurs d'échelle pour les trois premiers points mentionnés ci-dessus se fondent essentiellement sur les « questions clés » posées pour ces domaines dans les lignes directrices des MCE (section 6). Les critères et facteurs pour les huit autres points ont été développés à partir d'une réévaluation d'un échantillon pilote de MCE, de documents du Conseil et d'études de cas de pays.³ Outre les notations numériques, des commentaires narratifs ont été préparés pour chaque domaine et chaque MCE et sont disponibles dans le document de fond plus complet.

Limitations méthodologiques. La principale limitation des résultats présentés ci-dessous dans le tableau E.1 est qu'ils ne couvrent pas les cinq questions clés décrites dans les lignes directrices MCE et couvertes par l'évaluation des MCE par l'IEO. Une autre limitation potentielle est le grand écart à travers les pays qui ne permet pas de tirer des conclusions des moyennes. Mais, comme le montre le tableau E.1, les appréciations des pays pour un quelconque domaine présentent un écart inférieur à l'écart standard parmi les pays.

Résultats

Qualité légèrement satisfaisante. Comme le montre la deuxième colonne du tableau E.1, les MCE des 28 pays présentent une appréciation moyenne gé-

nérale située entre « insatisfaisant » et « satisfaisant » dans les 11 domaines—soit 2,7 sur une échelle de 4 points. Seuls cinq domaines ont obtenu des appréciations dans la gamme satisfaisant et seuls deux de ceux-ci ont obtenu une appréciation allant légèrement au-dessus de satisfaisant (3,0). Six domaines seulement remportent un satisfaisant ou une meilleure appréciation pour plus de la moitié des MCE et un seul domaine (les risques) ralliait plus de 75 pour cent de satisfaisant. Loin d'être impressionnantes, ces performances suggèrent qu'il reste bien des choses à améliorer.

Les domaines des directives dans la fourchette satisfaisant. Les trois domaines couverts par les lignes directrices des MCE—les politiques structurelles et sectorielles, le diagnostic de la pauvreté et la gouvernance et la gestion du secteur public—obtiennent des appréciations dans la gamme satisfaisant inférieure, entre 2,9 et 3,3. La majorité des autres domaines obtient des appréciations inférieures.

Évolution médiocre. Les 28 MCE ont été divisées en deux catégories : (1) celles évaluées par le Conseil de la Banque au cours des années fiscales 2001-2002 (13 MCE) ; et (2) celles évaluées au cours de l'AF 2003 (15 MCE). L'objectif de cette division était de constater quel changement d'appréciation était survenu entre ces deux périodes. Les troisième et quatrième colonnes du tableau indiquent qu'il n'y a eu qu'une légère amélioration—passant d'une note générale de 2,6 en l'AF2001–2002 à 2,8 en l'AF2003.

Une nette amélioration a pu être constatée entre les deux périodes pour 6 des 11 domaines. Mais le niveau de changement a été modeste, avec deux exceptions toutefois : « traitement équilibré des secteurs » et « stratégies de croissance alternatives », où des améliorations ont été constatées mais pas suffisamment pour relever le niveau de ce dernier domaine à un niveau satisfaisant de 3,0.

Les appréciations pour deux des trois domaines ayant remporté les notes les plus basses—« limites de capacité » et « participation du secteur privé »—sont restées quasi inchangées ou ont augmenté légèrement. Le « partenariat des donateurs », déjà à un niveau insatisfaisant, a connu un déclin important. Le nombre de MCE par domaine recevant l'appréciation satisfaisant pour chacun de ces trois domaines variait seulement entre un et trois MCE à chaque période.

Tableau E.1. Notations des Missions conjointes d'évaluation pour les 11 domaines sélectionnés (chiffres entre parenthèses = nombre de MCE ayant obtenu 3,0 & plus)

Domaine (classé par appréciation générale, 2000–03)	5 / 00 au 6 / 03 (28 MCE)	Ecart standard	5 / 00 au 6 / 02 (13 MCE)	7 / 02 au 6 / 03 (15 MCE)
1. Risques—endogènes et exogènes	3,4.(26)	+ / – 0,5	3,5.(13)	3,4.(13)
2. Politiques structurelles et sectorielles	3,3.(20)	+ / – 0,7	3,1.(8)	3,4.(12)
3. Diagnostic de la pauvreté	3,1.(19)	+ / – 0,7	3,2.(9)	3,1.(10)
4. Intégration de la stratégie dans MTEF et processus budgétaire	3,1.(19)	+ / – 0,8	3,1.(9)	3,1.(10)
5. Traitement équilibré des secteurs social et de croissance	3,1.(19)	+ / – 0,8	2,7.(6)	3,4.(13)
6. Gouvernance et gestion secteur public	2,9.(17)	+ / – 0,8	2,8.(7)	3,0.(10)
7. Intégration des objectifs à court et long terme	2,6.(12)	+ / – 0,5	2,6.(5)	2,7.(7)
8. Stratégies de croissance alternatives	2,4.(10)	+ / – 0,8	2,0.(2)	2,7.(8)
9. Limites de capacité	2,2.(6)	+ / – 0,6	2,1.(3)	2,2.(3)
10. Participation du secteur privé	2,1.(5)	+ / – 0,7	1,9.(2)	2,3.(3)
11. Problèmes de partenariat des donateurs	1,8.(3)	+ / – 0,7	2,1.(2)	1,5.(1)
Moyenne générale	2,7.(14)	+ / – 0,7	2,6.(6)	2,8.(8)

Remarque : Les notations se font sur une échelle de 4 points : 4=très satisfaisant, 3=satisfaisant, 2=insatisfaisant, 1=très insatisfaisant. Voir Annexe 2 pour plus d'explications.

Domaines, critères de notation, facteurs d'échelle

Échelles de notation :

- (1) = Très insatisfaisant
- (2) = Insatisfaisant
- (3) = Satisfaisant
- (4) = Très satisfaisant

1. Participation du secteur privé dans la préparation et la mise en œuvre du DSRP

Critères : La MCE fournit (a) une description de la participation dans la préparation du DSRP ; (b) une description de la participation dans la mise en œuvre du DSRP ; (c) un retour d'information du secteur privé concernant sa participation ; (d) des propositions de mesures pour répondre aux préoccupations du secteur privé ; (e) un plan pour la future participation du secteur privé.

Facteurs d'échelle :

- (1) La MCE ne mentionne pas si le DSRP fait allusion à la participation du secteur privé dans la préparation du DSRP.
- (2) Référence superficielle à la participation du secteur privé dans la préparation du DSRP.
- (3) Analyse d'au moins 2 des 5 critères ci-dessus.

- (4) Analyse d'au moins 3 des 5 critères ci-dessus, en ce compris des recommandations réalistes.

2. Diagnostic de la pauvreté

Critères : (les trois premiers critères sont une synthèse de la section B des *lignes directrices MCE*) : la MCE fournit (a) une évaluation de la qualité et de l'exhaustivité des données sur la pauvreté présentées par le DSRP ; (b) des données qualitatives, y compris des données directement issues des pauvres (tout comme dans les évaluations de la pauvreté participatives) ; (c) une analyse de la nature et des facteurs déterminants de la pauvreté ; (d) une évaluation de la croissance et des effets distributifs des politiques et programmes menés dans le passé ; (e) des liens à la stratégie proposée clairement indiqués.

Facteurs d'échelle :

- (1) La MCE ne fournit qu'un résumé superficiel des données sur la pauvreté présentées par le DSRP, avec peu ou pas d'évaluation de leur qualité.
- (2) Les données sur la pauvreté sont décrites et au moins un des critères ci-dessus est satisfait.

- (3) Deux des critères ci-dessus sont satisfaits et la MCE contient une évaluation sincère de la qualité des données.
- (4) Au moins trois des critères ci-dessus sont satisfaits et la MCE comprend des recommandations réalistes.

3. Stratégies de croissance alternatives

Critères : La MCE fournit (a) une description d'au moins une stratégie de croissance alternative ; (b) une évaluation des implications et du réalisme des stratégies alternatives.

Facteurs d'échelle :

- (1) La MCE ne fait pas référence aux stratégies de croissance alternatives, qu'elles soient ou non mentionnées dans le DSRP.
- (2) Référence peu claire aux stratégies alternatives—éventuellement à un « plan de contingence » ou « scénario macro-économique »—tel que présenté dans le DSRP ou pas.
- (3) Description claire d'au moins une stratégie de croissance alternative.
- (4) Évaluation d'une ou plusieurs stratégies de croissance alternatives, y compris des recommandations réalistes.

4. Intégration du DSRP dans le MTEF et processus budgétaires

Critères : La MCE fournit une évaluation (a) de la définition de priorités et de l'estimation des coûts dans le DSRP ; (b) du MTEF et de son utilisation dans le processus budgétaire ou, s'il n'y a pas de MTEF, un argument convaincant soutenant un MTEF ; et (c) d'autres aspects afférents au processus budgétaire tels que les contrôles des dépenses.

Facteurs d'échelle :

- (1) Couverture superficielle de l'estimation des coûts **ou** de la définition des priorités.
- (2) Estimation des coûts et définition de priorités couvertes mais de manière superficielle seulement.
- (3) Évaluation claire et complète de l'estimation des coûts et de la définition des priorités.
- (4) Évaluation complète du processus budgétaire, y compris l'estimation des coûts et la

définition des priorités, le rôle existant et/ou potentiel d'un MTEF et d'autres éléments ayant trait aux dépenses tels que les contrôles des dépenses.

5. Équilibre entre (i) Secteurs sociaux et (ii) Croissance économique

Critères : La MCE fournit (a) une couverture équilibrée des deux groupes (environ 50 pour cent chacun) ; (b) une couverture complète des deux groupes (plus de 8 paragraphes) ; et (c) une définition des priorités parmi les groupes.

Facteurs d'échelle :

- (1) La MCE offre une couverture très déséquilibrée et insuffisante (plus de 90 pour cent de l'espace accordé à un des deux groupes et moins de 3 paragraphes pour tous les secteurs).
- (2) La couverture est quelque peu déséquilibrée (plus de deux tiers de l'espace consacré à un des groupes) et insuffisante (moins de 6 paragraphes).
- (3) La couverture est relativement équilibrée (environ la même couverture pour chaque groupe) et complète (6 à 8 paragraphes).
- (4) Au moins deux des critères ci-dessus sont satisfaits, y compris des recommandations réalistes.

6. Politiques structurelles et sectorielles, y compris les politiques pour l'inclusion sociale et l'équité

Critères : (issus des sections D.5 et D.6 des lignes directrices MCE) : La MCE évalue franchement l'analyse du DSRP (a) de l'impact des politiques et programmes sectoriels sur la pauvreté ; (b) de la définition des priorités et de l'enchaînement des réformes, des problèmes multisectoriels et des mesures pour réduire les impacts négatifs ; et (c) des problèmes spéciaux, y compris, mais pas nécessairement limités au genre, à la protection sociale et à la main d'œuvre, le VIH / SIDA et la durabilité environnementale.

Facteurs d'échelle :

- (1) La MCE fournit des descriptions relativement peu claires des politiques mais aucune évaluation de la qualité de l'analyse DSRP ni de l'impact sur les pauvres.

- (2) Couverture complète mais faible évaluation de l'analyse DSRP.
- (3) Évaluation complète de l'analyse DSRP, y compris des problèmes d'inclusion sociale tels que ceux mentionnés ci-dessus au critère 6-(c).
- (4) Évaluation claire et franche de l'analyse DSRP y compris des problèmes multisectoriels, de la définition des priorités et de l'enchaînement et / ou des mesures pour réduire l'impact négatif, y compris des recommandations.

7. Gouvernance et gestion du secteur public

Critères : (issus en partie de la section D.7 des lignes directrices MCE) : La MCE évalue franchement l'analyse DSRP (a) des mesures destinées à contrer les problèmes de gestion financière et de passation de marchés ; (b) des plans pour améliorer la fourniture de services, y compris par les gouvernements locaux ; (c) des mesures pour améliorer la transparence et la responsabilisation vis-à-vis des besoins des pauvres ; (d) des mesures pour améliorer l'efficacité et l'équité du système juridique et judiciaire ; et (e) des efforts pour améliorer les performances de la fonction publique et pour lutter contre la corruption.

Facteurs d'échelle :

- (1) La MCE fournit une description peu claire de la couverture du DSRP concernant l'un des sous-domaines susmentionnés.
- (2) Deux domaines couverts mais très peu ou aucune évaluation de la qualité du DSRP dans ces domaines.
- (3) Une évaluation sincère de deux des domaines suivants.
- (4) Une évaluation systématique et sincère d'au moins trois des sous-domaines susmentionnés, y compris des recommandations.

8. Problèmes de partenariat des donateurs

Critères : La MCE évalue l'analyse DSRP (a) du rôle des autres donateurs dans le processus de préparation du DSRP ; (b) de l'alignement stratégique actuel et prévu des donateurs sur le DSRP ; (c) du degré d'harmonisation d'autres politiques et procédures des donateurs ; et (d) de

la portée actuelle et prévue du leadership du pays sur ces dimensions du partenariat.

Facteurs d'échelle :

- (1) La MCE fournit uniquement une référence peu claire, si elle existe, à la participation des autres donateurs au processus de consultation ou de préparation du DSRP.
- (2) Elle fournit une évaluation de l'alignement stratégique des donateurs sur le DSRP.
- (3) Elle évalue d'autres aspects de l'harmonisation et / ou du leadership du pays sur le partenariat.
- (4) Elle satisfait à tous les critères, y compris des recommandations réalistes pour les prochaines étapes.

9. Intégration entre le DSRP à court terme et les stratégies de développement à long terme

Critères : La MCE évalue comment le DSRP (a) analyse les liens entre les objectifs à court, moyen et long terme ; (b) évalue la nécessité pour des stratégies à long terme ; (c) recommande des mesures à prendre.

