

Fonds Monétaire International et
Association Internationale Pour Le Développement

Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté -- Questions d'ordre opérationnel

Élaboré par les services du FMI et de la Banque mondiale
10 décembre 1999

Table des matières

- I. [Introduction](#)
- II. [Le contexte de la nouvelle démarche](#)
- III. [Éléments éventuels des stratégies de réduction de la pauvreté](#)
- IV. [Procédure d'élaboration et de mise en oeuvre des stratégies de réduction de la pauvreté par les pays](#)
 - A. [Processus participatif](#)
 - B. [Élaboration du CSLP](#)
 - C. [Suivi et adaptation du CSLP](#)
- V. [Le rôle de la Banque et du FMI](#)
 - A. [Collaboration Banque/FMI](#)
 - B. [Préparatifs des services des deux institutions pour aider les autorités à élaborer leur CSLP](#)
 - C. [Processus participatif](#)
 - D. [Mise au point finale du CSLP](#)
 - E. [Présentation du CSLP et de l'évaluation des services des deux institutions aux Conseils de la Banque et du FMI](#)
 - F. [Examen de la formule du CSLP](#)
 - G. [Conséquences pour les ressources](#)
- VI. [Liens entre les CSLP et les opérations de prêt](#)
 - A. [Opérations de l'IDA](#)
 - B. [Opérations de la FRPC](#)
 - C. [Période de transition](#)
- VII. [Les CSLP et l'Initiative PPTE](#)
- VIII. [Action des donateurs bilatéraux et des institutions multilatérales](#)

- IX. [Thèmes de discussion](#)

Appendice

- I. [Éléments pouvant entrer dans la composition des CSLP](#)

Encadrés

- 1. [Principes qui sous-tendent le CSLP](#)
- 2. [Burkina Faso -- Étude expérimentale sur la réforme de la conditionnalité](#)
- 3. [Questions à prendre en compte par les autorités nationales dans le cadre de l'élaboration d'un DSRP](#)
- 4. [Facteurs que les gouvernements pourraient souhaiter prendre en considération en élaborant leurs processus participatifs](#)

Annexes

[Annexe I: Ouganda—Stratégie de réduction de la pauvreté](#)

[Annexe II: Ghana—Stratégie de réduction de la pauvreté](#)

I. Introduction

1. Dans les documents soumis récemment¹ aux Conseils d'administration de la Banque et du FMI, il est proposé d'adopter une démarche plus dynamique de lutte contre la pauvreté. Cette démarche reflète un large consensus qui est en train de se former sur la manière de faire en sorte que les interventions effectuées au niveau des pays ainsi que les concours des partenaires du développement soient plus efficaces pour réduire la pauvreté de manière durable. En particulier, ce consensus -- dont le Cadre de développement intégré de la Banque est l'illustration -- montre combien il est nécessaire d'élaborer des stratégies de lutte contre la pauvreté qui soient, notamment :

- propres aux pays, qui se chargent de les élaborer, avec une large participation de la société civile, des institutions élues, des principaux donateurs et des IFI pertinentes;
- fondées sur une bonne compréhension de la nature et des facteurs déterminants de la pauvreté et des corrélations qui existent entre les interventions des pouvoirs publics et la pauvreté, et sur le constat que la pauvreté ne saurait reculer durablement sans une croissance économique rapide; et
- axées sur la réalisation d'objectifs mesurables en termes de résultats concrets dans la lutte contre la pauvreté.

2. La nouvelle démarche reconnaît la complexité des facteurs déterminants de la pauvreté et les travaux considérables effectués en matière de lutte contre la pauvreté par d'autres organismes, y compris par les institutions du système des Nations Unies. Si les causes et les solutions sont spécifiques à chaque pays, en règle générale, cette démarche présentera des éléments communs d'une bonne stratégie de lutte contre la pauvreté. Une croissance rapide et durable, accompagnée d'un modèle de croissance où les pauvres participent entièrement à la vie économique est une condition nécessaire pour la lutte contre la pauvreté. Il faudra pour cela une gestion macroéconomique prudente, une activité et des investissements privés dynamiques ainsi que des politiques sectorielles et structurelles judicieuses. La nouvelle démarche tient aussi compte d'une réalité de plus en plus avérée, à savoir que la misère profondément enracinée et l'absence de perspectives économiques ainsi que le manque de ressources naturelles peuvent en eux-mêmes freiner la croissance. Pour faire reculer la pauvreté, il convient aussi de mettre au point des mécanismes efficaces pour faire participer les pauvres à la vie économique et créer des institutions publiques responsables et à l'écoute des pauvres. La bonne gestion des affaires publiques est nécessaire pour garantir une gestion saine des ressources publiques et réaliser une transparence accrue, y compris une opinion publique en éveil et des gouvernants comptables de leur gestion des finances publiques. L'implication active de la société civile dans le suivi des volets pertinents du programme constitue un élément important.

3. Dans la nouvelle formule, la stratégie propre au pays serait présentée dans un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) qui devrait devenir un instrument clé dans les relations entre les pays et la communauté des donateurs. Ce document serait soumis aux Conseils d'administration de la Banque et du FMI pour approbation et servirait de base pour les prêts concessionnels de la Banque et du FMI au pays ainsi que pour l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE.

4. Le Comité intérimaire et le Comité de développement ayant avalisé cette démarche, des mesures ont été prises en vue d'aider les pays à amorcer l'élaboration des stratégies de lutte

contre la pauvreté et d'associer d'autres partenaires du développement au processus, ainsi qu'il est précisé dans le document intitulé Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté -- État d'avancement et prochaines étapes². En résumé :

- Une lettre conjointe émanant des directions des deux institutions a été envoyée aux autorités des pays concernés.
- Des missions sont en train de discuter de l'appui à donner aux autorités de ces pays dans le cadre de l'élaboration des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP). Les représentants résidents ont déjà engagé des entretiens avec les hauts fonctionnaires.
- Une lettre conjointe des directions des deux institutions a été adressée aux banques régionales de développement ainsi qu'aux institutions des Nations Unies et aux agences d'aide, afin de les associer au processus, sans perdre de vue le travail que nombre d'entre elles ont déjà effectué afin d'aider les gouvernements à mettre au point et à appliquer des stratégies de lutte contre la pauvreté. Les directions des deux institutions ont suggéré que le CSLP soit un sujet central à l'ordre du jour de la prochaine réunion des banques multilatérales de développement (BMD) et du FMI en février.

5. En outre, la Banque et le FMI s'emploient activement à se doter de moyens qui leur permettent de mieux aider les pays à élaborer leurs propres stratégies efficaces de lutte contre la pauvreté et à résoudre les problèmes qui se posent à l'une et à l'autre institution. Les cadres supérieurs des services de la Banque et du Fonds se sont retrouvés dans le cadre d'un séminaire d'un jour le 18 octobre afin de procéder à un échange de vues sur la mise en oeuvre de la nouvelle démarche et d'aplanir les difficultés qu'elle présente pour les deux institutions. Au sein de la Banque, un travail important est effectué dans le cadre de la mise au point de l'ensemble de dispositions qui lient les indicateurs de la pauvreté aux priorités d'intervention des pouvoirs publics et les services de la Banque et du FMI sont en train de travailler sur les liens entre la situation macroéconomique et la pauvreté. Ces travaux serviront de base au programme de formation conjoint qui sera proposé aux représentants des pays bénéficiaires ainsi que pour les services de la Banque et du FMI³. Les consultations avec les gouvernements sur le CSLP devraient démarrer en janvier en Afrique, et être étendues ensuite aux autres régions du monde.

6. Ce document, élaboré conjointement par les services de la Banque et du FMI résume les directives suggérées en vue de la mise au point des stratégies de lutte contre la pauvreté et des CSLP et examine le rôle respectif des services de la Banque et du FMI. Il a pour objet de permettre un large processus de consultation. D'autres documents évoquent les questions d'ordre opérationnel connexes concernant la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance ainsi que les opérations de l'IDA⁴. Ces directives -- en particulier l'examen du contenu des CSLP et du processus participatif dont les grandes lignes sont présentées aux sections III et IV ci-après seront révisées à la lumière des réactions reçues et de l'expérience acquise. Les services se proposent également d'élaborer un rapport d'étape avant les réunions de printemps, faisant le point sur l'avancement des CSLP, ainsi que des rapports intérimaires en vue des discussions qui auront lieu périodiquement au Conseil d'administration par la suite à compter de l'été 2000.

7. Le reste du document est organisé comme suit. La section II s'efforce de resituer la nouvelle démarche dans son contexte et d'évaluer ce qu'il serait possible d'accomplir dans ce cadre à court terme. Il y est rappelé que l'objet du présent document est de nourrir la concertation et qu'il sera révisé à la lumière des commentaires reçus. La section III présente les éléments que les autorités nationales pourraient inclure dans les CSLP, tandis que la section IV évoque la question des processus que pourraient suivre les pays -- y compris la

participation de la société civile -- afin d'élaborer les CSLP et d'en suivre l'exécution. La section V décrit comment les services de la Banque et du FMI peuvent aider les autorités à élaborer les CSLP et la section VI décrit le lien entre les CSLP et les opérations de prêts de la Banque et le FMI, y compris les dispositions transitoires. La section VII décrit le lien entre les CSLP et l'Initiative PPTE. La section VIII présente les mesures d'accompagnement, de la part des donateurs et d'autres institutions multilatérales tandis que la section IX propose divers thèmes de discussion.

II. Le contexte de la nouvelle démarche

8. La nouvelle démarche a pour objectif majeur d'aider les pays à élaborer et à mettre en oeuvre des stratégies plus efficaces de lutte contre la pauvreté. Divers pays, donateurs et organisations internationales s'y efforcent depuis plusieurs années. De nombreux pays à faible revenu sont fermement résolus à faire reculer la pauvreté et des consultations élargies sont devenues une partie intégrante du dialogue sur la politique publique dans biens des contrées. La Banque s'efforce, au moyen du cadre de développement intégré, de diffuser ces enseignements et de les appliquer dans ses efforts d'aide aux pays membres et dans le cadre du partenariat international. Au FMI, ceci s'est traduit par la création de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance. [L'encadré 1](#) énonce les principes élaborés sur la base des travaux précédents.

Encadré 1 -- Principes qui sous-tendent le CSLP

Prise en charge par les pays

- L'adhésion du pays à la stratégie de lutte contre la pauvreté est primordiale. Une participation élargie de la société civile à l'adoption et au suivi de la stratégie de lutte adaptée aux circonstances spécifiques à chaque pays en renforcera la mise en oeuvre soutenue.

Axée sur les résultats

- Afin de formuler une stratégie efficace, il importe de comprendre la nature et les facteurs déterminants de la pauvreté, ainsi que les actions des pouvoirs publics susceptibles de faire reculer la pauvreté.
- Il convient de fixer des objectifs à moyen et à long terme de réduction de la pauvreté, y compris les résultats-clés et les indicateurs intermédiaires afin de s'assurer que les politiques sont bien conçues, mises en oeuvre efficacement et suivies attentivement.

Globale

- Il ne sera pas possible de faire reculer la pauvreté de manière durable sans une croissance économique rapide; la stabilité macroéconomique, les réformes structurelles et la stabilité sociale sont indispensables pour engager les pays dans la voie d'une croissance durable plus forte.
- La pauvreté a de multiples dimensions. Des mesures spécifiques sont nécessaires afin de permettre aux pauvres de partager les bienfaits de la croissance, de renforcer leurs capacités et leur bien-être et de réduire leur vulnérabilité aux risques.
- Une stratégie de lutte contre la pauvreté doit intégrer des interventions d'ordre institutionnel, structurel et sectoriel à un cadre macroéconomique cohérent.

Partenariats

- L'élaboration d'une stratégie de développement par le gouvernement peut créer un cadre propice à l'amélioration de la coordination des activités de la Banque et du FMI, ainsi que de celles des banques régionales de développement et d'autres organismes multilatéraux, agences d'aide

bilatérales, ONG, institutions universitaires, centres de réflexion et organisations du secteur privé.