Facteurs d'échelle :

- (1) La MCE n'aborde pas ce problème.
- (2) Elle le mentionne mais n'analyse pas les objectifs à court terme et à long terme.
- (3) Elle analyse la relation entre les objectifs à long terme, y compris les ODM et les objectifs DSRP à court terme.
- (4) Elle évalue l'analyse du DSRP et formule des recommandations claires et réalistes.

10. Limites de capacité

Critères : La MCE évalue le DSRP en ce qui concerne (a) l'analyse des limites de capacité ; (b) l'analyse des dimensions politiques et institutionnelles ainsi que de formation du capital humain ; (c) les mesures qui doivent être prises incorporant les enseignements de l'expérience passée ; et (d) le soutien des donateurs approprié.

Facteurs d'échelle :

- (1) La MCE ne fait aucune référence aux problèmes de capacité.
- (2) Uniquement des références fragmentaires et superficielles aux limites de capacité.

- (3) Évaluation systématique de l'analyse DSRP des limites de capacité.
- (4) Évaluation systématique, qui recommande également des mesures qui doivent être prises et / ou le rôle du soutien des donateurs.

11. Risques endogènes et exogènes

Critères : La MCE (a) décrit tant les risques exogènes qu'endogènes ; (b) fait la distinction entre les risques identifiés par la MCE et le DSRP ; (c) indique l'impact probable si le risque est réalisé ; (d) suggère des stratégies de réduction.

Facteurs d'échelle :

- (1) Aucune mention de tels risques.
- (2) Référence superficielle et / ou dispersée à de tels risques.
- (3) Description claire et logique des risques, y compris une distinction entre les risques identifiés par la MCE et le DSRP.
- (4) Description claire et sincère ainsi qu'une indication de l'impact et des stratégies de réduction.

ANNEXE F : RÉPONSE DE LA DIRECTION

Bien que certains pays aient pu réaliser de modestes avancées en matière de réduction de la pauvreté au cours des années 80 et 90, dans l'ensemble, les résultats laissaient fortement à désirer, en particulier dans les pays à faible revenu. Cette déception a mené à un examen critique des politiques susceptibles de mieux promouvoir la croissance économique et de réduire la pauvreté dans les pays à faible revenu et à la constatation que la fourniture de l'aide externe requérait d'importantes améliorations. Tous s'accordaient également à dire que la conditionnalité sans appropriation était inefficace et tous désiraient lier l'octroi de l'allègement de la dette au titre de l'initiative des Pays pauvres très endettés (PPTE) à des stratégies de réduction de la pauvreté globales et impulsées par les pays. En conséquence, en décembre 1999, les Conseils de la Banque mondiale et du FMI ont approuvé une nouvelle approche du défi de la réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu en se fondant sur les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) produites par les pays eux-mêmes.

L'initiative SRP. Cette approche a impliqué le développement de stratégies de réduction de la pauvreté impulsées par les pays, orientées sur les résultats, exhaustives, ayant une perspective à long terme et favorisant les partenariats nationaux et externes dans la lignée des principes qui sous-tendent le Cadre de développement intégré (CDI). Ces stratégies devaient être énoncées dans des Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) dont l'objectif était de servir de cadre à l'aide au développement au-delà des opérations du Fonds et de la Banque.

Avancement de la mise en œuvre. L'initiative SRP a introduit une orientation explicite sur la pau-

vreté et a accentué la nécessité de relier les diagnostics, les politiques, les budgets et les résultats. À l'aube de sa cinquième année, l'initiative SRP est devenue la référence pour les engagements pris envers les pays à faible revenu par les institutions de Bretton Woods (IBW), d'autres institutions multilatérales et la plupart des donateurs bilatéraux. Vers la fin juin 2004, 42 pays avaient achevé des DSRP complets, 14 autres avaient lancé le processus avec des DSRP intérimaires (DSRP-I) et 23 pays avaient rédigé au moins un Rapport d'avancement annuel (RAA).¹ À mesure que l'approche DSRP prend de l'ampleur et que les DSRP plus récents se fondent sur l'expérience des précédents, il semble évident qu'aussi bien les processus participatifs que le contenu s'améliorent. Mais il reste des défis à relever. L'initiative a bénéficié de toute une série de commentaires des bailleurs de fonds, des organisations de la société civile et des universités.² Les rapports d'avancement annuels sur la mise en œuvre des DSRP (préparés conjointement par la Banque et le Fonds) ont également été francs en décrivant les défis auxquels les pays doivent faire face pour développer et mettre en œuvre des DSRP. Par exemple, le dernier rapport annuel a souligné que les multiples objectifs de l'initiative SRP engendreraient des tensions inhérentes qui se manifesteraient de différentes formes, y compris la nécessité (a) d'une plus grande cohésion entre les DSRP et d'autres documents de planification ; (b) d'un équilibre entre l'ambition et le réalisme dans la définition des objectifs DSRP ; (c) d'une plus grande attention au renforcement des faibles systèmes de gestion des dépenses publiques et de liens efficaces au budget à la lumière des capacités nationales limitées ; (d) d'une meilleure définition des priorités et orientations ; et (e) d'un meilleur alignement des donateurs

ainsi que d'une plus grande harmonisation autour des stratégies nationales.³

Évaluation de l'OED. La direction accueille favorablement l'évaluation effectuée par le Département de l'évaluation des opérations (OED) portant sur le processus de la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP). Elle soulève des problèmes semblables à ceux déjà soulignés par la Banque dans son rapport d'avancement.

Contexte. Il est utile de commencer par placer l'évaluation dans le contexte du processus SRP sans cesse changeant. Tout d'abord, l'initiative SRP vise à fondamentalement changer la dynamique de l'aide externe aux pays en développement et doit être considérée explicitement comme une entreprise à long terme. Le processus est encore jeune. Les 40 pays ayant des DSRP complets ont eu une période de mise en œuvre moyenne d'à peine moins de deux ans. Étant donné que le processus SRP possède des mécanismes de surveillance intégrés, il évolue au fil du temps ; mais l'évaluation de l'OED constitue principalement un instantané d'un moment unique dans le temps. En outre, l'évaluation est principalement basée sur les 10 études de cas de pays. La richesse des résultats aurait sans doute bénéficié d'études thématiques supplémentaires basées sur tous les pays DSRP.

Orientation sur le partenariat. La Banque travaille en étroite collaboration avec le FMI et d'autres partenaires pour soutenir l'initiative SRP. Parallèlement à l'évaluation de l'OED, le Bureau indépendant d'évaluation du FMI (IEO) a également mené une évaluation à laquelle la direction du FMI est en train de répondre. Bien que les deux institutions travaillent ensemble, les commentaires dans ce document reflètent uniquement les points de vue de la direction de la Banque mondiale ; ils n'ont pas pour but de représenter la position du FMI ou les points de vue des partenaires de développement de la Banque dans d'autres agences ou pays clients.

Résultats et commentaires de la direction de l'OED

L'évaluation de l'OED conclut que l'initiative SRP a le potentiel d'améliorer la réduction de la

pauvreté dans les pays à faible revenu et qu'elle devrait continuer à bénéficier du soutien de la Banque. Elle révèle également que les expériences des pays varient considérablement et que les pays sont confrontés à des défis de taille pour mettre pleinement en œuvre le processus SRP. L'évaluation recommande des améliorations dans certains domaines, en particulier le processus, le contenu et l'alignement des donateurs. Cette section examine les principales constatations de l'OED et offre des commentaires de la Direction sur l'analyse.

Problèmes de processus

L'évaluation de l'OED estime que les mécanismes pour adapter les DSRP aux différentes conditions des pays sont faibles et que les liens à la planification et aux processus budgétaires sont inadéquats. Elle signale que le manque de clarté en ce qui concerne les réalisations des processus spécifiques aux pays crée des tensions et recommande de définir des objectifs ou des repères établissant ce que l'appropriation, le partenariat et l'orientation sur les résultats sont censés obtenir. Elle estime que les pays n'ont pas utilisé les DSRP efficacement pour accorder la priorité à leurs besoins de renforcement des capacités. Elle suggère également que l'examen par le Conseil du DSRP et de la Mission conjointe d'évaluation (MCE) met à mal la notion d'appropriation car elle donne le sentiment d'une « mainmise de Washington ».

Souplesse du processus SRP. La Direction estime que l'architecture actuelle offre aux pays la souplesse nécessaire pour adapter le processus et le contenu du DSRP aux circonstances particulières des pays. Par exemple, les lignes directrices des MCE signalent que « le contenu spécifique des DSRP variera fortement d'un pays à l'autre » et que « les services devraient tenir compte de la situation initiale du pays ». De fait, l'Ouganda a développé le premier DSRP complet en se fondant sur son Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PAEP), qui lui-même avait incorporé la plupart des principes du CDI. L'évaluation de l'OED révèle que les 10 pays examinés dans les études de cas n'ont pas utilisé la souplesse inhérente au processus SRP mais elle

n'examine pas pourquoi cela a été le cas dans ces pays ou si cela était également vrai dans d'autres pays ayant préparé des DSRP. La Direction pense qu'au moins deux facteurs pourraient être en jeu dans ces pays des études de cas. Tout d'abord, dans ces pays comme dans d'autres, une certaine précipitation initiale (en raison du lien à l'initiative PPTE) a sans doute défini des premiers modèles de pratiques qui ont ensuite été reproduits ailleurs en tant que bonnes pratiques. Deuxièmement, l'ambiguïté de l'instrument peut avoir poussé les responsables du pays et le personnel de la Banque à favoriser une technique s'inspirant des précédentes approches ayant déjà porté leurs fruits. Au fil du temps, cependant, les DSRP et les RAA ont mieux reflété les spécificités du pays. Il est également important de remarquer que les conditions de départ et les priorités spécifiques aux pays ont sans doute eu leur part de responsabilité dans les délais relativement longs nécessaires à de nombreux pays pour achever un DSRP complet. Sur les 36 pays ayant préparé des DSRP-I avant de finaliser un DSRP complet, le délai moyen entre le DSRP-I et le DSRP complet était d'un peu plus de 22 mois, allant de 7 mois à plus de 44 mois.

Alignement du processus SRP sur la planification interne et la budgétisation. La Direction convient que des efforts continus sont nécessaires pour aligner davantage le processus SRP sur la planification interne et les processus de budgétisation. La Direction souligne que des exemples de bonnes pratiques émergent petit à petit. Comme mentionné précédemment, l'Ouganda a construit son DSRP sur son PAEP et utilise son Rapport sur le statut de la pauvreté en tant que RAA. Le Yémen envisage de synchroniser son prochain DSRP avec le Plan quinquennal du pays. La Mongolie et l'Éthiopie ont des plans spécifiques pour aligner la SRP sur les processus nationaux. Le Mozambique utilise son évaluation annuelle du budget en tant que RAA. La Direction fait constater que le renforcement continu des liens aux processus nationaux peut constituer un élément clé du renforcement de la SRP en tant que processus impulsé par les pays. La Direction encouragera les pays DSRP à

poursuivre dans cette direction et, avec l'aide du FMI, surveillera les avancées en ce sens.

Degré de clarté du processus. Pour faciliter la personnalisation de l'initiative SRP aux circonstances et priorités du pays, l'architecture DSRP n'était volontairement pas explicite concernant les réalisations escomptées du processus. En outre, le DSRP est un instrument assorti de multiples objectifs, nombreux d'entre eux impliquant des tensions—par exemple, la vaste gamme de propositions découlant du processus participatif qui s'oppose à la définition de priorités. Le DSRP doit refléter des choix et des compromis pour tous ces objectifs. La Direction pense que cela mènera inévitablement à un niveau de performances laissant fortement à désirer à certains égards et que la capacité des pays à gérer les tensions inhérentes au processus dépendra essentiellement de leur capacité technique et administrative et de leurs institutions politiques. Le renforcement de ces capacités prendra du temps et nécessitera un soutien coordonné et constant des bailleurs de fonds.

Évaluation par le Conseil des DSRP et de la MCE. L'évaluation conclut que la Banque devrait continuer à soutenir l'initiative SRP. D'après la Direction, le soutien continu de la Banque implique la nécessité de maintenir un lien opérationnel entre le DSRP et l'aide de la Banque. Le maintien d'un tel lien mène à des tensions inhérentes avec la notion d'appropriation du processus SRP par le pays car il implique que la Banque fournisse un retour d'information sur les forces et faiblesses de la stratégie du pays. Par conséquent, la question qui se pose en termes de changement de l'architecture du processus SRP, y compris des procédures pour l'examen des DSRP et des MCE par le Conseil est, comment ils aident à minimiser ces tensions. La Direction pense que la clé pour améliorer l'appropriation par le pays est que les pays DSRP intègrent davantage la SRP dans leur planification interne et leurs processus budgétaires et qu'ils institutionnalisent la participation—y compris en intégrant davantage les Parlements et autres groupes d'intervenants nationaux dans le processus. Pour ce faire, la Direction convient qu'il serait judicieux d'améliorer

le processus MCE en vue de réduire le sentiment de « mainmise de Washington » sur des documents nationaux. Toutefois, la Direction ne partage pas l'avis de l'OED selon lequel la suppression de la présentation au Conseil des MCE serait une façon de mieux promouvoir l'appropriation et qu'elle faciliterait un retour d'information plus franc et transparent aux pays sur les DSRP. Ni cette suggestion ni la proposition pour que le lien opérationnel ne soit établi que via la Stratégie d'aide par pays (SAP) n'aideront à annihiler cette tension avec la notion d'appropriation par les pays. De plus, aux yeux de la Direction, cette recommandation pourrait mettre à mal la pertinence du processus SRP.

Améliorations apportées au processus MCE. La Direction travaille avec le FMI pour apporter des changements au processus MCE qui soutiendraient davantage un processus impulsé par les pays, tout en réduisant le sentiment de mainmise de la Banque et du Fonds sur le processus et contribuant ainsi à ce que l'approche SRP devienne un cadre de partenariat plus efficace au niveau du pays. Ces modifications cherchent également à améliorer la valeur de l'instrument MCE en fournissant un retour d'information plus franc et classé selon des priorités aux pays ainsi qu'au Conseil. Les changements spécifiques, qui seront proposés dans le prochain rapport d'avancement annuel sur la mise en œuvre du DSRP (préparé conjointement avec le FMI), tenteront d'y parvenir en clarifiant les objectifs et le public de la MCE, en soulignant la nécessité d'une plus grande sélectivité et en faisant place à plus de nuance et de franchise dans les points de vue du personnel.