Perspective à long terme

- Étant donné que pour faire reculer la pauvreté, il faudra réaliser des changements institutionnels et renforcer les capacités -- moyennant notamment des mesures visant à améliorer la gouvernance et à responsabiliser les pouvoirs publics -- une perspective à moyen et à long terme s'impose.
- La volonté des partenaires nationaux et internationaux à souscrire à des engagements à moyen terme rendra leur appui à la stratégie de lutte contre la pauvreté plus efficace

9. Certains pays -- tels que le Ghana et l'Ouganda - ont déjà réalisé des progrès substantiels dans l'élaboration de leurs propres stratégies participatives de lutte contre la pauvreté (voir annexes I et II pour une description des stratégies de lutte contre la pauvreté du Ghana et de l'Ouganda)⁵. Le Burkina Faso se trouve à présent en plein milieu d'un processus qui est fondé sur les principes énoncés ci-dessus (voir [encadré 2](#)). Toutefois, si pour la plupart ces principes sont largement acceptés, il est évident qu'ils sont d'application immédiate limitée, tant au niveau général qu'au niveau des pays. Au niveau général, il convient de faire davantage d'efforts pour mieux comprendre la nature complexe et pluridimensionnelle de la pauvreté et ses facteurs déterminants, y compris par exemple, les liens entre l'accroissement des dépenses (par exemple, au titre de l'enseignement primaire), les indicateurs intermédiaires (par exemple l'augmentation du taux de scolarisation) et les résultats visés (l'alphabétisation); ainsi que les liens entre les dépenses d'infrastructure (au titre des routes rurales) et la lutte contre la pauvreté (et l'inéquité sociale, de manière plus générale).

10. Il existe des divergences énormes d'un pays à l'autre sur les plans suivants :

- le degré de détermination à réduire la pauvreté et à mettre au point des stratégies de lutte contre la pauvreté propre au pays.
- le type de gouvernements, leur représentativité et leur capacité de s'impliquer dans des processus participatifs au côté de la société civile ;
- la mesure dans laquelle la société civile existe, est représentative et active dans tous les pays à faible revenu ;
- l'existence d'évaluations à jour de la pauvreté sur lesquelles puissent s'appuyer des stratégies de lutte contre la pauvreté et une bonne connaissance de la nature et de l'incidence géographique de la pauvreté ; et
- la disponibilité de données de qualité sur la pauvreté pouvant servir à mesurer la pauvreté.

Encadré 2. Burkina Faso -- Étude expérimentale sur la réforme de la conditionnalité

En 1997, une étude expérimentale de deux ans a été lancée sous la coordination des CE avec les objectifs suivants :

- Améliorer et renforcer la prise en charge de la mise en oeuvre du programme par le gouvernement.
- Lisser les flux d'aide et réduire les suspensions d'aide entraînant des perturbations.
- Renforcer l'efficacité de l'aide en suivant le programme sur la base des indicateurs de réalisation.

- Améliorer la coordination entre donateurs.

Les principales conclusions provisoires de cette étude pilote qui se dégagent à l'issue de trois missions conjointes de bailleurs de fonds sont :

- La prise en charge doit être intervenir au stade de la conception, et non seulement au stade de la mise en oeuvre du programme de réforme; la prise en charge ne se limite pas uniquement à l'adoption de politiques qui sont du goût des donateurs.
- Les résultats escomptés des programmes d'ajustement doivent être présentés de manière explicites; l'établissement d'objectifs clairs par les autorités et leur publication favorisent la prise en charge et la responsabilisation.
- L'accent mis sur les indicateurs de résultats -- qui permettent d'évaluer les résultats obtenus -- favorisent la prise en charge car cela permet au gouvernement de connaître le degré d'efficacité de ses politiques et partant, d'en être comptable. Il aide aussi les donateurs à améliorer la coordination à leur niveau.
- Des études supplémentaires sont nécessaires pour établir des indicateurs efficaces de gestion budgétaire.
- S'il est indispensable que l'appui des donateurs soit lié aux indicateurs de résultats, cette évolution doit se faire à la fois de manière progressive (compte tenu de l'ampleur du changement par rapport à l'aide à l'appui de réformes) et graduée (plus ou moins en fonction des résultats obtenus et non d'un plafond d'aide), étant donné que l'objectif poursuivi est de lisser les flux d'aide.
- Le dialogue élargi entre donateurs et gouvernements du fait de l'accent mis sur les résultats a été l'innovation la plus importante qui exige un changement fondamental d'attitude, tant de la part des donateurs que du gouvernement.

Les questions ci-après revêtent un caractère primordial pour les études à venir :

- La nécessité de définir des indicateurs appropriés dans certains secteurs (tels que l'agriculture), afin d'améliorer la qualité des données et d'interpréter avec prudence les résultats.
- La manière la plus efficace de lier les niveaux de l'aide et les résultats.

Source : Groupe de travail du PSA sur la gestion économique, Réforme de la conditionnalité : Étude expérimentale sur le Burkina Faso, novembre 1999.

11. À cause de ces différences, nous devons être réalistes quant à ce qui peut être accompli à court terme au moyen des CSLP. La nouvelle démarche ne comporte pas de «potion magique» capable de résoudre le problème de la pauvreté. Toutefois, à terme, dans les meilleures conditions possibles, nous approfondirons notre connaissance des questions concernées et serons mieux à même de mettre en oeuvre des stratégies efficaces. La nature et le contenu des CSLP varieront d'un pays à l'autre -- comme il se doit -- de même que le processus participatif suivi pour leur élaboration. À terme, les pays et les donateurs passeront, comme dans le cadre de l'Initiative PPTE -- par un processus d'apprentissage par l'usage. Ainsi, les services n'ont pas d'idée préconçue sur la stratégie «idéale» de lutte contre la pauvreté ou le processus participatif et encouragent les autorités qui s'efforcent de mettre au point des CSLP qui se rapprochent des principes énoncés ci-dessus à tester diverses méthodes; c'est dans cet esprit qu'il convient d'interpréter tout ce qui suit.

12. De même, étant donné que le processus du CSLP a reçu l'approbation des Conseils d'administration de la Banque et du FMI et l'aval du Comité intérimaire et du Comité du développement, il incombe aux institutions de fournir des orientations aux pays à faible revenu concernés quant à ce qui est envisagé. C'est précisément l'objet des sections III et IV ci-dessous. Toutefois, ces orientations sont à considérées comme indicatives et sujettes à modifications à deux principaux égards :

- Ainsi qu'il est souligné ci-dessus, nous nous engageons dans un processus d'apprentissage par l'usage dans le cadre duquel nous continuerons à être guidés par l'expérience des pays au fur et à mesure qu'elle s'accumule. En outre, ce processus fait une large place à l'expérimentation.
- Un processus de consultations sera engagé avec les pays concernés, les donateurs, d'autres institutions multilatérales ainsi qu'avec d'autres partenaires dans l'effort du développement au cours des mois à venir. Nous souhaitons aussi que le grand public nous communique ses réactions au présent document sur les sites Internet de la Banque et du FMI.

13. Il est indispensable qu'en mettant en oeuvre cette nouvelle démarche à moyen terme, nous évitions de faire preuve d'une ambition démesurée qui risquerait de paralyser le système. (Les services opérationnels tant de la Banque que du FMI ont tenu à souligner ce point). Par conséquent, nous devons faire preuve de réalisme en appuyant la mise au point de stratégies de lutte contre la pauvreté qui puissent être appliquées par les pays à faible revenu concernés.

III. Éléments éventuels des stratégies de réduction de la pauvreté

14. Les principes qui sous-tendent la nouvelle démarche et la bonne pratique d'un certain nombre de cas de pays suggèrent une série de questions qui pourraient être abordées dans la stratégie de lutte contre la pauvreté d'un pays donné. Il s'agit d'une synthèse qui pourrait présenter un intérêt pour les gouvernements qui organisent leur réflexion en vue de l'élaboration d'un CSLP, avec l'assistance de tous les participants au processus. Elle ne doit pas être considérée comme un cadre rigide ou comme un CSLP modèle. Au contraire, le CSLP doit se fonder de préférence sur les stratégies de lutte contre la pauvreté déjà en place, le cas échéant, et refléter les caractéristiques spécifiques à chaque pays. [L'encadré 3](#) récapitule certaines questions qui pourraient être prises en considération.

Encadré 3 -- Questions à prendre en compte par les autorités nationales dans le cadre de l'élaboration d'un DSRP

A. Obstacles à la réduction de la pauvreté

- Quelles sont les principales caractéristiques de la pauvreté dans ses diverses dimensions?
- Comment celles-ci sont-elles influencées par le niveau et l'évolution de la croissance, la politique suivie par les pouvoirs publics, les prestations des services publics, le fonctionnement de la société et des institutions, et par les chocs exogènes?
- Quels sont les principaux obstacles à une croissance plus rapide et à la distribution des bienfaits de la croissance aux pauvres?

B. Objectifs et buts

- Quels objectifs ont été retenus pour les diverses dimensions de la réduction de la pauvreté?
- Quelles sont les buts retenus pour quelques indicateurs intermédiaires?

C. Stratégie/plan d'action

- Quelles sont les politiques prioritaires des autorités visant à renforcer la croissance et à réduire la pauvreté?
- Quels sont les changements institutionnels nécessaires pour mettre en oeuvre la stratégie?

- Comment peut-on faire en sorte que les dépenses et les institutions publiques soient plus efficaces et subviennent mieux aux besoins des pauvres?

D. Systèmes de suivi et d'évaluation

- Quels sont les paramètres d'évaluation des progrès réalisés dans le cadre de la stratégie et quel est le rôle de la société civile dans le processus d'évaluation?
- Quelles sauvegardes garantissent la transparence et la responsabilité dans l'établissement du budget de l'État et l'administration des dépenses?

E. Assistance et environnement extérieurs

- Quel niveau d'assistance extérieure devrait être disponible pour accompagner les efforts déployés par le pays?
- Une assistance accrue pourrait-elle être effectivement être absorbée et si tel était le cas, quel en serait l'impact éventuel sur les objectifs de réduction de la pauvreté?
- Comment l'assistance technique, quelle qu'en soit la source, appuie-t-elle la mise en oeuvre de la stratégie?
- Quels effets un accès accru aux marchés des pays partenaires aurait-il sur la croissance et la réduction de la pauvreté?

F. Le processus participatif

- Quelle a été la nature du processus participatif et comment les avis et les intérêts des pauvres ont-ils été pris en considération?
- Quel impact le processus participatif a-t-il eu sur la formulation et le contenu de la stratégie?

Une stratégie de lutte contre la pauvreté doit veiller à ce que les politiques macroéconomiques, structurelles et sociales d'un pays cadrent avec les objectifs en matière de lutte contre la pauvreté et de développement social. En outre, elle doit être élaborée de manière transparente et avec une large participation de tous les intéressés au choix des objectifs, à la formulation des politiques et au suivi de la mise en oeuvre. En règle générale, le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) doit :

- Décrire les objectifs à long terme pour les volets essentiels de la réduction de la pauvreté, ainsi que le cadre macroéconomique, structurel et institutionnel pour atteindre ces objectifs, en s'inspirant de l'expérience internationale et nationale.
- Compte tenu des longs délais généralement nécessaires pour que les résultats de la lutte contre la pauvreté soient connus et effectivement ressentis, et parce qu'il est nécessaire d'assurer le suivi à court terme des progrès réalisés, les objectifs à plus long terme pourraient prendre la forme de buts annuels, avec par exemple un horizon à trois ans pour les indicateurs intermédiaires et de substitution pertinents. Ainsi, par exemple, un objectif à long terme d'amélioration du taux d'alphabétisation pourrait se traduire par des objectifs annuels (intermédiaires) couvrant par exemple le taux de scolarisation primaire.
- Les fondements économiques et institutionnels d'une croissance rapide et soutenue et de la lutte contre la pauvreté -- y compris les réformes institutionnelles et structurelles, les stratégies sectorielles ainsi que les programmes et les buts spécifiques de la lutte contre la pauvreté, et les besoins de financement intérieurs et extérieurs y afférents -- devraient être

intégrés dans un cadre macroéconomique cohérent pour une période d'au moins trois ans.