Rapports d'avancement annuels (RAA). Bien que les RAA ne soient pas spécifiquement débattus dans les constatations de l'OED, l'analyse de l'évaluation semble suggérer que les RAA ont joué un rôle constructif. D'après la Direction, ces contributions pourraient être améliorées en reliant plus étroitement les RAA avec le budget, en réduisant le fardeau qu'ils imposent sur la capacité du pays et en assurant que leur timing est impulsé par le pays plutôt que par les IBW, y compris en considérant l'élimination de l'exigence de présentation

des RAA et des MCE au Conseil, à l'exception des cas exceptionnels. De cette façon, les RAA pourraient également aider à réduire la tension résiduelle entre l'appropriation par le pays et le lien entre le processus SRP et l'aide de la Banque. À cette fin, la Direction présentera des changements spécifiques aux RAA et au processus MCE associé dans le prochain rapport d'avancement de la mise en œuvre du DSRP. Ces changements viseront à mieux soutenir les efforts du pays pour intégrer le RAA dans les processus internes, en réduisant les exigences de rapport imcomitant aux pays et en ajustant le processus MCE pour répondre à une série de préoccupations telles que celles identifiées pour le DSRP complet.

Contenu du DSRP

L'évaluation de l'OED estime que l'orientation sur la pauvreté et sur les résultats du DSRP s'est améliorée mais qu'il reste encore du chemin à parcourir. Elle suggère également que les DSRP se sont excessivement attachés aux dépenses en faveur du secteur social. Elle fait remarquer que les DSRP mériteraient d'être mieux étayés par un travail analytique, en particulier dans les domaines de la croissance, des liens entre les politiques et les résultats sur la pauvreté et les arbitrages. Elle signale également que le processus DSRP aurait pu être utilisé plus efficacement pour identifier les principales lacunes analytiques et développer un agenda de recherche pour y remédier.

Orientation sur la pauvreté et le secteur social. La Direction approuve les constatations de l'OED selon lesquelles le processus SRP (a) a aidé à accroître l'intérêt accordé à la pauvreté ; (b) a fait prendre conscience de la nécessité d'améliorer les systèmes de surveillance ; et (c) a regroupé les programmes sectoriels ensemble sous un même cadre stratégique, rendant le lien entre les stratégies sectorielles et la réduction de la pauvreté plus tangible. La Direction reconnaît également que certains DSRP précoces étaient principalement axés sur les secteurs sociaux—probablement pour diverses raisons, allant du lien à l'initiative PPTTE au fait que des diagnostics relativement plus fiables étaient aisément disponibles dans les secteurs sociaux.

Au-delà des secteurs sociaux et des politiques de dépense. Les DSRP et les RAA font preuve d'une couverture sectorielle de plus en plus vaste, pas seulement dans les discussions mais également dans les objectifs et indicateurs. Sur les 32 DSRP complets qui ont été achevés en juillet 2003, tous contenaient un objectif ou indicateur lié à la croissance économique ; 94 pour cent incluait un objectif lié à la stabilité macro-économique ; 94 pour cent à l'eau ; 81 pour cent aux routes ; 78 pour cent à la gouvernance / responsabilisation ; et 72 pour cent aux conditions sanitaires. Bien qu'ils contenaient tous des indicateurs relatifs à la santé maternelle et à l'inscription et fréquentation scolaire, la couverture d'autres indicateurs clés du secteur social était plus mitigée. Les DSRP ont universellement abordé les problèmes du secteur social tout en accordant progressivement une attention plus équilibrée à la croissance et à d'autres secteurs.

Orientation sur les résultats. La Direction convient que le processus SRP a aidé à promouvoir une orientation sur les résultats mais que les pays ont encore besoin de soutien pour renforcer leurs propres objectifs et indicateurs, et systèmes de surveillance. Les DSRP contiennent souvent de longues listes d'indicateurs, mais les indicateurs réels sont parfois mal définis et les données de référence ne sont pas toujours disponibles. Les MCE et le dialogue sectoriel associé offrent un retour d'information sur le réalisme des objectifs ainsi que sur les faiblesses des indicateurs proposés ou du cadre institutionnel pour collecter et utiliser les données. Les pays ont eu tendance à peaufiner leurs listes d'indicateurs dans leurs RAA, ce qui laisse supposer qu'à mesure que la mise en œuvre avance, les pays deviennent plus sélectifs et mettent davantage l'accent sur des indicateurs qui sont plus directement liés aux actions politiques dans les DSRP. La Banque et ses partenaires bailleurs de fonds aident les pays à développer des systèmes de surveillance et d'évaluation via toute une série d'instruments (par exemple, via le fonds fiduciaire pour le renforcement des capacités statistiques et le programme STATCAP), ainsi que grâce à un soutien financier et technique pour les enquêtes sectorielles et des ménages et le renforcement des sys-

tèmes de surveillance et d'évaluation. La Banque travaille pour approfondir ses connaissances multipays en préparant une série d'études de cas de pays conçues pour indiquer les forces et faiblesses des différents cadres institutionnels en matière de systèmes de surveillance et d'évaluation. Ces études de cas seront utilisées pour préparer des mémorandums de bonnes pratiques et d'options qui guideront les pays en développement à mesure qu'ils renforceront leurs systèmes de surveillance de la pauvreté.

Base analytique. La Direction convient également qu'il est nécessaire de mettre continuellement à jour la base analytique en fonction de laquelle les DSRP sont développés et mis en œuvre. Les rapports d'avancement annuels et conjoints sur la mise en œuvre du DSRP ont identifié un certain nombre de domaines dans lesquels la base analytique des DSRP a montré des faiblesses : par exemple, une meilleure compréhension des déterminants de la croissance, des liens micro-macro et des arbitrages. L'évaluation de l'OED a identifié les mêmes problèmes. Alors que les derniers DSRP ont accordé davantage d'attention à la centralité de la croissance en tant que mesure de réduction de la pauvreté, la base analytique expliquant les leviers politiques pour accélérer la croissance et pour la rendre plus pro-pauvres a été plus problématique. L'approfondissement de l'analyse sur ces questions nécessitera un renforcement des capacités à long terme dans les pays, le développement d'autres outils quantitatifs et le soutien continu de la part des partenaires de développement. En ce qui concerne la croissance, la Banque utilise, avec plusieurs partenaires, 14 études de cas de pays et des analyses empiriques multipays pour mieux comprendre dans quelle mesure les conditions du pays et les stratégies de croissance affectent l'impact distributionnel de la croissance sur les pauvres. L'expérience sera utilisée pour renforcer le soutien analytique spécifique aux pays. La Banque analyse également les expériences en matière de croissance des années 90 pour mieux comprendre le processus de croissance et fournir un conseil plus efficace au niveau du pays. En matière de commerce, la Banque et d'autres donateurs soutiennent un travail de

diagnostic via le cadre intégré pour le commerce et le développement. La Banque travaille également pour aider les pays à rationaliser les Analyses de la pauvreté et de l'impact social (PSIA) via une combinaison de programmes de formation du personnel, de partage de connaissances et de soutien financier par des fonds fiduciaires et des affectations budgétaires spéciales. Par conséquent, environ 65 PSIA soutenues par la Banque sont actuellement effectuées dans environ 48 pays éligibles à l'aide IDA.

Partenariat et alignement des donateurs

La Direction est d'avis que des efforts continus sont nécessaires pour affermir davantage l'orientation sur les résultats du processus SRP. Avec une convention mondiale visant à réaliser les ODM pour 2015, le principal défi qui se pose est de renforcer l'appropriation nationale de ces objectifs et de continuer à améliorer le DSRP en tant que cadre opérationnel impulsé par le pays pour réaliser ces objectifs. En outre, les donateurs devront également faire des progrès notables en fournissant une aide plus importante et de meilleure qualité pour soutenir les pays ayant des DSRP solides.

Alignement des donateurs. La Direction partage le point de vue de l'OED selon lequel les programmes des donateurs doivent être mieux alignés sur les priorités DSRP, en particulier dans les pays où le dialogue gouvernement-donateur était faible avant le processus SRP. La Direction convient également qu'une meilleure définition des priorités des DSRP aiderait à assurer un alignement efficace du contenu des programmes des donateurs. La Direction s'estime néanmoins heureuse car l'augmentation du soutien budgétaire coordonné des donateurs—en Tanzanie et en Ouganda en particulier—constitue la preuve d'un meilleur alignement des donateurs dans ces pays, alignement facilité par le processus SRP. Un tel soutien budgétaire coordonné améliore la sélectivité en concentrant l'aide sur les principales réformes des politiques de dépense, sectorielles et institutionnelles, en s'éloignant de plus en plus des investissements physiques particuliers au détail du passé et en facilitant les changements tant du contenu des

programmes des donateurs que de leurs processus. La Direction cite également des signes de plus en plus manifestes de réduction des coûts de transaction de l'aide des donateurs dans ces pays, tel que mentionné dans les évaluations du processus SRP faites par d'autres donateurs. Au Cambodge, en Tanzanie et en Ouganda, le travail de la Banque avec plusieurs donateurs sur les stratégies d'aide communes devrait aider à réduire les coûts de transaction pour les responsables du gouvernement. L'usage en pleine expansion des approches sectorielles dans certains pays DSRP laisse également présager des réductions des coûts des transactions. La Direction reconnaît, cependant, que les progrès très substantiels en matière d'harmonisation et d'alignement des donateurs ont jusqu'à présent été limités à une poignée de pays DSRP et que des efforts plus importants sont nécessaires pour les rendre possibles ailleurs. La Direction reconnaît que les DSRP à eux seuls ne résoudre pas le problème de l'harmonisation des donateurs mais qu'ils fournissent un outil fort utile et de plus en plus utilisé permettant d'obtenir un meilleur alignement et une meilleure harmonisation des donateurs. Des efforts sont actuellement en cours dans certains pays pour aider à définir des cadres de partenariat en vertu des DSRP, avec le soutien de la Banque et d'autres bailleurs de fonds. La Direction essaiera d'étendre ces efforts à d'autres pays. Parallèlement, la Direction dispose d'un programme majeur au niveau de l'entreprise visant à promouvoir des efforts mondiaux d'harmonisation pour faciliter la mise en œuvre des cadres de partenariat. Avec d'autres donateurs, la Banque surveille les progrès au niveau du pays.

Alignement de la Banque sur les DSRP

La Direction désire souligner un point en ce qui concerne l'alignement des programmes d'aide de la Banque sur les priorités du DSRP. La Direction est d'accord avec le résultat de l'évaluation selon lequel la Banque a été l'instigatrice de l'imposition du DSRP en tant que cadre convenu de coordination pour les activités des donateurs. Au même moment, les recommandations de l'évaluation laissent entendre que la Banque n'aligne pas encore les calendriers et délais des

SAP sur les DSRP, que les SAP ne tiennent pas encore compte des activités des autres partenaires et que la Banque n'a pas encore indiqué comment le contenu des programmes SAP devrait être adapté en fonction des DSRP. À cet égard la Direction fait remarquer que depuis juillet 2002, la Banque a demandé à ce que les SAP pour les pays éligibles à l'aide IDA soient préparés en se basant sur les DSRP et qu'ils discutent de la manière dont le contenu du programme proposé soutient le DSRP. Sur les 28 pays ayant achevé des DSRP/DSRP-I depuis lors, 27 d'entre eux ont eu des SAP qui ont été approuvées après la date d'achèvement des DSRP. De la même manière, de plus en plus de SAP contiennent une discussion explicite sur la sélectivité de l'aide de la Banque, en tenant compte des programmes des autres donateurs et de l'avantage comparatif de la Banque. Les SAP prouvent leur alignement en expliquant comment certains aspects spécifiques des programmes d'assistance soutiennent les piliers DSRP ; et, comme le fait remarquer l'évaluation de l'OED, le contenu des SAP post-DSRP coïncide avec le contenu des DSRP. Sur la base de sa propre évaluation des SAP post-DSRP pour les pays éligibles à l'aide IDA, la Direction trouve un lien raisonnablement solide entre le DSRP d'un pays et le programme de prêts de la Banque. Il est vrai, comme le fait remarquer l'évaluation de l'OED, que les contenus de plusieurs programmes de la Banque n'ont pas changé radicalement en réponse aux DSRP. L'usage de plus en plus répandu des CARP dans certains pays reflète bien, cependant, les efforts réalisés pour décupler l'aide de la Banque pour

les DSRP en utilisant un instrument plus adapté aux défis multisectoriels de réduction de la pauvreté des clients. Comme mentionné précédemment, la Direction est cependant d'avis que les DSRP doivent mieux définir les priorités et elle continuera à soutenir cette tâche.

Recommandations de l'OED

Les réponses détaillées aux recommandations spécifiques de l'OED sont annexées dans le Registre des actions de la Direction.

Conclusions

La Direction de la Banque accueille favorablement l'évaluation du processus SRP effectuée par l'OED ainsi que l'opportunité de débattre du processus à mesure qu'il évolue. La surveillance et l'évaluation sont intégrées dans le processus et les évaluations de l'OED et de son homologue de l'IEO contribuent à ce que l'initiative SRP puisse sans cesse être améliorée. La Direction approuve la conclusion générale selon laquelle le DSRP dispose du potentiel nécessaire pour améliorer la réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu et devrait encore bénéficier du soutien de la Banque. La Direction de la Banque s'est totalement engagée à poursuivre son soutien au processus SRP, en encourageant les pays à adapter le processus et le contenu aux conditions du pays, en soutenant l'institutionnalisation de la participation et l'affermissement des bases analytiques, notamment en ce qui concerne l'agenda de croissance et en travaillant pour soutenir des mécanismes plus robustes pour l'alignement des donateurs.

Registre des actions de la Direction

Recommandation de l'OED	Réponse de la Direction
<p>1 : La Banque devrait encourager une meilleure personnalisation de l'initiative en fonction des circonstances du pays et se concentrer davantage sur l'amélioration des processus à long terme.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il convient d'accorder davantage d'attention à l'amélioration des processus du pays en matière de planification, mise en œuvre et surveillance des actions publiques en faveur de la réduction de la pauvreté et moins à l'exécution de documents. Pour atteindre cet objectif, la Banque devrait aider les pays à identifier les dimensions des processus SRP qui présentent le plus de contraintes à la réduction de la pauvreté et à définir des repères pour des améliorations spécifiques dans ces domaines, y compris le renforcement des capacités. La clarification de ces repères aidera à équilibrer les attentes des intervenants et à promouvoir une vision et une orientation des résultats à plus long terme. Les autorités du pays devraient établir des indicateurs et les signaler dans les DSRP, RAA et DSRP du second tour. • La Banque ne devrait pas seulement permettre—mais aussi activement promouvoir—l'adaptation des processus internes aux conditions du pays. Elle devrait garantir que le timing des rapports d'avancement dérive des processus locaux et que leur contenu est lié à la prise de décision interne. La Banque (et le FMI) devrait faire preuve de flexibilité en matière de traitement des conditions initiales, y compris dans les cas où les contraintes suggèrent de renforcer un minimum de capacités avant de rédiger un DSRP. 	<p>La Direction convient que l'initiative SRP devrait être adaptée aux circonstances particulières des pays et que l'architecture SRP prévoit déjà cela. La Direction signale que, via les MCE et autres mécanismes, la Banque fournit déjà un retour d'information aux pays en ce qui concerne les faiblesses des DSRP et suggère des priorités pour l'année suivante. Cependant, la Direction pense que l'introduction d'une condition supplémentaire serait aller à l'encontre de l'esprit du processus SRP. Afin d'aider les pays à personnaliser le processus SRP, la Banque continuera à soutenir les pays qui désirent améliorer leurs processus de planification, mise en œuvre et évaluation. S'ils le désirent, les pays pourront définir des repères pour des améliorations spécifiques des contraintes du processus. La Direction est d'avis que les conditions de départ sont importantes mais parce que le cadre SRP est un processus, il est possible pour les pays de préparer des SRP en l'absence d'un diagnostic complet et d'utiliser le processus SRP pour identifier et, au fil du temps, combler les lacunes. La Direction estime que la détermination d'une norme de « capacité minimale » avant de permettre aux pays de formuler un DSRP mettrait à mal la notion d'appropriation par les pays. La Direction abordera, avec le FMI, les problèmes liés aux améliorations des MCE et des processus RAA dans le prochain rapport d'avancement de la mise en œuvre SRP (voir également point suivant). Parmi les modifications apportées au RAA citons : aider les pays à le relier de manière plus explicite aux processus de prise de décision internes ; envisager l'élimination de l'exigence que les RAA et les MCE afférentes soient présentés aux Conseils, à l'exception des cas exceptionnels ; et réduire les exigences de rapports en se concentrant sur l'amélioration des processus sous-jacents. Lorsque les améliorations convenues seront introduites, la Direction considérera cette action comme terminée.</p>
<p>2 : La Banque devrait fournir un retour d'information transparent et efficace aux pays concernant leurs processus SRP et renforcer le lien opérationnel entre les DSRP et l'aide.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Direction de la Banque devrait développer une procédure pour l'analyse du DSRP par le Conseil plus transparente, soutenant davantage 	<p>La Direction est d'avis que la Banque devrait fournir un retour d'information efficace et transparent aux pays en ce qui concerne leurs processus SRP et estime qu'il en est ainsi grâce à toute une série d'instruments écrits et interactifs, y compris les MCE, les SAP, le travail analytique et le dialogue sur les projets et les politiques. Plusieurs de ces activités impliquent d'autres intervenants. Bien sûr, comme tous les processus, il pourrait être davantage renforcé et la Banque saisira toutes les opportunités qui se présentent. La</p>

l'appropriation et plus efficacement liée aux décisions relatives aux programmes de la Banque. Ceci aurait le mérite d'atténuer ce sentiment de « mainmise de Washington » et encouragerait l'appropriation. L'évaluation effectuée par le personnel de la Banque et du Fonds concernant la validité du DSRP pourrait être directement incorporée dans la SAP et débattue directement dans le contexte du programme proposé. Cela pourrait renforcer le lien opérationnel entre l'évaluation et la SAP et permettrait à la SAP de montrer de manière plus transparente comment l'aide planifiée de la Banque est directement issue du DSRP.

- La Banque doit fournir un retour d'information plus franc, transparent, analytiquement rigoureux et complet sur les DSRP des pays. La Banque doit également fournir un retour d'information de façon à ce que les partenariats soient renforcés en impliquant d'autres intervenants.
- Ces objectifs devraient être atteints soit en remodelant sérieusement l'instrument et le processus MCE soit en supprimant les MCE et en faisant appel à des moyens plus interactifs tels que les ateliers d'intervenants, les notes de gestion et autres moyens similaires.

Direction pense également qu'il existe un lien opérationnel solide entre les DSRP et les programmes d'aide de la Banque dans les pays ayant des SRP, et que ce lien est renforcé par le processus d'évaluation existant qui examine les liens entre les SAP et le programme du pays. Une fois encore, ce processus peut être renforcé ; il s'agit là d'un des principaux objectifs de la SAP basée sur les résultats, qui est susceptible d'être rationalisée après l'évaluation prévue pour le premier semestre de l'AF 2005. La Direction reconnaît qu'il existe une tension inhérente entre l'appropriation par les pays et le lien opérationnel des DSRP à l'aide concessionnelle des IBW. Cependant, la Direction estime que déplacer l'évaluation par la Banque des DSRP à la SAP ne résoudra pas cette tension. La Direction ne pense pas que la suppression des MCE pourrait promouvoir l'appropriation et s'inquiète du fait que cela pourrait nuire à la pertinence du processus SRP. La Direction estime que la présentation des DSRP et des MCE au Conseil est une étape précieuse du processus SRP et qu'elle devrait être poursuivie. Comme mentionné précédemment, la Direction est bien d'accord qu'il reste encore beaucoup à faire pour améliorer les processus MCE et RAA. En ce qui concerne l'instrument MCE, en particulier, les ajustements visent à : clarifier ses objectifs et son public ; améliorer la franchise et les nuances du retour d'information fourni aux pays et au Conseil ; et améliorer sa contribution à l'usage du processus SRP en tant que cadre de partenariat impulsé par les pays. La Direction considérera cette action comme achevée lorsque les changements convenus auront été apportés.

3 : La Banque, de concert avec d'autres partenaires, devrait aider les pays à renforcer les analyses de l'impact sur la pauvreté des politiques et programmes et accorder plus d'attention à la croissance.

- La Banque mondiale, de concert avec d'autres partenaires, devrait aider les pays à obtenir la capacité de combler les lacunes analytiques concernant l'impact sur la pauvreté des politiques et programmes de développement. L'analyse devrait aborder des domaines tels que les sources de croissance, la qualité des stratégies sectorielles non sociales, l'intégration de la macrostructure et les réformes structurelle et sociale.
- La surveillance des intrants, extrants et des résultats des activités en cours est critique pour mieux comprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. La Banque devrait aider à

La Direction approuve la nécessité de travailler de concert avec d'autres partenaires pour renforcer l'analyse de l'impact sur la pauvreté des politiques et programmes et pour que l'aide fournie aux pays SRP soit axée sur la croissance ; et la Banque fait tout cela. La Banque travaille en étroite collaboration avec d'autres partenaires pour aider les pays à renforcer les bases analytiques du DSRP. La Banque aide les pays SRP à rationaliser les Évaluations de la pauvreté et de l'impact social via une combinaison de programmes de formation du personnel, de partage des connaissances avec d'autres pays et de soutien financier—soit par les budgets des pays ou par les fonds fiduciaires. En ce qui concerne la croissance, la Banque exécute un programme de travail conjoint avec plusieurs partenaires qui utilisera les 14 études de cas de pays et les analyses empiriques multipays pour mieux comprendre les stratégies de croissance et leur effet sur les impacts distributionnels. La Banque analyse les expériences de croissance des années 90 pour tirer des leçons qui l'aideront à mieux comprendre le processus de croissance et fournir des conseils au niveau du pays plus efficaces. En ce qui concerne les questions commerciales, la Banque et d'autres partenaires soutiendront le travail de diagnostic via le Cadre intégré pour le commerce et le développement. L'aide aux pays pour améliorer les résultats du

définir des indicateurs qui sont à la fois spécifiques aux priorités des pays, réalistes et dans les capacités actuelles du pays en matière de surveillance et utilisation. La portée de la surveillance et de l'évaluation peut croître au fil du temps.

DSRP continue d'être une priorité, le soutien étant fourni via plusieurs instruments clés. Parmi ceux-ci citons le Fonds fiduciaire pour le renforcement des capacités statistiques et les programmes STATCAP, ainsi que le soutien financier et technique pour les enquêtes sectorielles et de ménage et pour le renforcement des systèmes de surveillance et d'évaluation. Les SAP basées sur les résultats aident à orienter l'attention du pays et de la Banque sur les systèmes de S&E en raison de la nécessité de surveiller les engagements conjoints. Un des éléments recherchés par la Direction dans une SAP basée sur les résultats est une discussion sur le cadre de résultats du pays et sur la manière dont la Banque et d'autres donateurs soutiennent le pays à cet égard. Il est probable que les SAP basées sur les résultats seront rationalisées après la prochaine évaluation de l'expérience acquise à ce jour. Les MCE et le dialogue sectoriel associé fournissent déjà un retour d'information sur le réalisme des objectifs ainsi que sur la qualité des indicateurs proposés et du cadre institutionnel pour collecter et utiliser les données. La Direction considérera cette action comme achevée lorsque l'analyse empirique multipays sur la croissance sera terminée, lorsque tous les pays actifs et éligibles à l'aide IDA auront achevé un ensemble complet de diagnostic TES central, prévu pour le début de l'AF 2006 et lorsque les SAP basées sur les résultats seront en place dans au moins 75 pour cent des pays emprunteurs éligibles à l'aide IDA (en partant du principe que les SAP basées sur les résultats sont rationalisées).

4 : La Banque, de concert avec d'autres donateurs, devrait aider les pays à définir un cadre de partenariat au sein du DSRP, avec une référence plus explicite à la définition de priorités et au rôle escompté des partenaires externes.

- La Banque devrait être la principale instigatrice de la gestion de l'aide par les pays en démontrant sa volonté de s'adapter aux calendriers et processus spécifiques aux pays. Par exemple, la SAP devrait être définie après le DSRP et adopter son calendrier.
- La Banque devrait également définir de manière transparente dans quels domaines du processus elle aidera le pays ainsi que la nature de son aide, y compris la coordination avec d'autres intervenants.
- La Banque devrait aider les pays à mieux définir les priorités et à mieux estimer les coûts des programmes DSRP et montrer l'alignement de son assistance avec ces DSRP améliorés, en tenant compte des activités des autres partenaires et de l'avantage comparatif de la Banque.

La Direction partage cet avis. Ce processus déjà en cours dans plusieurs pays sera facilité par les efforts mondiaux plus vastes entrepris en matière d'alignement et d'harmonisation des donateurs. La Direction estime cependant qu'il reste des défis importants à relever pour que l'harmonisation et l'alignement deviennent une réalité dans la plupart des pays DSRP. Le « Second High-Level Forum » de mars 2005 fixera des délais pour réaliser des étapes clés de l'alignement et de l'harmonisation. La Banque tente de soutenir la gestion de l'aide dirigée par les pays, en partie en demandant à ce que les SAP suivent les DSRP et, lorsque les CARP font partie du programme d'aide du pays, en alignant de plus en plus les CARP sur les cycles budgétaires du pays. Comme mentionné précédemment, les SAP basées sur les résultats—qui aident à renforcer la sélectivité, l'alignement et la coordination avec d'autres donateurs—sont susceptibles d'être rationalisées après la prochaine évaluation. La Banque fournit déjà un soutien pour aider les pays à améliorer la définition des priorités et l'estimation des coûts des programmes DSRP, notamment par son travail au niveau des pays avec les clients pour le développement des budgets des programmes sectoriels et des cadres de dépense à moyen terme. La Direction fait remarquer qu'outre le soutien technique des donateurs, les progrès individuels d'un pays en matière de définition des priorités requièrent un solide consensus national sur des choix difficiles, ce qui ne peut être facilement encouragé par des acteurs externes tels que la Banque. La Direction reste engagée envers l'alignement de l'aide de la Banque sur les DSRP et continuera à prouver cet

alignement, en particulier via la présentation de la SAP sur la manière dont le contenu du programme de la Banque soutient les priorités DSRP. La Direction considérera cette action comme achevée lorsque les SAP basées sur les résultats et alignées sur les DSRP seront en place dans au moins 75 pour cent des pays actifs et éligibles à l'aide IDA (en partant du principe que les SAP basées sur les résultats sont intégrées).

ANNEXE G : RESUME DU PRESIDENT : COMITE POUR L'EFFICACITE DU DEVELOPPEMENT (CODE)

Le 19 juillet 2004, le Comité pour l'efficacité du développement (CODE) s'est réuni pour débattre les documents *OED Review of the Poverty Reduction Strategy (PRS) Process* (Évaluation par l'OED de la stratégie de réduction de la pauvreté – SRP) » et *Draft Management Response to the OED Review of the Poverty Reduction Strategy (PRS) Process* (Avant-projet de réponse de la Direction à l'évaluation OED de la stratégie de réduction de la pauvreté – SRP). L'évaluation de l'OED a été menée en parallèle avec une évaluation du Bureau indépendant d'évaluation (IEO) du FMI intitulée *Report on the Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers – PRSP* (Rapport d'évaluation des documents de stratégie de réduction de la pauvreté – DSRP) et Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. Le rapport de l'IEO ainsi que le *Summaries of Ten Country Case Studies Undertaken as Part of the IEO Evaluation of the PRSP/PRGF and the OED Review of Poverty Reduction Strategy (PRS) Process* (Résumés de dix études de cas de pays entreprises dans le cadre de l'évaluation des DSRP / FRPC et l'évaluation de l'OED et de la SRP), préparés conjointement par l'OED et l'IEO ont été diffusés comme document de référence.