15. La description ci-dessus du contenu éventuel d'un CSLP -- qui est résumée à l'appendice I -- doit être considérée uniquement comme un objectif auquel devraient tendre les autorités d'un pays, appuyées par la Banque et le Fonds ainsi que par d'autres partenaires dans l'effort de développement. Les services insistent sur le fait que il convient de la considérer comme un guide que les autorités doivent utiliser de manière sélective et qui devra être adapté aux circonstances spécifiques à chaque pays et aux connaissances que nous en avons. **L'expérimentation dans la mise en forme du CSLP doit être encouragée. L'objectif est d'élaborer un document bien ciblé qui décrit comme objectifs de la lutte contre la pauvreté des résultats réalistes, qui demandent cependant de gros efforts, et les mesures nécessaires pour y parvenir, en s'appuyant sur les principes de l'encadré 1.**

16. La conception des stratégies de lutte contre la pauvreté sera un processus évolutif dans lequel certains pays auront, au départ, une avance par rapport aux autres et certains pays progresseront plus vite que d'autres. La Banque et le FMI ainsi que d'autres partenaires dans l'effort du développement doivent appuyer ce processus en tirant parti de leurs avantages comparatifs.

17. Il importe particulièrement que les CSLP encouragent les pays à progresser -- et à suivre leurs avancées sur les quatre principaux fronts suivants :

- établissement de diagnostics appropriés qui puissent aider les autorités nationales à mieux cerner les obstacles majeurs qui entravent la lutte contre la pauvreté et freinent la croissance dans leurs propres pays et mise au point d'indicateurs de progrès fiables en matière de lutte contre la pauvreté
- approfondissement par tous les secteurs de la société civile d'une vision commune des objectifs visés en matière de lutte contre la pauvreté
- établissement de priorités et interventions des pouvoirs publics propres à réaliser les objectifs de lutte contre la pauvreté; et
- élaboration de processus participatifs pour définir les objectifs de réduction de la pauvreté, suivre la mise en application de la stratégie et vérifier les progrès réalisés.

IV. Procédure d'élaboration et de mise en oeuvre des stratégies de réduction de la pauvreté par les pays

A. Processus participatif

18. Une large participation de la société civile, de toutes les autres parties prenantes du pays et des élus devrait contribuer à améliorer la conception et à appuyer la mise en oeuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté. La concertation avec les représentants des pauvres devrait en particulier permettre au gouvernement de répondre à leurs préoccupations premières dans la stratégie⁶. En permettant une plus forte adhésion à la stratégie, une vaste participation de toutes les parties prenantes peut en accroître les chances de succès et de pérennité. La société civile peut jouer un rôle déterminant dans le suivi de l'application de cette stratégie et renforcer la responsabilisation.

19. Il est important de souligner que le processus d'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté ne peut -- et ne doit -- pas être soumis à des principes rigides. Pour tenir compte de la diversité des réalités et des systèmes politiques des pays appelés à se doter d'un CSLP, l'expérimentation et l'adaptation, en fonction des valeurs culturelles et de la

situation spécifique de chaque pays sera un facteur déterminant de la réussite de ce processus. [L'encadré 4](#) présente les éléments dont il conviendrait que les pouvoirs publics tiennent compte pour mettre sur pied leur processus participatif.

Encadré 4. Facteurs que les gouvernements pourraient souhaiter prendre en considération en élaborant leurs processus participatifs

Les processus participatifs doivent refléter les cultures, les pratiques et les institutions des pays concernés. Les généralisations ne présentent guère d'intérêt. Cela étant, entre autres considérations éventuelles, il convient de mentionner les éléments suivants :

- L'implication d'un échantillon des pouvoirs publics aussi large que possible, y compris, le cas échéant, le Parlement.
- L'inclusion d'un éventail de participants de la société civile et d'autres parties prenantes aussi large que possible, de manière à représenter les points de vue des pauvres.
- Le fait qu'il est souhaitable que la société civile participe au suivi de la mise en oeuvre de la stratégie et de la réalisation des indicateurs de performance.
- La possibilité de recueillir les avis des parties consultées sur la stratégie adoptée.
- La participation des principaux donateurs et institutions multilatérales à la formulation de la stratégie

B. Élaboration du CSLP

20. Les autorités doivent élaborer des projets de CSLP afin de mieux faire leur la stratégie, en s'appuyant, selon les besoins, sur des experts extérieurs. L'avant-projet de CSLP des autorités pourrait soit être élaboré après des consultations avec les parties prenantes au niveau national, soit constituer un apport au processus lors de ces premiers entretiens. Les grandes institutions multilatérales -- notamment la Banque et le FMI -- devraient être prêtes à appuyer le processus, au même titre que d'autres donateurs, compte tenu du rôle central qu'elles jouent au travers des conseils de politique économique et des financements extérieurs qu'elles fournissent aux pays membres. Dans ce contexte, il serait bon de réunir le groupe consultatif ou un autre forum de donateurs dans le but de mobiliser des concours extérieurs avant la mise en forme finale du CSLP. Il incomberait aux autorités de juger -- en consultation avec ses partenaires internationaux -- à quel stade mettre en forme le CSLP et le soumettre à l'approbation des conseils de la Banque et du FMI comme base d'attribution de prêts concessionnels par ces institutions (voir Section V ci-après)⁷.

C. Suivi et adaptation du CSLP

21. la supervision participative de la mise en oeuvre du CSLP -- étayée par le renforcement des institutions et des pratiques en matière de gestion des dépenses en vue de renforcer la transparence, la responsabilité et l'efficacité -- est un élément clé du processus CSLP. Les gouvernements devraient élaborer chaque année un rapport sur l'état d'avancement de la mise en oeuvre du CSLP qui pourrait aussi servir de base de communication avec tous les partenaires extérieurs, ce qui aurait pour effet d'assouplir les exigences excessive en matière de communication. Le rapport sur l'état d'avancement préciserait si les objectifs retenus en matière de développement ont été atteints et indiquerait les raisons qui explique les écarts entre les résultats effectifs et les objectifs fixés. Il indiquerait aussi dans quelle mesure les avis extérieurs ont été recueillis et pris en compte dans le rapport. Les modifications apportées à la stratégie afin de renforcer la mise en oeuvre à la lumière de l'expérience ou

afin d'amortir les chocs exogènes -- qui pourraient dans l'un et l'autre cas amener les autorités à réviser le cadrage macroéconomique et d'autres politiques -- pourraient être soumises. Il est suggéré que tous les trois ans, toutes les parties intéressées participent à la mise à jour de l'ensemble du CSLP. Cette mise à jour serait aussi l'occasion pour tous les participants de procéder à la revue de la mise en oeuvre du processus.

V. Le rôle de la Banque et du FMI

A. Collaboration Banque/FMI

22. Le nouveau cadre exigera une collaboration plus étroite de la Banque et du FMI dans l'assistance aux pays à faible revenu. L'objectif est d'aider les autorités nationales à établir une stratégie de lutte contre la pauvreté dans laquelle les mesures visant à accélérer la croissance et à réduire la pauvreté s'intègrent dans un ensemble cohérent de politiques macroéconomiques, structurelles et sociales. Pour ce faire, la Banque et le FMI présenteront aux autorités leur point de vue commun, spécifique pour chaque pays, sur les principaux obstacles à une croissance plus rapide et à la réduction de la pauvreté et les possibilités d'action pour résoudre ces problèmes, comme on le verra plus bas. De la même manière, les services des deux institutions doivent être prêts à envisager une méthode d'ajustement et de réforme plus souple, définie par le pays, qui fait ainsi sien le programme d'action, sans compromettre l'objectif de réduction de la pauvreté et d'accélération de la croissance.

23. Les services du FMI et de la Banque mondiale devront agir en étroite concertation pour présenter aux autorités nationales une vue d'ensemble cohérente, chacune des institutions se concentrant sur son domaine de compétence traditionnel, comme elles en sont convenues dans le passé⁸. Les services du FMI seront donc en pointe dans les domaines qui sont traditionnellement de leur ressort : promouvoir l'adoption de politiques macroéconomiques prudentes, les réformes structurelles connexes, portant par exemple sur le régime de change et la politique fiscale, et les questions relatives à la gestion des finances publiques, à l'exécution du budget, à la transparence des finances publiques ainsi qu'à l'administration fiscale et douanière. Les services de la Banque seront en première ligne pour conseiller les pouvoirs publics dans l'élaboration des stratégies de lutte contre la pauvreté, notamment en ce qui concerne le nécessaire travail de diagnostic sous forme d'évaluations de la pauvreté et de suivi des indicateurs pertinents, la mise au point de stratégies sectorielles, les réformes visant à renforcer l'efficacité et la capacité de réaction des institutions ainsi que la mise en place de dispositifs de protection sociale; ils devront aussi aider les autorités à évaluer le montant des dépenses prioritaires à engager dans la lutte contre la pauvreté pour produire des résultats précis. Les services de la Banque seront également aux avant-postes pour donner des conseils aux autorités sur les moyens d'accroître l'efficacité des dépenses publiques et de mieux les orienter sur la lutte contre la pauvreté (notamment au moyen d'examen des dépenses publiques), ainsi que sur d'autres réformes structurelles telles que les privatisations et la réforme du cadre réglementaire. Nombreux sont les domaines qui nécessiteront une action concomitante des services du FMI et de la Banque, par exemple en vue de l'instauration d'un environnement propice à l'épanouissement de l'initiative privée, à la libéralisation des échanges et au développement du secteur financier.

24. Les services de la Banque et du FMI, ainsi que les autres principaux partenaires, devront collaborer étroitement pour que leurs compétences respectives se complètent afin d'aider le mieux possible les autorités nationales dans une tâche difficile : établir des stratégies de lutte propres à leur pays. La Banque et le FMI doivent s'assurer de la cohérence de leur appui et de leurs conseils, en tenant compte des contributions des autres principales parties prenantes, nationales et internationales. Dans cette optique, des mesures prioritaires seront identifiées pour lesquelles (voir appendice I) le FMI ou la Banque sera

responsable au premier chef de l'appui aux autorités dans la formulation et le suivi de la politique économique. Les autres institutions internationales, les pays donateurs et la société civile devraient aussi prendre une part de plus en plus active à la formulation et au suivi de la politique publique dans de nombreux domaines où leur intervention sera jugée appropriée.

25. Les services de la Banque et du FMI doivent aussi collaborer étroitement pour mieux comprendre la relation générale entre le cadre macroéconomique, la croissance et la réduction de la pauvreté, en particulier à moyen terme, et partant les questions générales soulevées dans les sections II et III.

B. Préparatifs des services des deux institutions pour aider les autorités à élaborer leur CSLP

26. L'élaboration, par un processus participatif, d'une stratégie de réduction de la pauvreté propre au pays a des implications importantes pour la nature des préparatifs de mission à la Banque et au FMI. En particulier, la préparation des missions CSLP doit comporter une grande souplesse afin d'éviter de brider le processus participatif. Cependant, dans le même temps, et dans un souci de collaboration plus étroite entre leurs services, la Banque et le FMI doivent commencer par accorder leurs points de vue sur l'analyse-diagnostic de la pauvreté, les obstacles à la croissance et à la réduction de la pauvreté, et les mérites comparés des principaux choix d'orientation. Les préparatifs de la mission doivent aussi aider à définir comment les services des deux institutions peuvent aider les autorités dans un processus d'élaboration du CSLP dont les modalités seront probablement différentes d'un pays à l'autre.