Résultats de l'évaluation de l'OED. L'évaluation, basée sur une version plus ancienne de l'évaluation de l'OED de l'initiative en faveur des Pays pauvres très endettés et du Cadre de développement intégré (CDI) arrive à la conclusion que l'initiative SRP a apporté des contributions importantes dans bon nombre de pays à faible revenu, en ce compris : une plus grande attention accordée à la pauvreté dans les stratégies nationales, l'intégration des programmes sec-

toriels dans une stratégie globale et enfin, une plus grande attention à la surveillance. Malgré d'importants progrès, l'évaluation a également estimé que le plein potentiel de l'initiative n'a pas été atteint et que des améliorations sont nécessaires pour stimuler des processus durables au niveau du pays afin d'obtenir un impact à long terme. L'OED a souligné quatre domaines spécifiques à améliorer : (i) les exigences et pratiques assorties à l'initiative par la Banque se sont focalisées sur les documents DSRP comme produit principal, plutôt que sur l'amélioration de la planification, de la mise en œuvre et des processus d'évaluation utilisés dans les pays dans le but de réduire la pauvreté ; (ii) bon nombre d'intervenants nationaux considèrent l'initiative SRP comme étant dirigée par Washington plutôt que par les pays, surtout parce que le document DSRP est débattu par les Directeurs exécutifs ; (iii) les lacunes en matière de qualité et de processus des Missions conjointes d'évaluation (MCE) empêchent cet instrument de remplir de façon adéquate son rôle important consistant à fournir un retour d'information aux pays et au Conseil ; et (iv) l'alignement des donateurs sur les DSRP a jusqu'à présent débouché sur quelques changements notables dans la sélection des programmes des donateurs car la plupart des DSRP ont un vaste objectif et des priorités limitées. L'OED recommande d'apporter des améliorations à l'initiative afin de renforcer l'appropriation par les pays, d'encourager une mise en œuvre souple et personnalisée, d'améliorer le contenu des stratégies nationales et de renforcer le cadre de partenariat.

Réponse de la Direction. La Direction approuve en général les résultats de l'OED, qui confirment

ceux des rapports d'avancement de la mise en œuvre des DSRP préparés par le personnel de la Banque et du Fonds pour les Comités pour le développement et le FMI depuis 2000. La Direction a souligné que le processus SRP est relativement récent, qu'il s'agit d'un processus qui évolue sans cesse et que la durée moyenne de mise en œuvre est inférieure à deux ans dans les pays ayant finalisé des DSRP. Il faut également souligner les progrès constants réalisés dans plusieurs pays depuis la fin de l'évaluation de l'OED. La Direction s'accorde à dire qu'il faut encore travailler pour renforcer le processus SRP ; elle se désolidarise cependant de certaines recommandations de l'OED sur les méthodes pour y parvenir. Plus particulièrement, la Direction a estimé que : (i) l'architecture SRP permet déjà une certaine souplesse et la possibilité d'être modelée selon les circonstances du pays et qu'il faut en fait soutenir davantage les pays ; (ii) plusieurs options sont possibles pour renforcer le processus de discussion du DSRP et de la MCE au niveau du Conseil, mais mettre un terme à ces discussions constituerait un problème, surtout pour maintenir la pertinence opérationnelle de l'approche SRP ; et (iii) la SRP est rapidement devenue la pièce maîtresse de l'engagement de la Banque et d'autres partenaires extérieurs envers les pays clients et cela se reflète de façon croissante dans les SAP ainsi que dans les programmes de soutien d'autres donateurs.

Conclusions et prochaines étapes. Les membres du Comité ont accueilli favorablement l'évaluation de l'OED, qu'ils estiment être une évaluation franche et constructive dotée de messages clairs à l'intention de la Direction, des donateurs et du Conseil. Certains membres ont souligné que l'évaluation de l'OED aurait pu mettre davantage l'accent sur les contributions positives du processus SRP au vu des circonstances existantes, bien que cela ne veuille pas dire que la Direction devrait se laisser aller à l'autosatisfaction. D'une façon générale, les membres pensent que la réponse préliminaire de la Direction était équilibrée mais ils ont estimé qu'elle aurait pu davantage prendre les devants en abordant certains problèmes soulevés. La plus grande partie des discussions portait sur le sentiment de di-

lution de l'appropriation par les pays, sur l'importance de la croissance pour la réduction de la pauvreté, sur le partenariat et l'alignement des donateurs ainsi que sur les façons d'améliorer le processus et la qualité de la MCE.

La Direction a pris bonne note des recommandations des membres du CODE. La Direction révisera sa réponse afin de répondre plus clairement à certains points spécifiques identifiés lors de la réunion. Le Comité a proposé que la Direction réponde clairement aux questions suivantes : (i) comment accroître l'appropriation par les pays, en gardant à l'esprit le soutien limité pour l'élimination des discussions du Conseil sur les DSRP. Le processus actuel impliquant la présentation du DSRP par le personnel au nom du pays et ensuite de la MCE, accroît le sentiment d'une certaine « mainmise de Washington » sur un DSRP appartenant au pays ; (ii) comment améliorer la MCE et le retour d'information du personnel aux pays et au Conseil ; (iii) comment faire en sorte que le processus SRP soit davantage orienté sur les résultats et aider les pays à comprendre les répercussions qu'ont les politiques sur la pauvreté, y compris les politiques visant à accroître la croissance ; (iv) comment appliquer le processus de façon plus souple plutôt que d'une façon normalisée avec des exigences uniformes ; et (v) quels sont les autres avantages du processus SRP, mentionnés par les participants mais pas reflétés de façon adéquate dans l'évaluation de l'OED. Il conviendrait de considérer la question du soutien des agences des donateurs à l'harmonisation et à la coordination autour des DSRP, en tenant compte des résultats et des recommandations de l'OED afférentes à la vaste portée, aux lacunes de définition des priorités et d'estimation des coûts des programmes DSRP, et à leur impact sur l'alignement des donateurs.

Le Comité a spécifiquement demandé à la Direction d'améliorer le processus MCE tout en recherchant des façons de renforcer l'appropriation par le pays et de présenter des suggestions en collaboration avec les personnels du Fonds dans le rapport d'avancement annuel du DSRP à préparer pour les Comités de Développement et du FMI pour les réunions annuelles de 2004. Ce rapport insistera encore sur l'im-

portance de la croissance pour la réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu. La Direction a également noté que le rapport d'avancement du DSRP en 2005 inclura également les évaluations des membres du personnel de la Banque et du Fonds ainsi que les points de vue d'autres intervenants sur une fourchette plus vaste de points relatifs au contenu et au processus SRP.

Parmi les points spécifiques mentionnés durant la réunion du Comité, citons :

Souplesse de la mise en œuvre de l'initiative SRP. Plusieurs orateurs ont apporté leur soutien aux recommandations de l'OED appelant à des efforts de la Banque en vue de promouvoir la personnalisation et la souplesse afin de refléter les circonstances du pays. Les orateurs ont reconnu la nécessité de mettre davantage l'accent sur les actions publiques de l'initiative visant à réduire la pauvreté plutôt que de se focaliser sur la finalisation des documents et des procédures. Tous semblaient partager le sentiment qu'il fallait réduire le temps de traitement, surveiller les coûts impliqués, simplifier le processus SRP et le relier à la stratégie de développement à moyen terme des pays et aux ODM. Un orateur a indiqué que la Banque devrait également encourager les Pays à revenu intermédiaire (PRI) à se pencher sur les processus SRP. Certains orateurs ont souligné que l'obtention des changements désirés dans le processus SRP impliquerait des modifications importantes dans la culture interne de la Banque et la façon qu'elle a de travailler avec ses partenaires. Ils ont souligné l'importance de l'amélioration des processus SRP dans un dialogue constant tant au sein des pays qu'entre la Banque et les pays. La Direction a répondu que la Banque est en train de connaître une importante vague de changements d'attitudes et de culture organisationnelle interne.

Appropriation de la SRP par le pays et discussion sur la MCE. Tandis que bon nombre d'orateurs s'accordaient à dire que les processus de la Banque (et du Fonds) de présentation d'un DSRP et de la MCE au Conseil au nom du pays pouvaient mettre à mal la notion d'appropriation par les pays aux yeux des gouvernements nationaux, d'autres

orateurs ont souligné l'importance des discussions du Conseil sur les DSRP. Globalement, les orateurs ont exprimé très clairement leur souhait de modifier la procédure actuelle pour remédier à ce problème afin de favoriser la perception de l'appropriation par le pays. Les orateurs ont fait toute une série de suggestions visant à améliorer le processus, y compris au Directeur exécutif représentant le pays ou le Gouvernement—par le biais de vidéoconférences—pour présenter les SRP et concentrer la discussion du Conseil sur la MCE. Peu de personnes se sont prononcées en faveur de l'abandon des discussions du Conseil sur la MCE, bien que certaines personnes remettent en cause la valeur ajoutée de la MCE dans le processus. Un orateur était d'accord avec l'OED en ce qui concerne la pertinence d'une évaluation de la solidité du DSRP au sein de la SAP. D'autres orateurs étaient de l'avis de la Direction selon lequel il est important de tenir compte du retour d'information sur les DSRP, en particulier dans les pays PPTe. Un orateur a souligné que la MCE devrait aborder l'alignement avec les processus du pays plutôt que de se focaliser ou s'aligner avec les processus Banque-Fonds. La Direction a accueilli favorablement le message de l'OED sur la nécessité, au fil du temps, d'une plus grande appropriation ainsi que les commentaires de l'OED et des membres sur l'amélioration du processus MCE.

Contenu du DSRP et base analytique. Plusieurs membres étaient du même avis que l'OED en ce qui concerne le fait que nombreux DSRP se sont principalement concentrés sur les dépenses publiques et les dépenses pour les programmes sociaux plutôt que sur les actions politiques plus vastes pour la croissance et pour la réduction de la pauvreté. Quelques membres ont demandé à la Banque de combler les lacunes critiques en matière de lien entre les politiques et programmes de développement et l'impact sur la pauvreté. Plusieurs orateurs ont suggéré que la Banque se concentre sur le renforcement des capacités, y compris les capacités analytiques, en renforçant l'orientation sur les résultats et en promouvant le développement du secteur privé, de l'infrastructure et du développement rural, la création d'emplois et la réforme de la politique des

revenus. La Direction a fait remarquer que les DSRP, notamment les plus récents, contrairement aux DSRP-I, se sont davantage orientés sur les politiques de croissance et que la Banque continuera à soutenir le travail analytique nécessaire au niveau du pays.

Partenariat et alignement. Les membres partageaient l'avis de l'OED en ce qui concerne le fait que les programmes des donateurs devaient être mieux alignés sur les priorités des DSRP et fournir un meilleur soutien, entre autres, à la planification intérieure et aux processus budgétaires. Ils ont commenté la nécessité de renforcer les liens entre le DSRP et le processus budgétaire annuel et le cadre de dépenses à moyen terme. Plusieurs orateurs ont également appelé à un meilleur alignement des programmes de donateurs et à un rôle proactif de la Banque dans l'harmonisation. Un membre a souligné l'importance de la réduction prévue des coûts de transaction et a demandé si ces coûts ont été réduits. Quelques membres ont fait remarquer que l'évaluation de l'OED et la réponse de la Direction semblent sous-entendre que l'alignement de l'aide des donateurs autour du SRP implique la participation dans le soutien budgétaire. Ils ont souligné que l'alignement des donateurs est possible via le soutien budgétaire ou l'aide aux projets et ont suggéré que la formulation soit réexaminée. La Direction a apprécié le commentaire de l'OED sur la nécessité d'améliorer l'alignement du contenu du propre programme de la Banque et d'améliorer le cadre de partenariat, et a indiqué qu'elle étudiera cette question plus en détail.

Participation. Plusieurs orateurs ont souligné l'importance d'accroître la participation, tout en reconnaissant la diversité des structures politiques

des pays et la variété des approches envers la consultation y compris la participation des parlements. Au même moment, un membre a fait remarquer que le processus de consultation risquait d'affaiblir les institutions clés de la société civile. Un autre orateur a répété les préoccupations de l'OED concernant le manque de clarté des objectifs des activités participatives, comme l'entendent les gouvernements, la société civile et les institutions de Bretton Woods. Bien que la participation soit bénéfique et cruciale au processus SRP, l'OED exprime quelques inquiétudes quant à la durabilité de la participation et insiste sur la nécessité de définir le concept de manière plus transparente pour que les attentes des groupes d'intervenants soient plus avisées.

Collaboration Banque-Fonds. Plusieurs orateurs ont souligné l'importance de la coordination entre les institutions de Bretton Woods pour réduire le sentiment de « mainmise de Washington » sur une stratégie soi-disant nationale. Quelques orateurs ont mentionné la nécessité de synchroniser les approches de la Banque et du Fonds en améliorant les liens entre le cadre macro-économique et le DSRP et en intégrant le cadre macro-économique à court terme avec la planification à long terme. D'autres ont averti que la collaboration ne devrait pas donner lieu à une attention excessive sur les stratégies de stabilisation à court terme aux dépens des dimensions du développement. Un orateur a suggéré que les institutions devraient alléger le fardeau des conditionnalités qui pèse sur leurs homologues gouvernementaux. Un autre membre estimait que la question de la collaboration Banque-Fonds n'était pas correctement abordée dans l'évaluation de l'OED et qu'elle devait être plus explicite quant à ce que chaque institution devrait faire individuellement et conjointement.

Chander Mohan Vasudev, Président

Résumé des résultats et des recommandations

1. L'évaluation de l'OED a été menée en collaboration avec le Bureau indépendant d'évaluation (IEO) du FMI, qui produit également une évaluation parallèle portant sur le soutien du Fonds à l'initiative. Le matériel principal d'évaluation comprend dix études de cas de pays (4 d'entre elles ont été menées conjointement avec l'IEO), une enquête nationale des intervenants menée dans les pays des études de cas, des documents de référence, des analyses multipays, des sessions de réflexion des gestionnaires des tâches de la Banque, ainsi que le matériel d'évaluation existant tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Banque mondiale.

Chapitre 1

1. Durant les années 90, une réduction significative de la pauvreté à un niveau régional n'a été observée qu'en Asie du Sud et de l'Est, ces régions étant également les seules où la croissance réelle par habitant dépassait les 3 pour cent.

2. Les objectifs internationaux de développement sont apparus pour la première fois dans le rapport du CAD de l'OCDE, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation* (Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du 21^{ème} siècle – OCDE/CAD 1996). Ces objectifs ont été mis à jour dans la Déclaration du Millénaire en 2000, signée par 189 pays (Nations unies 2000).

3. Pour une discussion complète des origines du CDI, se reporter à la récente évaluation de l'OED *Toward Country-Led Development: A Multi-Partner Evaluation of the CDF* (Vers un développement impulsé par les pays : Évaluation multipartite du CDI – Secrétariat du CDI 2003).

4. L'Initiative DSRP a été introduite dans les documents de politique des IBW à peu près au moment des réunions d'automne 1999 de la Banque mondiale

et du FMI (Banque mondiale et FMI 1999a,b). De plus amples développements des objectifs et des caractéristiques de conception de l'initiative, tout comme une orientation pour le soutien de la Banque et du Fonds, ont été poursuivis dans plusieurs documents produits par les IBW à la fin de l'année 1999 et au début de 2000 (Banque mondiale et FMI 1999c, Banque mondiale 2000a). L'Annexe A fournit un passage en revue détaillé des contributions de chaque document à l'architecture de l'initiative DSRP. À travers ce rapport, le DSRP fait référence au document de stratégie lui-même, tandis que le processus de Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) se rapporte à l'ensemble du processus de planification et de mise en œuvre, ainsi qu'à la surveillance / évaluation / ajustement de la stratégie.

5. La documentation DSRP explique qu'il s'agit d'un vaste effort « qui a pour objet de renforcer l'impact des activités de la Banque sur la réduction de la pauvreté » en « encourageant croissance durable et en assurant que les effets bénéfiques profitent aux pauvres » en « mettant en pratique » le CDI (Banque mondiale et FMI 1999b). Voir le secrétariat du CDI (2003) pour une discussion sur les distinctions entre le CDI et le DSRP soulignant les liens de ce dernier aux conditionnalités et aux caractéristiques des ressources en tant que « plan d'action » (plutôt qu'une « façon de faire des affaires »).

6. Les DSRP intermédiaires ont pour objet de présenter dans ses grandes lignes l'engagement et la stratégie du gouvernement pour la réduction de la pauvreté et d'enregistrer les engagements vis-à-vis d'un calendrier et d'un processus consultatif menant à un DSRP complet, qui fera l'objet d'une discussion approfondie sur les progrès du pays vers une réduction de la pauvreté (Banque mondiale 2000a).

7. Les implications de l'initiative pour le travail de la Banque dans les pays à faible revenu ont été souli-

gnées dans deux documents de politiques : Banque mondiale 2000 et Banque mondiale 2000c.

8. Les DCPE constituaient un accord tripartite entre le gouvernement, la Banque et le Fonds, résumant le cadre économique à moyen terme d'un pays et couvrant les principaux domaines de la réforme. Le processus de rédaction des DCPE était largement reconnu comme étant principalement dirigé par Washington, les avant-projets étant en de rares occasions rédigés localement, mais même ainsi, ils étaient souvent reformulés par l'équipe du FMI et de la Banque mondiale.

9. Le Document d'orientation pour cette révision a été approuvé par les directeurs exécutifs en février 2003 et est disponible sur le site web de l'OED (<http://www.worldbank.org/oed/prsp/>) (OED 2003a).

10. L'évaluation de l'OED a été menée en collaboration avec le Bureau indépendant d'évaluation (IEO) du FMI, qui produit également une évaluation parallèle portant sur le soutien du Fonds à l'initiative (voir *Report on the Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)* (IEO à venir)). La méthodologie de l'étude de cas, développée conjointement par l'OED et l'IEO, est présentée à l'Annexe B. Des études de cas conjointes ont été réalisées au Mozambique, au Nicaragua, au Tadjikistan et en Tanzanie. Elles évaluent le soutien tant de la Banque mondiale que du FMI. L'OED a réalisé les études de cas pour l'Albanie, le Cambodge, l'Éthiopie et la Mauritanie ; l'IEO était en charge des études de cas pour la Guinée et le Vietnam.

11. Sur les 81 pays éligibles à l'aide IDA, l'OED a établi un échantillon de 66 pays pour analyser les données à travers les pays, à l'exception des économies des petites îles, des pays inactifs et de l'Inde. Les pays à financement mixte ont été inclus. Afin de comparer les pays avec des DSPR complets à d'autres pays à faible revenu, ces 66 pays ont été partagés en deux groupes : 35 pays ayant achevé un DSRP à la fin de l'année 2003 (dénommés « Pays DSRP » dans le rapport) et 31 qui ne l'ont pas achevé (« Pays non DSRP »). Pour certaines analyses, les pays DSRP ont été subdivisés en « Très précoce », « Précoce » et « Tardif », en fonction de la date à laquelle ils ont achevé leur DSRP. L'Annexe C fournit les détails du statut DSRP et la classification OED des 81 pays éligibles à l'aide IDA.

12. Comme mentionné à l'encadré 1.2, une enquête nationale d'intervenants a été réalisée dans chacun des dix pays des études de cas. Environ 1 000

questionnaires ont été envoyés aux intervenants dans les dix pays des études de cas. L'enquête ciblait les individus ayant une bonne connaissance du processus DSRP dans le gouvernement, la société civile, les ONG internationales et les groupes de partenaires extérieurs ; elle se fondait sur les informations de la mission de l'étude de cas du pays, des participants figurant dans la liste du document DSRP et des contributions des consultants locaux. Il y a eu 779 réponses, réparties uniformément parmi les catégories d'intervenants. Le suivi des questionnaires s'est fait au niveau du groupe des intervenants pour assurer une réponse des groupes clés, mais les sondés individuels pouvaient choisir de rester anonymes. Un questionnaire standard a été envoyé à chaque participant et l'enquête était auto-administrée. Des sociétés et consultants locaux spécialisés en matière d'enquêtes ont été utilisés pour rassembler et coder les données. L'analyse de l'enquête a été effectuée à Washington par Fusion Analytics, en association avec l'OED et l'IEO. L'enquête, une description de la méthodologie et un aperçu des résultats se trouvent à l'Annexe D.

13. Les sondés ont donné l'appréciation la plus élevée à la pertinence de l'approche du DSRP. Son score moyen de 3,5 était sensiblement plus élevé que les scores composites pour les cinq autres principes, à l'exclusion du partenariat, qui n'était pas statistiquement différent. Voir l'Annexe D. Ces résultats viennent corroborer des constatations similaires dans *A Multi-Partner Evaluation of the CDF* (Évaluation multipartite du CDI – Secrétariat du CDI 2003).

14. Cela se remarquait clairement également dans les études de cas de *A Multi-Partner Evaluation of the CDF* (Évaluation multipartite du CDI – CDI 2003).

Chapitre 2

1. Des résumés des dix études de cas de pays sont disponibles à l'adresse <http://www.worldbank.org/oed/prsp>. Les études de cas individuelles sont disponibles sur demande.

2. Les critères de sélection étaient : maturité du processus DSRP, équilibre géographique, couverture de pays non PPTE et conditions initiales du pays. La couverture fournie par les études de cas dans les travaux récents ou en cours était également un facteur de sélection. *A Multi-Partner Evaluation of the CDF* (Évaluation multipartite du CDI – Secrétariat du CDI 2003) a couvert le processus DSRP en Bolivie, au Burkina Faso, au Ghana, en Ouganda et au Vietnam. *Debt Re-*

lief for the Poorest – An OED Review of the HIPC Initiative (Allègement de la dette pour les plus pauvres – Examen OED de l'initiative PPTE – OED 2003b) a mené des études au Cameroun, en Guyane, au Malawi, en Ouganda et en Zambie.

3. Un représentant de la société civile ainsi qu'un représentant du gouvernement de chacun des 10 pays ont été invités à participer à l'atelier multipays d'Addis-Abeba de janvier 2004.

4. Le critère d'appropriation se fonde sur *Borrower Ownership of Adjustment Programs and the Political Economy of Reform* (Johnson et Wasty 1993).

5. Il s'agissait là d'un message que l'équipe d'évaluation a entendu de la part de hauts responsables du gouvernement au Mozambique, ainsi que de l'équipe du FMI et de la Banque mondiale. Les personnes ayant répondu à l'enquête au Mozambique s'accordaient à dire que « le DSRP est un bon modèle » et qu'il « est meilleur que les anciennes modalités » mais les sondés se sont montrés plus neutres en ce qui concerne les aspects de la participation—surtout l'adéquation des vastes consultations avec les intervenants.

6. Ces résultats corroborent les conclusions de l'évaluation du CDI (Secrétariat du CDI 2003) selon lesquelles les conditionnalités des ressources liées au DSRP constituaient la motivation principale dans leur préparation, entraînant une formulation rapide et par conséquent des problèmes de qualité (par exemple, dans les processus de participation, dans le travail analytique et dans l'institutionnalisation du processus). Ceci a été observé tant à travers les conditionnalités du PPTE qu'à travers les liens entre l'AID et la FRPC (Secrétariat du CDI 2003).

7. Au point de décision, un pays est considéré apte à pouvoir bénéficier de l'allègement de la dette et reçoit un allègement intérimaire au titre de l'initiative PPTE. Au point d'achèvement, le pays bénéficie d'un allègement irrévocable de la dette.

8. À partir de septembre 2003 (Banque mondiale et FMI 2003), p. 2).

9. La position politique formelle reliant les demandes et révisions des DSRP et de la FRPC est établie dans *Poverty Reduction and Growth Facility—Operational Issues* (Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance – Questions d'ordre opérationnel – FMI 1999a) et a été approuvée par le Comité dans les remarques de conclusion de cette discussion (FMI 1999b).

10. Voir l'IEO (2004) pour une discussion complète sur les faiblesses en termes de participation dans le cadre macro-économique.

11. L'Albanie, l'Éthiopie, le Mozambique, le Nicaragua, le Tadjikistan, la Tanzanie et le Vietnam.

12. Des représentants de la société civile dans les pays des études de cas ont commenté que les IBW avaient tendance à assimiler la consultation à la participation sur le même pied. Lors d'une soumission à l'évaluation de l'OED basée sur une enquête des points de vue de la société civile dans 10 pays, la CIDSE / CI, une alliance d'organisations catholiques de développement en Europe et en Amérique du Nord, a révélé que bien qu'il y ait eu un léger changement dans l'attitude et dans les pratiques des membres des personnels de la Banque à l'égard des activités de participation, la Banque mondiale considère la participation comme un partage d'information, ou au mieux comme une consultation (CIDSE/CI 2003).

13. La décision d'éliminer les droits d'inscription en Tanzanie a été influencée tant par des ONG, qui ont fait un lobbying intensif à cette fin, lors de la formulation du DSRP, que par des membres des personnels de la Banque.

14. Voir l'Annexe D (Section D : Tableau des résultats combinés).

15. Ces éléments proviennent des documents de politique des IBW.

16. Les définitions de la pauvreté englobent des données ayant trait aussi bien aux revenus qu'au niveau de vie telles que l'incidence, la profondeur et la sévérité de la pauvreté des revenus ; l'accès aux soins de santé, à l'éducation et à l'eau potable ; la qualité du logement ; ainsi que la pauvreté par groupes et régions démographiques et marginalisés.

17. Ceci se base sur l'évaluation de 25 DSRP pour des pays où la Banque a formulé par la suite une stratégie d'assistance par pays. Dans six études de cas, l'estimation des coûts et la définition des priorités n'étaient pas présentes ou étaient jugées incomplètes ou de piètre qualité. Même dans les cas les plus avancés, les accomplissements sont vraiment préliminaires. En Mauritanie, le DSRP était trop optimiste en ce qui concerne ce qui pouvait être réalisé ou financé et également très instable, avec (par exemple) des besoins en financement de l'éducation qui triplent pendant le processus. Pour le Mozambique, les besoins en ressources ont été (jusqu'à un certain point) in-

troducts dans le Plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue (PARPA). Ceci a été facilité par le cadre du budget à moyen terme, qui a aidé à estimer les stratégies sectorielles.

18. Le score moyen pour l'orientation sur le partenariat (3,33) était sensiblement supérieur, à 95 pour cent, à celui des autres principes.

19. Le groupe est actuellement composé de représentants d'agences de donateurs du Canada, du Danemark, de la Finlande, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède, de la Suisse et du Royaume-Uni – l'Allemagne et l'Australie participant régulièrement. Le groupe des « donateurs partageant le même avis » trouve son origine dans le groupe « Utstein » comprenant la Norvège, les Pays-Bas, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Des représentants de ces pays travaillant au Vietnam ont commencé à se rencontrer de façon informelle en 2000 dans le but de promouvoir « des objectifs communs centrés sur la réduction de la pauvreté, une plus grande efficacité de l'aide et un style de travail collaboratif. » Le groupe est devenu un forum naturel débattant des problèmes de DSRP.

20. Les membres se réservent le droit de quitter le cadre du DSRP en réponse à des problèmes politiques et/ou de droits de la personne.