27. En conséquence, les principales missions CSLP -- en particulier celles qui sont effectuées au stade initial, alors que les autorités s'efforcent d'engager le processus -- doivent être conjointes. La chaîne de commandement pourrait permuter d'un pays à l'autre, étant entendu que le chef de mission serait dans tous les cas issu d'une institution et son adjoint de l'autre -- il serait responsable des principaux domaines relevant de la compétence de son institution. Au début du processus, les services des deux institutions doivent chercher à définir un point de vue commun concernant les questions ci-après et informer leur direction des domaines où leurs vues sont différentes et comment ils proposent de les rapprocher :

- Une description de la situation actuelle en matière de pauvreté -- fondée sur des évaluations récentes --, de son évolution récente et de ses facteurs déterminants, ainsi que des déséquilibres qui doivent encore être corrigés⁹.
- Une analyse des principaux obstacles à une croissance plus rapide et à la réduction de la pauvreté.
- Un examen de la qualité, de la couverture et du délai de production des principales données, notamment des éventuels indicateurs finaux et intermédiaires.
- Une évaluation des principales questions de fond dans les domaines macroéconomique, structurel et social, étant donné les objectifs fondamentaux de la promotion de la croissance et de la réduction de la pauvreté.
- Une estimation initiale des ressources actuelles et, partant, des dépenses qui pourraient être consacrées à la réduction de la pauvreté.
- Un examen du niveau actuel et de la nature de l'aide extérieure, ainsi que des perspectives d'augmentation de l'aide à moyen terme.

28. Il est admis qu'un long processus d'apprentissage est nécessaire pour parvenir à une meilleure compréhension des relations entre la réduction de la pauvreté, la stabilité macroéconomique et la croissance à moyen terme. Il convient aussi de s'accorder sur les responsabilités respectives des services des deux institutions dans l'assistance aux autorités, sur la base du partage général des responsabilités décrit plus haut.

29. Ce point de vue commun ne doit pas être considéré comme une position de négociation; il doit plutôt servir de cadre de référence pour un dialogue en toute connaissance de cause. Dans les pays où les stratégies de lutte contre la pauvreté ont été préparées, elles pourraient être passées en revue. La première mission conjointe devra probablement se concentrer sur les éléments à inclure dans le CSLP et le processus participatif. L'analyse-diagnostic pourrait être partagée avec les autorités afin de les aider à préparer le processus CSLP. Au début, l'accent serait mis sur les dossiers à traiter et une série de choix d'orientation à ce propos, sans solutions privilégiées. Les services des deux institutions seraient disponibles pour aider les autorités dans les travaux de diagnostic de base, tels que l'analyse de la pauvreté et la collecte de données sur la pauvreté auprès de sources multiples.

30. Les missions ultérieures ne doivent pas nécessairement être conjointes -- mais les informations seront régulièrement partagées avec l'institution partenaire -- lorsque, par exemple, elles effectuent des travaux techniques sur des sujets spécifiques faisant partie du domaine de compétence de l'une des deux institutions. Cependant, aux moments critiques du processus d'élaboration d'une évaluation commune du CSLP par les services des deux institutions (voir section III.D ci-dessous) -- surtout lorsque des prises de positions importantes émergent du processus participatif -- il peut être utile de mener de nouvelles missions conjointes pour lesquelles il sera nécessaire que les directions s'accordent sur un point de vue commun.

C. Processus participatif

31. La Banque et le FMI peuvent et doivent offrir leur aide dans le processus participatif, mais il revient aux gouvernements de prendre la direction des opérations. D'autres institutions, notamment des donateurs bilatéraux et des organismes des Nations Unies, sont peut-être mieux placées que la Banque ou le FMI pour appuyer efficacement ces processus. Les services de la Banque et du FMI doivent être prêts à partager leurs analyses et les principaux éléments qui sous-tendent leurs prises de positions dans le processus consultatif, même dans les premières phases du dialogue. Les missions tireront des enseignements du dialogue et doivent être prêtes à envisager de modifier leur analyse des problèmes et des possibilités d'action en conséquence. Les services des deux institutions devront appuyer activement le processus pour que le dialogue intérieur prenne en considération les politiques de prêt de la Banque et du FMI, ainsi que les résultats de toute analyse technique des relations entre les actions publiques et la pauvreté, au niveau international et national. L'appui de la Banque et du FMI ne sera généralement qu'un élément du soutien beaucoup plus large de la communauté internationale au processus de formulation et d'exécution de la stratégie de lutte contre la pauvreté, avec notamment une assistance technique et un financement du processus (voir section VIII ci-dessous).

D. Mise au point finale du CSLP

32. Le temps nécessaire pour aboutir à un projet quasi final de CSLP variera probablement d'un pays à l'autre, mais il faudra à un moment donné mener une mission conjointe Banque-FMI pour préparer la présentation du CSLP aux Conseils. À cet effet, les deux directions devront s'accorder sur un avis commun à propos de la stratégie qui émerge du processus

consultatif pour déterminer si elle peut servir d'appui aux prêts concessionnels des deux institutions. À ce stade, des consultations informelles avec les Conseils seront peut-être parfois nécessaires.

33. La mission conjointe communiquera l'avis des directions sur la stratégie qui a émergé du processus. En particulier, la mission examinera avec les autorités toute modification qui pourrait être nécessaire pour que les directions puissent recommander aux Conseils d'avaliser le CSLP. Les services des deux institutions devront être prêts à partager ces vues plus largement avec les participants au processus participatif. Ce sera un facteur important pour aider les autorités à décider à quel stade, et sous quelle forme, elles désirent soumettre le CSLP à l'examen des Conseils. Comme pour les accords actuels, il faut s'attendre à ce que les autorités ne souhaitent demander l'examen de leur CSLP que lorsque les directions entendent recommander qu'il soit avalisé. Le CSLP sera présenté aux Conseils avec un rapport conjoint des services des deux institutions, qui évaluera la stratégie des autorités décrite dans le CSLP et précisera comment l'application de la stratégie influera sur la conception des programmes de chaque institution.

E. Présentation du CSLP et de l'évaluation des services des deux institutions aux Conseils de la Banque et du FMI

34. L'expérience démontre qu'une solide adhésion du pays à la stratégie de réduction de la pauvreté par un pays influe favorablement sur son exécution et son degré de réussite. Mais, de toute évidence, le risque existe que les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté qui résultent d'un processus participatif incluant la société civile évitent parfois d'aborder des questions difficiles, socialement conflictuelles et soient, en substance, moins convaincantes que la Banque et le FMI ne le souhaiteraient. En fin de compte, il reviendra aux Conseils de décider si une stratégie de lutte contre la pauvreté est appropriée ou non, et notamment si une stratégie à laquelle l'adhésion du pays est plus forte, mais dont le programme d'action est peut-être moins énergique, est justifiée dans certaines circonstances.

35. Les services des deux institutions proposent qu'une évaluation conjointe accompagnant le CSLP recommande l'aval (ou le rejet) de la stratégie comme base de l'aide concessionnelle de la Banque et du FMI au pays concerné. Ce rapport décrirait aussi le processus participatif suivi dans la préparation de la stratégie. Mais il ne recommanderait pas d'avaliser ou de rejeter le processus participatif. Les Conseils auraient eu l'occasion de faire des commentaires sur l'évolution du contenu du CSLP lors de précédentes séances d'information informelles. Les principaux donateurs auraient aussi participé au processus d'élaboration du CSLP. Les vues des Conseils sur les actions prioritaires -- à supposer qu'elles diffèrent de celles du CSLP, en dépit de leur volonté d'avaliser le CSLP comme base de l'aide concessionnelle de la Banque et du FMI -- seront transmises aux autorités et pourront être prises en compte lors de révisions ultérieures du CSLP (par exemple, dans les rapports d'étape annuels) et dans le contenu spécifique des programmes de prêt.

36. Il est à prévoir que, dans de nombreux cas, les autorités choisiront de publier leur CSLP lorsqu'il sera dans sa forme finale, et donc avant son examen par les Conseils. De toute manière, il est prévu de publier sur les sites Internet de la Banque et du FMI un communiqué de presse résumant les débats des Conseils, ainsi que le CSLP et le rapport conjoint des services des deux institutions. Après avoir été avalisé par les Conseils, le CSLP servirait de base pour les opérations de la Banque et du FMI dans le pays concerné. La section VII examine les liens entre la CSLP et les opérations de la Banque et du FMI, sur la base des documents distincts qui ont été préparés à ce sujet pour les Conseils.

37. Les services de la Banque et du FMI examineraient avec les autorités le rapport d'étape sur l'exécution du CSLP. Conformément aux procédures décrites pour le CSLP, le rapport

d'étape annuel et un rapport conjoint des services des deux institutions, établi séparément, sur les progrès accomplis dans l'exécution du CSLP seraient soumis aux deux Conseils et aux autres principales parties prenantes. Comme indiqué dans les sections qui suivent, l'aval donné par les Conseils à ces documents et aux recommandations connexes des services des deux institutions peut avoir des conséquences importantes pour le calendrier d'octroi de l'aide au titre de l'Initiative en faveur des PPTE et pour les décaissements futurs au titre des opérations de la Banque et du FMI. En outre, c'est au moyen du rapport d'étape que les progrès seraient notifiés au Groupe consultatif et il constituerait donc un élément important dans les décisions des donateurs quant à la poursuite de leurs opérations.

F. Examen de la formule du CSLP

38. Les services des deux institutions proposent que les deux Conseils fasse le bilan de la mise en oeuvre du nouveau cadre de lutte contre la pauvreté avant la fin de 2001. Les services prépareront une évaluation conjointe de cette mise en oeuvre dans le cadre d'un examen auquel seraient associés les pays membres, les organismes internationaux, les autres donateurs et la société civile.

G. Conséquences pour les ressources

39. L'aide apportée par les services des deux institutions aux autorités dans la préparation de leur CSLP aura un effet considérable sur leur charge de travail. Elle augmentera dans les domaines suivant : pauvreté (données et diagnostics), implication dans le processus participatif en collaboration avec l'institution partenaire (y compris davantage de missions conjointes), recherche de base, assistance technique et dialogue avec le grand public sur le processus d'élaboration du CSLP. Ce surcroît de travail pour les missions et les représentants résidents pourraient avoir des conséquences majeures pour les services des deux institutions et le budget des voyages. Celles-ci sont examinées plus en détail dans les documents d'accompagnement respectifs des deux institutions.

VI. Liens entre les CSLP et les opérations de prêt

A. Opérations de l'IDA

40. Pour la Banque, les stratégies d'aide-pays (SAP) joueront un rôle important dans le processus. Les indicateurs intermédiaires et finaux de la stratégie de lutte contre la pauvreté seront inclus dans leurs objectifs et les priorités des opérations de prêt appuyées par la Banque seraient revues en conséquence. Dans tous les pays bénéficiant des concours de l'IDA, la Banque utilisera les mesures contenues dans le CSLP afin de déterminer les critères de déblocage des prêts. Dans les PPTE, faute de SAP ou de rapport d'étape sur la SAP l'année précédant la prise de décision, le Mémoire du Président sur la prise de décision au titre de l'Initiative en faveur des PPTE précisera les critères de déblocage des prêts de la Banque sur la base des progrès accomplis dans la mise en oeuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Comme le programme aura été énoncé dans l'évaluation du CSLP par les services des deux institutions, la CAS deviendra un document allégé et pragmatique qui résume le programme d'activité du Groupe de la Banque mondiale à moyen terme.

41. Un CSLP ou un CSLP intérimaire avalisé par les Conseils de la Banque et du FMI fournira un cadre de référence pour la SAP et les prêts. Avec effet immédiat lorsque les PPTE atteignent le stade de la prise de décision ou que les pays sollicitent l'approbation de nouveaux accords FRPC ou la revue d'accords existants du même type, et dans le cas de

tous les emprunteurs IDA, à une date à déterminer le 1^{er} janvier 2001 au plus tard au vu du bilan de la première année, un CSLP, un CSLP intérimaire ou un rapport d'étape sur le CSLP avalisé par les Conseils¹⁰ sera une condition nécessaire pour un scénario de prêt de l'hypothèse haute et des prêts à l'ajustement, sauf dans des circonstances spéciales, telles que des situations d'urgence ou de crise. Faute d'un CSLP ou d'un CSLP intérimaire avalisé par les deux Conseils, la direction de la Banque énoncera dans la SAP les principes pouvant justifier un éventuel programme de prêt pendant la période d'application de la SAP.

B. Opérations de la FRPC

42. Tous les programmes appuyés par la FRPC découleront du CSLP et seront formulés par les autorités nationales en coordination étroite avec la Banque mondiale et le FMI, ce qui a plusieurs conséquences importantes pour les opérations du FMI¹¹. La plus fondamentale est que la plupart des politiques et des objectifs inscrits aux programmes soutenus par la FRPC seront tirés directement de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Comme les CSLP serviront de base aux opérations de prêt concessionnelles de la Banque et du FMI dans les pays à faible revenu, il est possible aussi d'éviter un chevauchement de la conditionnalité de détail. Les lettres d'intention au titre de la FRPC ne porteront que sur les domaines dont le FMI a été désigné responsable au premier chef dans la matrice CSLP, à l'exception des conditions relevant du domaine de compétence de la Banque qui, si elles ne sont pas observées, pourraient avoir un impact macroéconomique suffisamment fort pour faire dérailler le programme appuyé par la FRPC; ce dernier point sera spécifié aussi dans le programme appuyé par la FRPC.

43. En règle générale, l'approbation d'un nouvel accord FRPC ou l'achèvement d'une revue dans le cadre d'un accord en vigueur doivent être subordonnés à l'aval donné par les Conseils du FMI et de la Banque à un CSLP intérimaire (voir section VII c) ci-dessous), à un CSLP ou à un rapport d'étape simultanément ou dans les douze mois précédents. Si le plus récent CSLP ou rapport d'étape date de plus de douze mois, les services des deux institutions proposeront aux Conseils d'achever la revue à condition que, entre autres, un calendrier soit arrêté pour l'achèvement du CSLP ou du rapport d'étape. Même au delà de la période de mise en place progressive, pour les pays sortant d'un conflit, les pays victimes d'une catastrophe naturelle ou les pays sollicitant directement un nouveau programme FRPC sans récent accord FRPC, un CSLP intérimaire sera suffisant pour appuyer la première demande d'approbation de l'accord par le Conseil. Un CSLP sera ensuite généralement attendu pour que les services et la direction recommandent l'approbation de la revue couvrant la deuxième année. Il est proposé que l'utilisation des CSLP intérimaires soit éliminée progressivement puisque la plupart des pays seront supposés produire des CSLP proprement dits. Le calendrier d'élimination progressive sera recommandé ultérieurement, à la lumière des progrès accomplis dans l'établissement des CSLP. Tous les nouveaux accords FRPC nécessiteront un CSLP en cours ou un CSLP intérimaire comme indiqué plus haut.

44. En outre, comme les décisions sur les accords FRPC sont parfois prises plusieurs mois après que les Conseils ont donné leur aval aux CSLP ou rapports d'étape sous-jacents, la direction du FMI recommandera l'approbation des accords FRPC et l'achèvement des revues uniquement si elle juge que la mise en oeuvre du CSLP demeure satisfaisante, après consultation des services et de la direction de la Banque. En cas de dérapage, la direction subordonnera sa recommandation au recensement de mesures correctives suffisamment crédibles visant à remettre la stratégie de lutte contre la pauvreté sur la bonne voie. Tous les autres aspects opérationnels des modalités de la FRPC -- admissibilité, niveaux d'accès, engagement des ressources fondé sur un accord triennal, revues et échelonnement dans le temps -- sont identiques à celles qui s'appliquaient à la FASR.

C. Période de transition

45. Un certain nombre de gouvernements ont commencé à prendre l'initiative dans le processus d'établissement des CSLP. En outre, les gouvernements sont invités à produire des programmes concrets et des calendriers pour l'élaboration d'un CSLP. Cependant, il faudra du temps pour établir, grâce à une large participation, les stratégies solides visant à faire reculer la pauvreté de manière vérifiable. Dans cette optique, et comme le Comité intérimaire et le Comité du développement ont demandé à la Banque et au FMI d'amener le plus grand nombre possible de PPTE au stade la prise de décision avant la fin de l'an 2000, les services des deux institutions envisagent d'établir une période de transition pendant laquelle les CSLP seraient élaborés sans perturber l'aide concessionnelle de la Banque et le FMI aux pays à faible revenu, y compris au titre de l'Initiative en faveur des PPTE. Pendant cette période de transition, les stratégies de réduction de la pauvreté évolueront et seront progressivement améliorées, toutes les parties concernées profitant de leur propre expérience et de celle des autres pays.

46. La période de transition impliquera aussi la mise en place progressive des CSLP et, parallèlement, l'élimination du document-cadre de politique économique (DCPE). Pendant cette période, les Conseils de la Banque et du FMI se verront soumettre des documents quelque peu différents pour chaque pays, la forme et le contenu de ces documents traduisant le degré d'évolution vers un CSLP. Néanmoins, dans tous les cas, il faut entamer des travaux de fond en vue de la production d'un CSLP. Les trois distinctions ci-après sont prévues :

- Les DCPE qui avaient déjà été préparés, ou étaient à un stade avancé de préparation quand la nouvelle orientation sur la réduction de la pauvreté a été approuvée, seront soumis aux Conseils conformément aux procédures existantes pour les accords FRPC. Cependant, ces DCPE énonceront aussi les intentions du gouvernement concerné quant à la production d'un CSLP, dans la mesure où ces intentions avaient fait l'objet de discussions avant la mise au point finale du DCPE. Sauf pour les programmes pays de cette catégorie¹², aucun autre DCPE ne sera produit.
- Pour les pays qui ne sont pas en mesure de préparer un CSLP au moment i) de la prise de décision les concernant au titre de l'Initiative en faveur des PPTE¹³, ii) de l'approbation par le Conseil d'administration du FMI de nouveaux accords FRPC ou de la revue des programmes annuels à ce titre ou iii) de la revue par le Conseil des administrateurs de la Banque de leur SAP, des équipes de la Banque et du FMI travailleront avec le gouvernement à la production d'un **CSLP intérimaire** qui sera accompagné d'une évaluation effectuée par les services des deux institutions et devra être avalisé par les Conseils de la Banque et du FMI. Le CSLP intérimaire inclura ce qui suit :
 - Un rapport intérimaire préparé par le gouvernement, qui exprimant sa volonté de lutter contre la pauvreté et les principaux éléments de sa stratégie de réduction de la pauvreté, correspondant au diagnostic qui a été effectué. Cela supposerait notamment des engagements sur un calendrier et un processus consultatif qui aboutiraient à un CSLP avec l'appui de la Banque, du FMI et d'autres partenaires.
 - Un cadre macroéconomique et une liste de mesures s'étalant sur trois ans, qui ont été arrêtés conjointement et sont l'un et l'autre axés sur la réduction de la pauvreté. Il sera aussi indiqué explicitement que ces engagements et objectifs pour les dernières années de la période

couverte sont provisoires et devront être révisés lorsque le document intérimaire sera remplacé par un CSLP.

- À court terme, il est entendu que le stade de préparation des gouvernements peut varier dès lors qu'il s'agit de définir les éléments de leur stratégie de croissance et de lutte contre la pauvreté. C'est pourquoi dans certains cas, au cours des prochains mois, le contenu du CSLP intérimaire pourrait être limité à une déclaration du gouvernement exprimant sa volonté de réduire la pauvreté, à une description de la nature du problème de la pauvreté et de la stratégie gouvernementale face à ce problème, ainsi qu'à un calendrier et à un projet de préparation d'un CSLP, ainsi que d'une liste de mesures et d'un cadre macroéconomique.

47. Comme noté, dans tous ces cas, il faut entamer des travaux de fond pour aider les gouvernements à préparer leur stratégie de réduction de la pauvreté. Par ailleurs, on suivra les progrès accomplis dans la production d'un CSLP selon le calendrier que les autorités se sont engagées à respecter. Les services des deux institutions encourageront aussi les autorités nationales à accepter que les rapports décrivant les progrès accomplis dans la préparation du CSLP, y compris le processus consultatif y afférent, soient affichés sur les sites Internet des pays eux-mêmes, ainsi que ceux de la Banque et du FMI. Les CSLP intérimaires -- ainsi qu'une évaluation conjointe des services des deux institutions -- seront soumis à l'aval des deux Conseils, ce qui permettra aux administrateurs de faire des commentaires, entre autres, sur le calendrier et le projet des autorités pour la production d'un CSLP.

48. La durée de la période de transition variera en fonction des circonstances propres à chaque pays, notamment de sa position de départ et de ses progrès dans l'établissement d'une stratégie de lutte contre la pauvreté. Il devrait falloir deux ans ou moins à la majorité des pays, pour élaborer un CSLP. De manière générale, on prévoit que, dans la logique de la supposition qui précède, les pays ne soumettront qu'un seul CSLP intérimaire avant de passer à un CSLP proprement dit un an plus tard. Même lorsque le délai pour exiger un CSLP comme base des prêts concessionnels de la Banque et du FMI est dépassé, les services des deux institutions proposent qu'un CSLP intérimaire puisse servir de base aux prêts concessionnels en faveur de pays victimes de conflits ou de catastrophes naturelles, ou pour lesquels l'appui de la Banque ou du FMI a connu une interruption prolongée.

49. Pendant la transition, les processus de production du CSLP évolueront aussi. Par définition, il est peu probable que, dans la phase initiale de production d'un CSLP intérimaire, les gouvernements soient généralement en mesure d'assurer une représentation des couches pauvres de la population, ou de la société civile de manière plus générale, aussi large qu'on puisse l'attendre à plus long terme. Initialement, la consultation peut, par exemple, se limiter à la question de l'organisation et du calendrier du processus participatif lui-même, sans porter sur la stratégie à élaborer. Par la suite, un CSLP intérimaire pourra peut-être fournir des détails sur la stratégie émergente, mais encore incomplète.

VII. Les CSLP et l'Initiative PPTE

50. En principe, les pays qui postulent à l'Initiative PPTE devraient s'être dotés d'un CSLP au stade de la prise de décision. Cette exigence peut toutefois retarder inutilement la prise de décision, en particulier pour les premiers dossiers examinés dans le cadre de l'Initiative. Conscients de cette situation, les Conseils de la Banque et du FMI ont accepté, à titre transitoire, que l'étape de la prise de décision puisse être franchie par un pays sans qu'il ait adopté un CSLP, à condition qu'il manifeste sa volonté de lutter contre la pauvreté et d'élaborer un CSLP à brève échéance. Cet engagement apparaîtrait normalement dans le

CSLP intérimaire. Dans cette optique et comme indiqué ci-avant, les pays candidats au bénéfice de l'Initiative PPTE seraient censés avoir mis en place au moins un CSLP intérimaire au moment de la prise de décision.

51. Les CSLP intérimaires préparés aux fins de la prise de décision comprendraient une analyse de la nature et de l'incidence géographique de la pauvreté dans le pays, des comparaisons avec les indicateurs sociaux d'autres pays admissibles à l'Initiative PPTE ainsi qu'un état des progrès réalisés pour faire reculer la pauvreté et pour concevoir une stratégie globale de lutte contre la pauvreté. À travers ces documents, les principales réformes de politique seraient soumises à l'examen du Conseil d'administration, notamment celles qui ont pour but de faire reculer la pauvreté et qui serviraient à déclencher le passage à la fin du processus.

52. De manière générale, on part du principe que tous les pays auront adopté un CSLP en suivant une démarche participative¹⁴ et réalisé des progrès dans sa mise en oeuvre à la fin du processus -- stade auquel l'allègement de dette est accordé sans condition au titre de l'Initiative PPTE. Cela suppose, au minimum, un rapport satisfaisant sur la première année d'application du CSLP comme indiqué à la section VI. Il y a cependant conflit entre ce principe général et la volonté de décaisser rapidement l'aide prévue dans le cadre de l'Initiative, en particulier pour les pays qui ont déjà atteint le stade de la prise de décision ou la fin du processus.