21. Une évaluation indépendante de l'engagement de la Suisse dans le processus du DSRP a révélé que dans certains pays, les DSRP influencent la planification du programme. Ainsi, par exemple, au Mozambique, les processus ont changé (le DSRP est un indicateur du surveillance du programme suisse). Au Vietnam, tant les processus (faisant appel aux finances communes et au travail sous le parapluie d'un ministère du gouvernement) que le contenu (choix de zones géographiques et secteurs de soutien) ont changé. Dans certains cas, cependant, l'alignement du contenu est une « coïncidence » due au vaste cadre du DSRP, comme c'est le cas au Tadjikistan, où le DSRP et la SDC ont tous deux indépendamment accordé la priorité à la gouvernance et à la santé. L'évaluation recommande que les bureaux locaux de la SDC soient explicites sur le contenu du programme et que l'approche adoptée soit appropriée dans le contexte du DSRP (SDC 2003).

22. Une évaluation récente des Rapports des pays sur les ODM par le bureau d'évaluation du PNUD arrive aux mêmes conclusions pour un groupe plus important de pays. Le rapport conclut « Il faut une convergence et des liens plus solide entre les pro-

cessus de surveillance et de rapport des processus des ODM, des Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) et d'autres cadres de développement national et d'instruments de rapport » (Bureau d'évaluation du PNUD 2003b).

23. Le ministère des Affaires étrangères coordonne les financements de la BID et d'autres donateurs, le ministère des Finances supervise l'utilisation de certaines dépenses récurrentes et est responsable des relations avec la Banque mondiale, le Système national d'investissement public est en charge des dépenses d'investissement et d'un nombre important de dépenses récurrentes, et la Banque centrale enregistre les opérations en devises étrangères.

24. Cette question a reçu le score moyen le plus faible de la part des donateurs et était la seule question où leur réponse a obtenu un score inférieur à celui des ONG internationales et de la société civile.

25. Reportez-vous aux données sur les flux d'aide présentées dans la section des résultats préliminaires au Chapitre 3. Au sein des pays des études de cas, un soutien budgétaire croissant a été remarqué en Éthiopie et au Mozambique. En Tanzanie, le volume des prêts en tant que soutien budgétaire de la Banque a augmenté ; en tant que proportion du total des prêts il a cependant diminué. Des données complètes sur les flux d'aide en Tanzanie n'étaient pas disponibles.

26. La Banque et le Fonds ont élaboré des rapports d'avancement ou *PRSPs—Progress In Implementation* en avril 2000, septembre 2000, avril 2001, septembre 2001, septembre 2002 et septembre 2003 et ont mené une révision conjointe de l'approche DSRP en avril 2002.

27. La question de l'enquête relative à la collaboration entre la Banque et le Fonds s'est classée à la septième place parmi les 30 questions de l'enquête sur le processus du DSRP tant au niveau du score moyen que du pourcentage de réponse dans les deux premiers classements (4 ou 5).

28. L'évaluation de ces deux objectifs dans cette section se base sur deux révisions approfondies du contenu des MCE menées par l'OED et l'IEO, sur des entretiens avec des personnels de la Banque, des informations dans les études de cas des pays et le feedback des intervenants du DSRP.

29. L'annexe E contient une discussion sur la portée, la méthodologie et les conclusions de la révision de la MCE. L'objectif était d'évaluer, sur une échelle de quatre points, la capacité de la MCE à identifier les

forces et les faiblesses de son DSRP et à signaler des domaines précis requérant une amélioration. L'évaluation portait sur le traitement par la MCE de chacun des 11 domaines, mentionnés à la figure 2.4. Les domaines ont été choisis selon leur importance dans les transcriptions des discussions du Conseil sur un échantillon de MCE et pendant les études de cas. Pour obtenir un score élevé, la MCE devait *décrire* comment le DSRP avait abordé la question, *évaluer* l'exhaustivité et le réalisme de l'analyse des DSRP et *formuler des recommandations* pour les travaux à venir.

30. La révision des MCE effectuée par l'IEO portait encore sur cinq autres questions clés soulevées dans les lignes directrices MCE, ainsi que sur les problèmes de processus MCE se rapportant principalement au FMI.

31. L'usage des RAA comme condition pour accéder aux ressources IDA est moins systématique. Dans un pays des études de cas, le RAA a été utilisé comme exigence pour le déboursement d'une tranche de l'aide CARP.

32. Ces deux objectifs sont issus du *PRS Sourcebook* (Banque mondiale 2002a).

33. En date de février 2004, 18 RAA ont été rédigés, couvrant 12 pays (l'Albanie, le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Honduras, le Malawi, la Mauritanie, le Mozambique, le Nicaragua, le Niger, la Tanzanie, l'Ouganda et le Vietnam). Le Burkina Faso, la Mauritanie, le Nicaragua, la Tanzanie et l'Ouganda ont plusieurs RAA. Trois des dix pays des études de cas n'ont pas complété de RAA, bien que l'étude de cas de chacun d'entre eux comporte une discussion sur un processus RAA en cours. Voir l'Annexe C pour de plus amples détails sur les RAA.

34. Les objectifs ne couvrent pas tous les secteurs prioritaires : la Tanzanie a des indicateurs sur les revenus, le développement humain et la survie ; l'Ouganda en a sur deux des quatre piliers, les revenus et la qualité de vie ; le Niger sur l'éducation et la santé ; le Burkina Faso sur l'éducation, la santé et l'eau ; et enfin, le Mozambique sur l'éducation, la santé, les routes et l'eau.

35. Quatre pays ont préparé des RAA afin d'atteindre le point d'achèvement PPTE, et en Tanzanie le second RAA constituait une action requise préalable au CARP.

36. Pour des pays tels que le Cambodge et le Tadjikistan, la rédaction du DSRP a consommé une partie importante des capacités disponibles aux ministères

du Plan et des Finances et le gouvernement au sens large ; le RAA représente un défi similaire. Les processus consultatifs requis pour le RAA posent un défi supplémentaire aux intervenants. Le degré de consultation dans les RAA était faible en Albanie, au Mozambique et en Tanzanie à cause principalement de limites de temps et / ou des coûts élevés pour organiser de vastes consultations.

Chapitre 3

1. Les rapports de progrès conjoints Banque-Fonds ont été présentés aux Conseils des IBW tous les six mois, d'avril 2000 à septembre 2002. Les rapports sont à présents réalisés annuellement, le plus récent datant de septembre 2003.

2. Ce chapitre se fonde sur deux documents de référence *Public Expenditure Management Linkages to the PRSP Process* (Bevan 2004) et *Capacity Enhancement and the PRSP Process* (Kavalsky 2004). Il est complété par des comptes rendus multipays sur la composition des dépenses publiques dans les 23 pays ayant une expérience de plus d'un an de mise en œuvre de la SRP ; un compte rendu sur la surveillance et l'évaluation dans 12 pays ayant complété les Rapports d'avancement annuels sur la mise en œuvre du DSRP ; et des témoignages provenant des 10 études de cas des pays OED / IEO.

3. Les autres étant l'enquête sur le budget des ménages (1991/92), l'enquête sur le Développement des ressources humaines (1993) et l'Évaluation participative de la pauvreté (1995).

4. Un scénario prévoit la poursuite future de la récente élasticité de la pauvreté par rapport à la croissance ; un autre anticipe que les effets distributifs de la croissance peuvent être améliorés.

5. Les données sur « les dépenses pour la réduction de la pauvreté » sont disponibles pour les années 1999 à 2002 auprès des unités PPTE de la Banque mondiale et du FMI. Le libellé d'une catégorie de dépense comme « réduisant la pauvreté » est né du besoin de suivre l'allègement de la dette des PPTE. Les premiers chiffres sur les « dépenses sociales » étaient signalés dans les rapports annuels de la Banque mondiale et du FMI (*HIPC – Status of Implementation*) pour les pays ayant atteint le point de décision dans le cadre de l'initiative PPTE (voir, par exemple, la Banque mondiale et le FMI 2001b, les tableaux 6 et 7 de l'Annexe). Avec l'introduction du DSRP, le personnel mentionne des « dépenses réduisant la pau-

vreté » (voir, par exemple, la Banque mondiale et le FMI 2001b, les tableaux 4 et 5 de l'Annexe).

6. Certains pays n'incluent que l'éducation primaire et les soins de santé de base, tandis que d'autres incluent l'agriculture, les routes rurales, l'eau et les systèmes sanitaires. Un pays inclut la gestion des infrastructures, la gouvernance, l'agriculture et la macroéconomie.

7. L'OED a recherché des données sur les 23 pays ayant achevé un DSRP à la fin de l'année 2003 et qui ont par conséquent eu la possibilité de mettre en place leur premier budget post-DSRP. Les données des dépenses étaient largement disponibles pour les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'agriculture et du transport dans 14 des 23 pays.

8. Pour comparer les années pré- et post-DSRP, nous avons adopté une période pendant laquelle les observations étaient réunies par années allant de T-6 à T+3, où T+1 symbolise la première année de mise en œuvre du DSRP dans chaque pays. Les données sur les dépenses couvrant la mise en œuvre du DSRP n'étaient disponibles qu'en Éthiopie, en Guinée, au Mozambique, en Tanzanie et en Ouganda, mais toutes n'étaient disponibles que pour quatre années avant et une année après la mise en œuvre.

9. En utilisant toutes les données disponibles de T-6 à T+3 pour le même lot de cinq pays, les dépenses annuelles moyennes pour l'éducation sont celles qui ont le plus augmenté, passant de moins de 3 pour cent pré-PRSP à 4 pour cent du PIB post-PRSP.

10. Voir l'Annexe C pour les 12 pays ayant rédigé des RAA.

11. Le *Global Monitoring Report 2004* souligne que les perspectives pour atteindre les ODM sont plus difficiles dans le domaine de la santé. Selon les tendances actuelles, les objectifs de réduction de la mortalité infantile et maternelle ne seront pas atteints dans la plupart des régions et seule une faible proportion (15 à 20 pour cent) des pays semble être sur la bonne voie. Les risques d'échec dans la lutte contre la propagation du VIH / SIDA sont également décourageants (Banque mondiale et FMI 2004).

12. Les analyses dans ce chapitre font appel aux échantillons de pays DSRP et non DSRP définis à l'Annexe C. Les classements CPIA ne sont disponibles que pour 28 des 31 pays AID sans DSRP. L'Afghanistan et le Timor Leste n'avaient pas de classement pour 1999 et 2003 et la Serbie et le Monténégro n'en avaient que pour 2003 seulement.

13. Le CPIA inclut 20 dimensions de même valeur dans le classement général de la politique recouvrant la gestion économique (comprenant les politiques économiques), les politiques structurelles (comprenant le commerce, le secteur financier et les politiques de régulation qui déterminent le climat de renforcement de capacités du secteur privé, ainsi que les politiques en matière d'environnement durable), les politiques pour l'inclusion/l'équité sociale (comprenant des politiques pour le développement des ressources humaines, le genre, la protection sociale et l'équité de l'utilisation des ressources) ainsi que la gestion du secteur public et des institutions (comprenant la gestion des finances publiques, la qualité de l'administration publique, le contrôle de la corruption et la gouvernance basée sur des règles) (Banque mondiale et FMI 2004).

14. Les données sur les flux agrégés d'aide proviennent du CAD de l'OCDE, qui fournit des données sur le volume, l'origine et les types d'aide et d'autres flux de ressources à plus de 180 destinataires. La base de données fournit à la fois des ODA bilatérales et multilatérales. Elle est disponible en ligne à l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>. L'analyse a été menée sur des données disponibles sur le site web en janvier 2004, couvrant la période jusqu'à 2002.

15. Voir l'annexe C pour la liste des 8 pays très précoces.

Chapitre 4

1. L'efficacité du soutien de la Banque au processus DSRP a été mentionnée dans huit études de cas menées soit en cavalier seul par l'OED, soit conjointement avec l'IEO (voir le tableau 2.1). Les études de cas de la Guinée et du Vietnam ont été menées par l'IEO seul et ne se sont pas penchées sur l'efficacité de la banque.

2. L'analyse dans ce chapitre des activités de prêts et de non prêt de la Banque fait appel aux échantillons de pays DSRP et non DSRP définis à l'Annexe C.

3. Reportez-vous à l'Annexe C pour consulter la liste des pays.

4. Le montant total des prêts AID consentis aux 35 pays avec des DSRP à la fin de l'année 2003 est passé de 13,1 milliards de dollars américains durant les années fiscales 1996 à 1999 à 15,9 milliards de dollars américains entre l'année fiscale 2000 et l'année de clôture 2003. En comparaison, le montant total des prêts

AID consentis à 31 autres pays actifs et éligibles à l'AID a chuté de 13,1 milliards de dollars américains durant les années fiscales 1996 à 1999 à 11 milliards de dollars américains entre l'année fiscale 2000 et l'année de clôture 2003. Les DSRP ont été préparés à des moments différents au cours des quatre années suivant le lancement de l'Initiative, mais à des fins de comparaisons entre les pays, l'OED a réuni les quatre années post-DSRP.

5. En mai 2001, la Banque a créé les CARP en tant que nouvel outil de programmation des prêts conçu pour aider les politiques à moyen terme ainsi que les programmes de réformes institutionnelles des pays de l'AID, comme mentionné dans les DSRP, et pour compléter la FRPC du Fonds. Les programmes CARP comprennent une série d'opérations d'ajustement fournissant un soutien budgétaire reposant des actions politiques préalables et impliquent un travail de diagnostic approfondi de l'économie et du secteur, y compris une évaluation des politiques de développement du pays et de ses responsabilités fiduciaires en matière de gestion financière. Les directives mentionnent que la proportion des prêts AID par le biais de l'instrument CARP peut atteindre quasiment la moitié, selon les circonstances du pays.

6. Des CARP ont été acceptés dans 3 des 10 pays des études de cas soit avant soit durant la plus grosse partie du travail spécifique au pays (en Albanie, en Tanzanie et au Vietnam). Le dialogue sur la préparation ou l'évaluation des CARP était en cours pendant les études de cas de trois autres pays (l'Éthiopie, le Mozambique et le Nicaragua).