53. Une solution consisterait à appliquer systématiquement cette formule à tous les pays, y compris dans les cas de rétroactivité¹⁵ et à accorder dans ces cas un allègement de dette à titre intérimaire avant que les pays concernés ne parviennent à la fin du processus. Si cette solution présente l'avantage d'appliquer le même critère à tous les pays, elle peut être perçue comme retardant inutilement l'octroi de l'aide prévue à la fin du processus dans le cas des pays auxquels la formule s'applique rétroactivement, retard qui ne serait pas justifié au vu des bons antécédents d'ajustement et de réforme de la plupart de ces pays. En l'occurrence, deux ans peuvent s'écouler avant que la plupart des pays bénéficiant rétroactivement de la formule n'atteignent la fin du processus -- en supposant qu'il faille un an pour adopter un CSLP participatif et un an pour le mettre en oeuvre -- encore que cette durée puisse varier d'un pays à l'autre¹⁶.

54. Une autre solution consisterait à assouplir ce critère dans le cas des pays bénéficiaires à titre rétroactif et à n'exiger que l'adoption (et non l'application) d'un CSLP participatif à la fin du processus. Les résultats clés à obtenir en matière de lutte contre la pauvreté avant d'atteindre la fin du processus -- qui serviraient à mesurer les progrès accomplis -- seraient énoncés dans le CSLP intérimaire et des financements intérimaires pourraient là encore être fournis. Selon cette formule -- sujette à des variantes reflétant la situation particulière d'un pays -- la fin du processus pourrait être atteinte dans un délai d'une année, à peu près, dans le cas des pays bénéficiaires à titre rétroactif.

55. Si un allègement plus rapide est souhaitable pour les pays qui ont déjà atteint la fin du processus ou pour ceux dont les efforts d'ajustement et de réforme n'ont pas dérapé¹⁷, une troisième solution consisterait à apprécier les progrès généraux accomplis pour faire reculer la pauvreté en liaison avec l'élaboration d'un CSLP intérimaire. Cela signifierait que l'on tient compte des progrès réalisés dans ces pays en matière de réforme économique et de lutte contre la pauvreté. Cette formule permettrait aux Conseils des deux institutions de mesurer les progrès concrets réalisés par ces pays dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté ainsi que l'ampleur de la participation au processus. En fonction de l'appréciation portée, il pourrait décider de rapprocher le stade de la prise de décision et celui de la fin du processus.

VIII. Action des donateurs bilatéraux et des institutions multilatérales

56. Pour porter ses fruits, une stratégie de lutte contre la pauvreté propre au pays doit avoir l'appui de toutes les sources d'aide extérieure, tant bilatérales que multilatérales. Cela suppose que l'on repense la manière dont l'aide extérieure est fournie par les donateurs bilatéraux comme par les institutions multilatérales. À l'heure actuelle, il arrive souvent que les donateurs soutiennent des projets spécifiques avec des moyens considérables qui font souvent double-emploi, ce qui peut alourdir les frais d'administration et créer des incertitudes quant au montant et au calendrier des décaissements. Il serait préférable que les donateurs et les institutions multilatérales participent activement à l'élaboration des CSLP en signalant leurs préférences avant de prendre des engagements à moyen terme à l'appui de la stratégie convenue dans le CSLP. Cette démarche serait renforcée par l'instauration d'un lien entre le niveau des concours et les indicateurs de résultats figurant dans le CSLP (comme dans l'expérience-pilote du Burkina Faso -- voir encadré 1). Les actions menées par les donateurs pour aider les autorités nationales à améliorer leurs statistiques économiques et financières pourraient favoriser ce processus comme dans le cadre du Partenariat pour les statistiques du développement au XXI^e siècle (voir [appendice I](#)). Les donateurs pourraient aussi contribuer au renforcement des capacités des pouvoirs publics et de la société civile associés au processus participatif, par une assistance technique et des financements.

57. Il serait souhaitable que les principales institutions multilatérales s'impliquent pleinement dans le processus de mise en place des CSLP. Comme déjà indiqué, les directions de la Banque et du FMI ont adressé une lettre conjointe aux institutions multilatérales clés et le processus d'élaboration des CSLP fera l'objet de discussion lors des réunions des banques multilatérales de développement prévues en février et des réunions du FMI. Les banques régionales de développement et d'autres instances multilatérales prendraient également part à ce processus à l'échelon du pays, et la stratégie qui en résulterait guiderait leur politique de prêt. Les institutions multilatérales qui n'appliquent pas de vastes programmes de financement -- famille des Nations Unies par exemple -- disposent néanmoins de compétences précieuses qu'elles peuvent mettre au service des autorités nationales pour les aider à organiser un processus participatif et à élaborer leur stratégie de lutte contre la pauvreté (c'est le cas du PNUD) ou dans des domaines d'intervention/de dépense spécifiques (l'OMS par exemple).

58. Enfin, comme souligné dans le document de juillet dernier sur les modifications de l'Initiative en faveur des PPTE¹⁸, les stratégies de lutte contre la pauvreté des pays à faible revenu doivent être renforcées par une action des pays industrialisés visant à :

- Accroître les flux d'aide -- notamment sous forme de dons -- destinée à appuyer ces politiques par une harmonisation accrue des procédures d'aide.
- Répartir équitablement l'aide disponible sur l'ensemble des pays, en fonction de son efficacité dans la lutte contre la pauvreté¹⁹.
- Ouvrir sans restrictions les marchés des pays industrialisés aux produits d'exportation des pays à faible revenu, qui sont essentiellement des matières premières et produits agricoles.
- Limiter les crédits commerciaux à l'exportation consentis aux pays les plus pauvres aux conditions du marché, aucun prêt de ce type ne devant leur étant accordé à des fins militaires.

IX. Thèmes de discussion

59. Le présent document a dessiné les grandes lignes du contenu d'un CSLP; il présente le processus participatif par lequel on peut y aboutir et en analyse les éventuelles implications pour le travail de la Banque et le FMI ainsi que d'autres partenaires du développement. Les services des deux institutions soulignent néanmoins que toutes les parties prenantes à ce

processus devront l'expérimenter et en tirer les leçons à l'usage. Dans cette optique, ce document ne prétend pas avoir répondu à toutes les questions qui pourront se poser à mesure que l'expérience se déroulera.

Le point de vue du Conseil d'administration est demandé sur les points suivants :

- Le contenu des CSLP (section III). Les administrateurs souscrivent-ils aux principes de base des CSLP (encadré 1) et aux éléments fondamentaux que les pays devraient chercher à inclure dans la totalité/la plupart des CSLP (encadré 2)?
- Le processus participatif (section IV). Les administrateurs souscrivent-ils aux objectifs envisageables, décrits dans [l'encadré 5](#)? Quelle importance faut-il accorder à la concertation entre les pouvoirs publics et les représentants des couches défavorisées/de la société civile en général?
- Le rôle de la Banque et du FMI (section V). Les administrateurs sont-ils favorables au dispositif décrit au chapitre V, visant à établir une étroite collaboration entre les équipes de la Banque et du FMI chargées des secteurs géographiques? Les administrateurs sont-ils d'accord avec la répartition des tâches entre les deux institutions proposée pour l'élaboration des CSLP? Les administrateurs sont-ils d'avis que les services de la Banque et du FMI devraient prendre une part active au processus participatif? Les administrateurs estiment-ils que les services devraient proposer l'aval (ou le rejet) du CSLP en substance comme base des opérations concessionnels de la Banque ou du FMI, sans indiquer si le processus participatif a été mené convenablement? Sont-ils d'accord que le CSLP peut être rendu public par les autorités nationales avant examen par le Conseil d'administration? Les administrateurs souhaitent-ils être tenu informés périodiquement de l'évolution du processus, notamment du degré de participation, à mesure qu'il sera mis en oeuvre? Considèrent-ils qu'il serait approprié de réaliser un examen complet de la formule des CSLP, avec la participation d'experts extérieurs, avant la fin de 2001.
- Relation entre les prêts de la Banque et du FMI (section VI). Que pensent les administrateurs du lien qu'il est proposé d'établir entre le CSLP et les opérations de prêt de la Banque et du FMI ? Conviennent-ils du principe que le CSLP devrait être examiné et entériné par les Conseils avant toute opération de prêt y afférente ? Quel est le point de vue des administrateurs sur le dispositif transitoire qui prévoit de recourir à des CSLP intérimaires ? Conviennent-ils que même au-delà de cette date les pays émergeant d'un conflit, en proie à des catastrophes naturelles ou sortant d'une longue période d'interruption des concours de la Banque et du FMI à l'appui de programmes pourraient avoir accès à des financements concessionnels de la Banque et du FMI sur la base de CSLP intérimaires?
- Liens avec l'Initiative PPTTE (section VII). Des trois formules suivantes, laquelle devrait s'appliquer de préférence aux pays bénéficiaires à titre rétroactif ou à ceux qui ont déjà atteint le stade de la prise de décision : principe général selon lequel ces pays devraient avoir adopté et appliqué un CSLP(option 1); constat de l'adoption d'un CSLP (option 2); pour les cas de rétroactivité, appréciation plus globale reposant sur les progrès réalisés dans le cadre de leur stratégie de lutte contre la pauvreté et dans le processus participatif (option 3)?
- Action des donateurs bilatéraux et institutions multilatérales (section VIII). Les administrateurs conviennent-ils que la participation au processus CSLP et l'appui des donateurs bilatéraux et institutions multilatérales à ce

processus seraient déterminants pour la réussite de la nouvelle démarche? Pensent-ils que cela suppose une modification radicale des pratiques actuelles, telles qu'elles sont décrites? Dans l'affirmative, quel est le meilleur moyen d'encourager ce changement? Les administrateurs conviennent-ils que la réussite des CSLP dépend également d'actions de plus grande envergure dans les domaines suivants : échanges, aide et prêts commerciaux ? Si tel est le cas, comment promouvoir de telles actions?

- Il est proposé qu'une nouvelle version des sections III et IV portant sur la teneur des CSLP et le processus participatif soit soumise aux Conseils des deux institutions au milieu de l'année prochaine (2000), après révision à la lumière des observations des administrateurs, des commentaires des pays à faible revenu concernés, des donateurs, des institutions multilatérales et de l'opinion en général, ainsi que de l'expérience acquise. Les administrateurs souscrivent-ils à cette formule ?
- Les administrateurs autorisent-ils l'affichage du présent document sur les sites Internet de la Banque et du FMI ?

Appendice I. -- Éléments pouvant entrer dans la composition des CSLP

Le contenu des CSLP pourra varier considérablement d'un pays à l'autre et évoluera avec le temps. Ce processus sera enrichi par la contribution analytique constamment affinée de la Banque, du FMI et des autres partenaires du développement. Les composantes proposées à cet effet et dont il est question ci-après n'ont donc qu'une valeur indicative et sont susceptibles d'évoluer à la lumière de l'expérience accumulée.

Diagnostic des entraves à la lutte contre la pauvreté et à la croissance

Les CSLP pourraient débiter par une description de la nature et de l'incidence géographique de la pauvreté, d'après les données existantes, en transcendant, dans la mesure du possible, les considérations de revenu et de patrimoine, pour englober les aspects régionaux, sectoriels, environnementaux, démographiques et la ventilation par sexe de la pauvreté afin de faire ressortir les relations qui existent entre les structures institutionnelles et l'incidence de la pauvreté²⁰. S'il va de soi que la détermination des objectifs de lutte contre la pauvreté doivent reposer sur les réalités et les priorités de chaque pays, il faut nécessairement, pour le situer dans le contexte international, que le CSLP puisse tirer parti des comparaisons internationales des indicateurs sociaux clés liés aux objectifs de développement internationaux (ODI) (voir [encadré A1](#)). Les CSLP pourraient aussi définir dans leurs grandes lignes, les principaux domaines dans lesquels il y a lieu d'améliorer les données disponibles.

La nature et le degré de vulnérabilité du pays aux chocs extérieurs et l'impact de ces chocs sur les pauvres seraient aussi évalués dans le CSLP afin de mesurer les risques qui pèsent sur la stratégie de lutte contre la pauvreté et de jeter les fondements de l'examen des politiques visant à atténuer ces risques.

Partant de cette description, le CSLP présenterait une analyse des facteurs macroéconomiques, structurels, sociaux et institutionnels qui font obstacle à l'accélération de la croissance et au recul de la pauvreté. Elle mettrait en relief les obstacles à une croissance rapide et durable et les politiques convenues pour promouvoir une accélération de la croissance : réformes structurelles visant à créer des marchés libres et plus ouverts -- libéralisation du commerce, privatisations et réforme fiscale -- et mesures propres à créer un environnement stable et prévisible pour l'activité du secteur privé. Les facteurs qui empêchent les pauvres de contribuer à la croissance économique et d'en recueillir plus complètement les fruits -- par exemple la lenteur de la croissance du secteur agricole et de

l'économie rurale en général, le faible accès aux services essentiels et les obstacles institutionnels qui font que les pauvres ne peuvent guère donner leur avis ou exercer la moindre influence sur les services qui leur sont fournis -- pourraient être mises en évidence. À cet égard, le document pourrait comprendre une évaluation du degré auquel les pauvres profitent effectivement des dépenses publiques existantes et de l'incidence de la fiscalité sur les pauvres. Le CSLP comporterait également une évaluation des contraintes qui pèsent sur l'initiative privée, qui est en principe le moteur de l'investissement, de la création d'emplois et de la croissance. Dans cette optique, le CSLP examinerait le cas échéant, les facteurs qui limitent l'investissement étranger. L'analyse des obstacles à la lutte contre la pauvreté devrait viser à tirer les enseignements de l'expérience récente du pays, notamment du rôle de l'aide extérieure et à cerner les raisons du succès ou de l'échec des politiques de lutte contre la pauvreté.

Encadré A1. Objectifs de développement internationaux

(Établis par le Comité d'aide au développement de l'OCDE et entériné par diverses instances des Nations Unies).

Ces objectifs sont fixés à l'horizon 2015 par rapport à la situation de 1990 et visent à :

- Réduire de moitié l'incidence de la pauvreté extrême;
- Diminuer des deux tiers la mortalité des nourrissons et des enfants;
- Réaliser la scolarisation universelle au niveau primaire;
- Éliminer la disparité entre les garçons et les filles dans l'éducation (d'ici à 2005);
- Mettre en oeuvre des stratégies nationales dans tous les pays d'ici à 2005 pour renverser la tendance aux pertes de ressources environnementales d'ici à 2015.

Objectifs et politiques

À la lumière de l'analyse développée ci-dessus, le CSLP pourrait définir les objectifs à moyen et long terme d'une stratégie de lutte contre la pauvreté axée sur des résultats précis et exposer les politiques macroéconomiques, structurelles et sociales du pays qui forment une stratégie globale pour atteindre ces objectifs.

Le CSLP pourrait préciser deux types d'objectifs chiffrés.

- Premièrement, des buts à long terme pourraient être fixés pour les principaux volets de la lutte contre la pauvreté. Ces buts doivent certes être définis de façon réaliste, eu égard à la situation du pays, mais il conviendrait, dans toute la mesure du possible, qu'ils puissent être comparés aux ODI (encadré A1). Ces buts comporteraient notamment des indicateurs du progrès économique et du dénuement matériel (croissance du revenu par habitant et chiffrage de l'incidence comme de l'ampleur de la pauvreté par exemple) et un chiffrage des capacités humaines (indicateurs de la situation de la santé et de l'éducation ventilés par sexe, si possible). Le choix des critères de résultats dépendra à l'évidence de la situation initiale du pays, de l'analyse de la pauvreté et de la disponibilité des données pertinentes.
- Deuxièmement, étant donné les délais considérables qui s'écoulent généralement avant que ces résultats ne soient connus ou ne produisent leurs effets et la nécessité de veiller au suivi rapproché des progrès réalisés, ces buts à long terme pourraient prendre la forme de critères annuels (ou

semestriels) inscrits dans un cadre triennal, dans le cas des indicateurs intermédiaires ou de substitution. À titre d'illustration, un but à long terme pour ce qui est de l'amélioration du taux d'alphabétisation pourrait se décomposer en critères annuels (intermédiaires) portant sur le taux de scolarisation primaire par exemple. La liste des buts et critères -- recul de la pauvreté, critères intermédiaires et projections macroéconomiques -- pourrait figurer en annexe au document.

Les priorités de la politique générale seraient clairement énoncées et intégrées dans un plan d'action tenant compte des relations entre les diverses mesures, du bon enchaînement de ces mesures et de la contribution que les actions menées doivent apporter à la réalisation des indicateurs intermédiaires. On touche là au fondement du CSLP qui doit être un plan d'action axé sur des priorités pour assurer une croissance durable et soutenue et faire reculer la pauvreté.

Ces priorités seraient inscrites dans le cadre macroéconomique général et dans le budget. Ainsi, le coût estimatif de l'amélioration annuelle des indicateurs intermédiaires (investissement dans la construction d'écoles, nombre d'enseignants supplémentaires à recruter et complément de matériel pédagogique nécessaire pour relever le taux de scolarisation ou l'infrastructure rurale par exemple) ainsi que des réformes structurelles et institutionnelles requises à cet effet seraient évalués, dans la mesure du possible, à un horizon de trois ans au moins. L'intégration des objectifs et politiques de lutte contre la pauvreté dans un cadre macroéconomique cohérent exigera vraisemblablement un processus itératif.

Les arbitrages à réaliser seraient précisés. Les nouvelles priorités de dépenses devront être compatibles avec la capacité d'exécution et non inflationnistes. Le CSLP devra par conséquent tenir compte de la mesure dans laquelle il est possible de réaffecter les dépenses et d'en accroître l'efficacité²¹, de mobiliser de nouvelles ressources sans créer de distorsions et d'obtenir davantage de concours extérieurs (voir ci-après).

Étant entendu que l'objectif ultime est de faire reculer la pauvreté, il est inévitable que dans certains cas, les mesures macroéconomiques et structurelles nécessaires pour accélérer la croissance et corriger les déséquilibres extérieurs et intérieurs aient, dans un premier temps, un impact négatif sur les groupes vulnérables. Dans ces cas, le CSLP doit apprécier l'ampleur de cet impact et définir les mesures complémentaires conçues pour en amortir les retombées sur les groupes vulnérables, en prévoyant notamment des dispositifs de protection sociale.

Le CSLP comporterait donc une stratégie à moyen terme visant à atteindre des résultats précis dans la lutte contre la pauvreté, l'accélération de la croissance étant à cet égard un des éléments déterminants. Le CSLP détaillerait les actions et mesures clés qui s'inscrivent dans ce cadre général, avec un horizon de trois ans au moins. Le cadre macroéconomique étant une pièce essentielle de cette stratégie, ses principaux volets pourraient être résumés dans un tableau joint au CSLP. De même, un calendrier de mise en oeuvre des principales mesures prévues sur les trois ans, y compris les réformes institutionnelles et les actions d'assistance technique, pourrait figurer dans la liste descriptive des mesures. Plus les mesures énumérées dans cette liste seront détaillées, plus elles pourront servir de base pour les prêts et les crédits de la Banque et du FMI, ce qui permettrait d'éviter de longues négociations pour préciser les modalités des opérations appuyées par la FRPC et l'IDA. Suivant les indications fournies par les services de la Banque et du FMI, la liste récapitulative des politiques préciserait les domaines dans lesquels la Banque, le FMI ou une autre institution se chargerait d'assurer le suivi des résultats enregistrés.

Mécanismes de suivi

Un suivi systématique de la mise en oeuvre permettant de recenser l'expérience acquise quant au lien entre les actions menées et les résultats obtenus est indispensable à la réussite de la stratégie. Le CSLP décrirait le cadre général et les mécanismes de suivi, notamment la portée et l'évolution prévue du processus participatif conçu pour renforcer la responsabilisation, les indicateurs à surveiller et la fréquence à laquelle il est prévu d'en rendre compte et d'en assurer le suivi. Il est proposé qu'un rapport annuel sur l'état d'avancement du CSLP soit établi et rendu public par les autorités nationales, à partir des données recueillies dans le cadre du processus de suivi et d'autres informations. S'agissant du contrôle des procédures budgétaires et des dépenses, le CSLP comporterait une analyse des mesures à prendre pour améliorer la transparence et veiller à ce que les instances chargées de l'exécution du budget, les ministères dépeniers et le cas échéant, les collectivités locales ou régionales soient comptables de leurs décisions. Les mécanismes destinés à promouvoir la transparence et à susciter une participation accrue des collectivités à la gestion des dépenses locales joueraient à cet égard un rôle déterminant, s'agissant notamment des programmes décentralisés -- dont l'importance est appelée à croître. Le CSLP prévoirait un calendrier de réformes institutionnelles visant à rendre l'ensemble des procédures budgétaires plus conformes aux pratiques optimales en s'inspirant par exemple du Code de transparence des finances publiques élaboré par le FMI. Il s'agirait par exemple des modalités de vérification de l'intégralité des dépenses publiques et de publication des rapports des vérificateurs. Il pourrait également s'agir de la marche à suivre pour accroître l'efficacité des dépenses.

Pour les pays qui bénéficient de concours au titre de l'Initiative PPTE, les procédures de suivi devraient comporter une présentation transparente des économies induites par l'allègement de la dette et des ressources supplémentaires qui peuvent de ce fait servir à la lutte contre la pauvreté. Cela ne signifie pas que des montants économisés grâce à l'Initiative PPTE sont affectés à des emplois particuliers mais cela donne une idée de l'augmentation potentielle des dépenses de lutte contre la pauvreté du fait de l'enveloppe budgétaire libérée par l'allègement de la dette. Pour autant que les crédits ainsi dégagés -- y compris ceux qui sont liés à l'allègement de la dette prévue dans le cadre de l'Initiative PPTE -- transitent par un fonds de lutte contre la pauvreté, les CSLP devrait préciser les procédures qui garantissent leur inscription intégrale dans le budget général²².

Comme déjà indiqué, le CSLP pourrait comporter des indicateurs intermédiaires chiffrés, correspondant aux différents buts à long terme de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Dans cette optique, le CSLP devrait exposer, le cas échéant, les lacunes des données disponibles qui ne permettent pas une analyse et un suivi des résultats en temps voulu, ainsi que la manière dont ces facteurs ont déterminé le choix des indicateurs. Il est souhaitable que le CSLP décrive les mesures prises pour améliorer la qualité, la couverture statistique et le degré d'actualité des données nécessaires au suivi des résultats dans cette démarche qui doit déboucher sur des résultats concrets. Il conviendrait aussi qu'il précise la contribution respective des instituts nationaux et internationaux de recherche, des donateurs et autres institutions internationales à cet égard²³.

Aide extérieure

L'un des objectifs majeurs du processus d'élaboration des CSLP est de rallier l'appui des principaux donateurs, des banques régionales de développement et autres IFI. Ce processus devrait permettre de réduire les doubles-emplois dans les efforts des donateurs comme des bénéficiaires et d'améliorer l'efficacité des concours extérieurs (voir section VIII). Dans le cadre du processus itératif d'intégration de la stratégie de lutte contre la pauvreté d'un pays dans son contexte macroéconomique, il est indispensable de se faire une idée précise des concours extérieurs -- tant financiers que techniques. Il peut être utile à cette fin

de commencer par dresser l'inventaire des concours extérieurs en place et de leurs modalités d'acheminement. En définitive, le financement global de la stratégie doit tenir compte des apports financiers et de l'allègement de la dette d'ores et déjà engagés. Cela comprend les crédits de l'IDA, l'utilisation des ressources de la FRPC et les engagements d'autres institutions multilatérales et bilatérales à appuyer cette stratégie.

Pour accroître son effet de catalyse, le CSLP pourrait aussi comporter des évaluations de l'impact potentiel de tout surplus ou déficit de l'aide financière extérieure à moyen terme par rapport aux objectifs programmés. Il conviendrait aussi d'indiquer dans quelle mesure il serait possible d'obtenir les résultats escomptés ou d'atteindre les objectifs intermédiaires avec différents niveaux de financement extérieur. Il faudrait par ailleurs tenir compte de la capacité d'absorption d'afflux plus importants de concours extérieurs et l'impact macroéconomique (sur l'emploi et la croissance notamment) de l'accroissement des dépenses consacrées à des biens non échangeables telle qu'une appréciation réelle du taux de change.