7. Il existe peu d'information sur le co-financement dans les documents du programme CARP. Au Sri Lanka, il est prévu que la Banque asiatique de développement contribue à concurrence de 400 millions de dollars américains pendant les années 2003 à 2006. Au Vietnam, quatre donateurs (le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni) ont contribué pour 49 millions de dollars américains pour le premier CARP, et ces trois mêmes pays ont contribué à concurrence de 33,7 millions de dollars américains pour le deuxième CARP. Le deuxième CARP pour le Burkina Faso a été co-financé par la Belgique, particulièrement pour la mise en œuvre du Plan de développement de la santé au sein du cadre général du DSRP.

8. Comme mentionné dans l'évaluation conjointe Banque / FMI des systèmes de GDP dans les pays PPTÉ, *Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-*

Reducing Public Spending in HIPC's (Banque mondiale et FMI 2002b).

9. Le scénario de base de la SAP par secteur est envisagé pour les prêts de la Banque ainsi que pour le programme sectoriel à moyen terme pour le DSRP. Dans 8 des 25 pays, l'estimation des coûts dans le DSRP étaient trop vagues ou comportaient des incohérences empêchant la comparaison de l'alignement sectoriel, ne laissant qu'un échantillon de 17 pays DSRP ayant les trois lots de données disponibles.

10. Des 17 pays repris dans l'échantillon, 15 avaient des crédits d'ajustements multisectoriels dans leurs programmes pré ou post-DSRP. Les engagements pour ces crédits étaient équitablement partagés entre les différents secteurs couverts.

11. Les secteurs sociaux comprennent l'éducation, la santé, la protection sociale et les interventions directes / ciblées sur la pauvreté. La croissance comprend l'infrastructure, le DSP, l'agriculture, la gestion économique et les finances.

12. Il existe quatre sortes de TES : (1) le TES de diagnostic central : les mémorandums sur l'économie des pays et les comptes rendus sur la politique de développement, les évaluations de la pauvreté, les comptes rendus sur les dépenses publiques et, depuis l'année fiscale 2001, les comptes rendus sur les évaluations des engagements financiers et les évaluations des passations de marché du pays ; (2) les autres TES de diagnostic qui abordent les problèmes propres à un secteur ou thématiques : comptes rendus institutionnels ou sur la gouvernance, la protection sociale, la santé, le secteur de l'éducation, et tout ce qui s'y apparente ; (3) les Rapports consultatifs de pays, qui comportent des produits plus spécialisés et pertinents aux yeux de certains clients et sur certains domaines : les études sur les marchandises, les études sur les dettes et la solvabilité, etc ; et enfin (4) autres TES non formels ou non attribués : Notes de politiques, ateliers et conférences.

13. Cette question a reçu une note moyenne de 3,45, cette note n'étant pas beaucoup plus basse par rapport aux autres questions de la Banque.

14. Selon une présentation de la Banque mondiale à un atelier pour les donateurs bilatéraux qui s'est tenu en octobre 2003, des PSIA sont en cours dans 38 pays DSRP.

Annexe B

1. Par exemple, les études approfondies des pays effectuées par l'évaluation multipartite du CDI re-

couvrant les pays ayant achevé des DSRP (l'Ouganda, la Bolivie, le Vietnam et le Burkina Faso) comportent une quantité importante d'informations sur le processus DSRP dans ces pays.

Annexe D

1. L'échelle à cinq points utilisée dans la plupart des questions proposaient une fourchette allant de 1 : Pas d'accord du tout, à 5 : Totalemment d'accord. Les sondés pouvaient également inscrire 0 pour Ne sais pas ou Pas sûr.

2. Quatorze groupes d'intervenants ont été identifiés : le gouvernement-gouvernement central, ministères compétents et agences sectorielles, gouvernement local, Parlement – société civile – ONG locales, secteur du commerce, syndicats, universités, médias, organisations religieuses, partis politiques, autres – Partenaires internationaux – donateurs, ONG internationales. Les résultats au niveau du groupe des intervenants seront exposés dans l'analyse commune portant sur tous les pays.

Annexe E

1. Bien que cela ne constitue pas une des « questions clés » des lignes directrices MCE, les MCE doivent, en vertu des lignes directrices, évaluer les risques posés

à la mise en œuvre réussie des DSRP (paragraphe 4). Tant les comptes rendus de l'OED que de l'IEO ont évalué le traitement des risques MCE, mais celui de l'OED a fait appel à des critères quelque peu différents, y compris la manière dont les MCE ont évalué les risques *endogènes* (voir l'Annexe 2 pour de plus amples détails).

2. L'échantillon de MCE et des commentaires du Conseil a été conçu en choisissant une MCE récente et ancienne pour un pays d'Afrique (Mauritanie, février 2001 ; Cameroun, juillet 2003), une MCE asiatique récente (Népal, novembre 2003) et une MCE d'Amérique Latine (Honduras, septembre 2001).

3. Le cadre pour le système de notation est identique à celui utilisé dans le compte rendu de l'IEO.

Annexe F

1. Ces chiffres se rapportent aux DSRP, DSRP-I et les RAA exécutés par les pays et transmis à la Banque et au FMI. Ils n'ont pas tous été débattus par les Conseils.

2. Voir par exemple, Oxfam 2004; Booth 2003. La page Web DSRP de la Banque fournit actuellement des liens à plus de 50 de ces évaluations.

3. Les mises à jour sont disponibles à l'adresse <http://poverty.worldbank.org/prsp/index.php?view=sub&id=3789>

RÉFÉRENCES

- ActionAid USA/ActionAid Uganda. 2004. *Re-thinking Participation—Questions for Civil Society about the Limits of Participation in PRSPs*. Discussion Paper. Washington, D.C.
- *Bevan, David. 2004. “Public Expenditure Management Linkages to the PRSP Process.” Background Paper to *OED Review of the PRS Process*. OED, Washington, D.C.
- Botchwey, Kwesi, Paul Collier, Jan Willem Gunning, and Koichi Hamada. 1998. *External Evaluation of the ESAF: Report by a Group of Independent Experts*. Washington, D.C.: IMF.
- CDF Secretariat. 2003. *Toward Country-led Development: A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework*. Washington, D.C.: World Bank.
- CIDSE/CI (Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité/Caritas Internationalis). 2003. “Submission to IEO/OED Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers.” Compiled and edited by Trócaire, Maynooth, Ireland.
- Danish Ministry of Foreign Affairs. 2003. *Review of Nordic Monitoring of the World Bank and the IMF Support to the PRSP Process*. Unpublished. Washington, D.C.
- Datta, Lois-Ellin. 1990. Case Study Evaluations. U.S. General Accounting Office, GAO/PEMD-91-10-19. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- IEO (Independent Evaluation Office, IMF). Forthcoming. *Report on the Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and Poverty Reduction Growth Facility (PRGF)*. Washington, D.C.: IMF.
- IMF (International Monetary Fund). 1999a. *Poverty Reduction and Growth Facility—Operational Issues*. IMF Staff Paper SM/99/293. Washington, D.C.
- . 1999b. *Concluding Remarks by the Chairman of the IMF’s Executive Board, Poverty Reduction Strategy Papers – Operational Issues and Poverty Reduction and Growth Facility – Operational Issues*. BUFF/99/154. Washington, D.C.
- Johnson, John, and Sulaiman Wasty. 1993. *Borrower Ownership of Adjustment Programs and the Political Economy of Reform*. World Bank Discussion Paper No 199. Washington, D.C.
- *Kavalsky, Basil. 2004. “Capacity Enhancement and the PRSP Process.” Background Paper to *OED Review of the PRS Process*. OED, Washington, D.C.
- Maxwell, Simon. 2003. “Heaven or Hubris: Reflections on the New Poverty Agenda.” *Development Policy Review* 21(1).
- McGee, Rosemary, and Andy Norton, 2000. *Participation in Poverty Reduction Strategies: A Synthesis of Experience with Participatory Approaches to Policy Design, Implementation and Monitoring*. Institute of Development Studies Working Paper 109. Surrey, U.K.
- Morra, Linda, and Amy C. Friedlander. 1999. “Case Study Evaluations.” OED Working Paper No. 2. Washington, D.C.
- ODI (Overseas Development Institute). 2003. “Are PRSPs Making a Difference? The African Experience.” *Development Policy Review* 21 (2).
- OECD DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development, Development As-

* Disponible auprès de l’OED Help Desk, par e-mail < eline@worldbank.org.> ou sur le site Web à l’adresse <<http://www.worldbank.org/oed/helpdesk>>

- sistance Committee). 1996. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Report adopted at the Thirty-Fourth High Level Meeting of DAC. Paris.
- OED (Operations Evaluation Department, the World Bank). 2004. *2003 Annual Review of Development Effectiveness – The Effectiveness of Bank Support for Policy Reform*. Robert J. Anderson, task manager. OED Study Series. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2003a. “Approach Paper – OED Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process.” Available at http://www.worldbank.org/oed/prsp/#approach_paper. World Bank, Washington, D.C.
- . 2003b. *Debt Relief for The Poorest – An OED Review of the HIPC Initiative*. Madhur Gautam, task manager. OED Study Series. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2003d. *2002 Annual Review of Development Effectiveness – Achieving Development Outcomes: The Millennium Challenge*. Soniya Carvalho, task manager. OED Study Series. Washington, D.C.: World Bank.
- Oxfam. 2004. *From ‘Donorship’ to Ownership? Moving Towards PRSP Round Two*. Oxfam Briefing Paper 51. Washington, D.C.: Oxfam International.
- . 2001. *Making PRSPs Work: The Role of Poverty Assessments*. Washington, D.C.: Oxfam International.
- . 1995. *The Oxfam Poverty Report*, Kevin Watkins, ed. Oxford: Oxfam UK.
- Sanchez, Diana, and Katherine Cash. 2003. *Reducing Poverty or Repeating Mistakes? A Civil Society Critique of Poverty Reduction Strategy Papers*. Church of Sweden Aid, Diakonia, Save the Children Sweden, and the Swedish Jubilee Network. Brussels: EURODAD.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York, N.Y.: Alfred A. Knopf.
- Swanson, Eric Valdeman, and others. 2002. *Targets and Indicators for MDGs and PRSPs: What Countries Have Chosen to Monitor*. Development Economics, Development Data Group. Washington, D.C.: World Bank.
- SDC (Swiss Agency for Development and Co-operation). 2003. *Independent Evaluation of SDC’s Bilateral Engagement in the Poverty Strategy Paper (PRSP) Process*. Evaluation 2003/1, Evaluation and Controlling Division. Berne: Gerster.
- United Nations. 2000. *United Nations Millennium Declaration*. Adopted by the General Assembly at the 8th Plenary Meeting in New York. <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2002. *Economic Development in Africa. From Adjustment to Poverty Reduction: What is New?* New York and Geneva: United Nations.
- UNDP (United Nations Development Program) Evaluation Office. 2003a. *Evaluation of UNDP’s Role in the PRSP Process*, Volumes I and II. New York.
- . 2003b. *Millennium Development Goals Reports: An Assessment*. New York.
- United Republic of Tanzania. 1998. *The Tanzania Development Vision 2025*. Dar es Salaam.
- Whaites, Alan. 2000. *PRSPs: Good News for the Poor? Social Conditionality, Participation and Poverty Reduction*. Milton Keynes, U.K.: World Vision International.
- Wilks, Alex, and Fabien Lefrançois. 2002. *Blinding with Science or Encouraging Debate? How World Bank Analysis Determines PRSP Policies*. London: Bretton Woods Project and World Vision International.
- World Bank. 2003a. *World Development Indicators*. Washington, D.C.
- . 2003b. *Supporting Sound Policies with Adequate and Appropriate Financing*. Washington, D.C.
- . 2002a. *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies – Core Techniques and Cross-Cutting Issues*. Volume 1, Jeni Klugman, ed. Washington, D.C.
- . 2002b. “Operationalizing Bank-Fund Collaboration in Country Programs and Conditionality - Staff Guidance Note.” In *Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality—Progress Report*. Washington, D.C.
- . 2001. *Assessing Aid: What Works, What Doesn’t, and Why*. Washington, D.C.

- . 2000a. “Poverty Reduction Strategy Papers: Internal Guidance Note.” Washington, D.C.
- . 2000b. “Guidelines of Joint Staff Assessment of a Poverty Reduction Strategy Paper.” Available at <http://poverty.worldbank.org/files/jsa%20guidelines.pdf>. Washington, D.C.
- . 2000c. *Supporting Country Development in Low- and Middle-Income Countries*. Washington, D.C.
- . 1998. *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*. New York: Oxford University Press for the World Bank.
- World Bank and IMF. 2004. *Global Monitoring Report 2004*. Washington, D.C.
- . 2003a. *Poverty Reduction Strategy Papers - Detailed Analysis of Progress in Implementation*. Washington, D.C.
- . 2003b. *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Status of Implementation*. Washington, D.C.
- . 2003c, 2002c, 2001c,d, 2000a,b. *PRSPs – Progress in Implementation*. Washington, D.C.
- . 2003d. “Sri Lanka Joint Staff Assessment.” Washington, D.C.
- . 2002a. *Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality – Progress Report*. Washington, D.C.
- . 2002b. *Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in HIPCs*. Washington, D.C.
- . 2002c. “Senegal Joint Staff Assessment.” Washington, D.C.
- . 2001a. *Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality*. Washington, D.C.
- . 2001b. *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Status of Implementation*. Washington, D.C.
- . 1999a. *Strengthening the Link Between Debt Relief and Poverty Reduction*. Washington, D.C.
- . 1999b. *Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries*. Washington, D.C.
- . 1999c. *Poverty Reduction Strategy Papers – Operational Issues*. Washington, D.C.
- World Vision. 2002. *Masters of Their Own Development? PRSPs and the Prospects for the Poor*, Alan Whaites, ed. Milton Keynes, U.K.: World Vision International.