Le CSLP pourrait aussi énoncer les principes généraux de la stratégie d'emprunts extérieur du pays et le degré de concessionnalité dont ces emprunts doivent être assortis, eu égard au niveau de son endettement extérieur à un moment donné et aux projections y afférentes.

Le CSLP pourrait aussi décrire les besoins en assistance technique et en matière de renforcement des capacités pour la mise en oeuvre de la stratégie en précisant le rôle respectif des institutions multilatérales et des donateurs bilatéraux dans ces domaines.

Processus participatif

Partant du principe qu'un processus participatif vaste et transparent est indispensable pour que le pays fasse sien la stratégie de lutte contre la pauvreté (comme indiqué à la section IV), le CSLP rendrait pleinement compte du processus qui a permis de l'élaborer. Cela comprendrait les éléments suivants :

- Une description du processus, notamment la forme, la fréquence et les lieux de consultation ainsi que les principales parties prenantes.
- Un récapitulatif des questions de fond que ces consultations ont soulevées et le point de vue des divers participants, notamment celui des couches défavorisées.
- Un compte rendu de l'impact du processus de consultation sur l'élaboration de la stratégie, notamment le choix des indicateurs de résultats à suivre.
- Une analyse du rôle de la société civile dans le suivi ultérieur de la stratégie.

Les CSLP suivants prendraient en compte les réactions suscitées par le CSLP initial et la manière dont l'expérience acquise dans le cadre des précédentes consultations a permis d'en modifier d'en enrichir les modalités. Il serait fait état des jugements portés par les participants sur ce processus. De même, les CSLP suivants rendraient compte de la participation de la société civile au suivi de la stratégie.

¹ *Initiative PPTE -- Renforcer le lien entre l'allègement de la dette et la résorption de la pauvreté* (EBS/99/168) et IDA/SecM99-545). *Forger des stratégies pour la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement* (SecM99-604). *Examen des politiques sociales dans les programmes soutenus par le FMI* (EBS/99/171).

² SM/99/267 (F), révision 1, 18/11/99

³ Le Rapport sur le développement dans le monde dressera aussi une synthèse de l'expérience sur les modalités de la lutte contre la pauvreté. Voir *Approach and Outline on the World Development Report 2000/01* (SecM99-626).

⁴ *Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) -- Questions d'ordre opérationnel* (à paraître) et *Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté : note d'orientation interne* (à paraître).

⁵ L'Ouganda et le Ghana sont aussi des pays pilotes en ce qui concerne le cadre de développement intégré.

⁶En s'inspirant le cas échéant des précédentes EPP réalisées par la Banque mondiale.

⁷Il y a un risque que certains groupes cherchent à bloquer le processus participatif. Par conséquent il faut que les gouvernements se réservent en dernier ressort le droit de mener le processus à terme.

⁸*Rapport du Directeur général et du Président sur la collaboration entre la Banque et le Fonds*, 1998 (SecM98-733).

⁹Les services des deux institutions pourraient aider les autorités à rassembler des données (quantitatives et qualitatives) de sources multiples, telles que les évaluations participatives de la pauvreté.

¹⁰Dans les douze mois qui précèdent.

¹¹Voir le document d'accompagnement, *Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) --Questions opérationnelles* (à paraître) pour un examen détaillé.

¹²Gambie, Guinée, Ouganda, République kirghize, Rwanda et Vietnam.

¹³À l'exception des documents sur la prise de décision pour la Mauritanie et l'Ouganda qui étaient déjà en préparation avant que le présent document soit produit; pour ces pays, un projet de préparation d'un CSLP figure dans leur document respectif sur l'Initiative en faveur des PPTTE.

¹⁴Un CSLP intérimaire ne suffirait pas.

¹⁵Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guyana, Mali, Mozambique, Ouganda et Sénégal.

¹⁶Il serait considérablement accéléré par exemple dans le cas de l'Ouganda dont on peut considérer qu'il a d'ores et déjà adopté et appliqué une stratégie de lutte contre la pauvreté à laquelle la société civile a été largement associée.

¹⁷Bolivie, Guyana, Mozambique et Ouganda.

¹⁸*Modification de l'Initiative en faveur des PPTTE (Initiative PPTTE)* (EBS/99/138 et IDA/SecM99-187/1)

¹⁹Voir notamment «*Aid Allocation and Poverty Reduction*,» par P. Collier et D. Dollar, document de travail consacré à la recherche sur les politiques no. 2041.

²⁰En s'inspirant largement des évaluations de la pauvreté et des évaluations participatives de la pauvreté (EPP) de la Banque qui reposent sur une méthodologie conçue pour recueillir directement l'avis des couches défavorisées de population. Des EPP ont été réalisées dans plus de quarante pays.

²¹À l'aide des examens des dépenses publiques réalisés par la Banque, par exemple.

²²Un fonds pour la réduction de la pauvreté destiné à financer les opérations spécifiques à cet objectif peut servir à recueillir les concours des donateurs. Mais, selon sa structure, la manière dont il est administré, et son degré d'intégration dans le budget, il peut aussi provoquer de graves problèmes de coordination budgétaire et de doubles-emplois. Voir *Initiative PPTTE - Renforcer le lien entre l'allègement de la dette et la résorption de la pauvreté* (EBS/99/168 et IDA/SecM99-545).

²³À titre d'exemple, cette démarche pourrait s'inspirer directement de l'accord conclu le 19 novembre 1999 pour lancer une stratégie internationale concertée afin d'assurer des financements et un appui adéquats aux systèmes statistiques nationaux, notamment à des programmes de renforcement des capacités pour les PPTTE admis à bénéficier d'un surcroît d'allègement de leur dette d'ici la fin de l'an 2000. Cette stratégie est appelée PARIS 21 (Partenariat international pour les statistiques du développement au XXI^e siècle) et traduit l'engagement de rassembler tous les partenaires du développement pour apporter de véritables changements à la production de statistiques afin d'asseoir la prise de décision sur des données concrètes. Voir communiqué de presse n° 99/55 du FMI.

ANNEXE I

Ouganda—Stratégie de réduction de la pauvreté

Processus de consultation

- L'Ouganda a lancé un Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PAEP) en juin 1997, après une consultation nationale qui a impliqué un large éventail des parties prenantes (administration centrale, collectivités locales, société civile, secteur privé). Ce plan arrête les priorités nationales de la lutte contre la pauvreté et donne des directives pour les politiques sectorielles.
- Un rapport semestriel sur la pauvreté (RP) fait le point sur la mise en œuvre du PAEP. En 1999, ce rapport prend aussi en compte des données extraites du récent Projet participatif d'évaluation de la pauvreté en Ouganda (PPEP). Dans ce cadre, les

communautés pauvres ont été interrogées directement sur leurs priorités et besoins ainsi que sur la qualité des services publics et l'action de l'État.

- Conséquence de ces larges consultations, le PAEP est véritablement pris en charge par les intéressés.

Grandes orientations

Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté. Le PAEP présente une analyse pluridimensionnelle des priorités de la lutte contre la pauvreté. Le PAEP et le PPEP s'articulent autour des priorités suivantes :

- la prévision de crédits pour l'alimentation en eau dans les budgets établis par les autorités centrales et locales, car les communautés ont fait de l'accès à l'eau potable une priorité,
- la prise en compte des contraintes et priorités exprimées par les producteurs primaires lors de l'élaboration du Plan national de modernisation de l'agriculture,
- la sécurité (des personnes, des ménages, des communautés et des régions) et la gouvernance, composantes clés du combat contre la pauvreté

Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT)

- En 1998/99, le gouvernement a adopté un CBMT qui aide à formuler des priorités budgétaires cohérentes avec le PAEP tout en tenant compte des impératifs de stabilité financière à moyen terme. Dans le contexte du CMBT, les ministères dépensiers se voient allouer un budget global dans les limites duquel ils procèdent à leurs allocations sectorielles. Des groupes de travail réunissant des représentants du Ministère des finances et des ministères dépensiers ainsi que des conseillers techniques ont été créés pour aider à établir les priorités sectorielles dans le cadre de ces plafonds de dépenses.
- Pour la première fois, la société civile participe à un dialogue sur les priorités et les engagements de dépenses.
- Pour mieux refléter les priorités locales de lutte contre la pauvreté et inclure les collectivités territoriales dans le processus de dépenses à moyen terme, les élus locaux préparent aussi des plans de dépenses à moyen terme.
- Ce processus s'insère dans l'établissement des documents budgétaires et du budget annuel.

Fonds d'action contre la pauvreté

- Le gouvernement a créé un Fonds d'action contre la pauvreté (FAP) pour assurer une plus grande transparence et permettre le suivi de l'Initiative en faveur des PPTTE et de l'emploi des autres ressources apportées par les donateurs pour financer les programmes de lutte contre la pauvreté.
- Ce fonds s'ordonne autour de quatre axes : la participation de la société civile au choix des programmes et des projets, l'intégration du FAP dans le budget, l'allocation de 5 % de ses ressources au suivi des mesures prises et la participation de la société civile et de l'État au suivi de l'impact des dépenses du FAP.

Changements institutionnels

- Renforcement du rôle des districts dans la sélection, l'élaboration et l'exécution des mesures prévues dans le PAEP; resserrement du partenariat entre l'État et la société civile; instauration d'un climat plus ouvert sur les questions sensibles telles que le régime foncier, la participation des femmes, la sécurité, la corruption et la gouvernance, qui entrent désormais dans le cadre du dialogue politique.

Mise en œuvre de la stratégie

Décentralisation des services

- Le récent PPEP montre que le niveau de pauvreté diffère fortement d'un district à l'autre. Conséquence, les responsables reconnaissent qu'il faut aussi faire preuve de flexibilité dans le choix des priorités de chaque district et du budget qui lui est alloué.
- La décentralisation a accéléré la mise en place du dispositif de péréquation qui doit permettre aux districts de répondre aux priorités locales, et a souligné la nécessité d'une plus grande souplesse au niveau des dotations conditionnelles.

Planification concertée dans les districts

- Dans un premier temps, le PPEP s'efforcera d'aider les districts (en collaborant directement avec eux) à consulter plus efficacement les communautés pauvres lors de la planification et de l'établissement des budgets des districts.

Suivi des objectifs intermédiaires et des résultats

- Un processus budgétaire transparent où la responsabilité est suivie à différents niveaux (collectivités locales, presse, groupes communautaires, ONG, donateurs) se met en place. Pour assurer une plus grande transparence dans la gestion décentralisée des dépenses du FAP, les montants décaissés dans chaque district sont publiés dans la presse. De même, les crédits budgétaires alloués aux établissements scolaires sont affichés parfois par ces derniers. La société civile (ONG, responsables des districts, parlementaires et médias) et les représentants d'État se réunissent chaque trimestre pour évaluer les résultats des allocations budgétaires.
- Enfin, une unité de suivi de la lutte contre pauvreté rassemble les conclusions d'enquêtes sur les ménages effectuées par l'institut ougandais des statistique ainsi que d'autres sources de données (analyses de la participation, enquêtes sectorielles, données fournies par les ministères dépensiers) pour s'assurer que la politique suivie reste constamment influencée par les chiffres de la pauvreté et par l'opinion des pauvres.

ANNEXE II

Ghana—Stratégie de réduction de la pauvreté

La *réduction de la pauvreté* fait partie intégrante de la politique nationale de développement, Ghana Vision 2020. Une stratégie de lutte contre la pauvreté a été élaborée en 1995, et ses principaux volets demeurent inchangés : l'accent est mis sur la croissance économique, le développement rural intégré, la création d'emplois pour les pauvres des zones urbaines et l'amélioration de l'accès de ces derniers ainsi que des pauvres des zones rurales aux services publics de base (éducation, santé, hygiène et salubrité, eau, planning familial).

Les *principaux objectifs* de la stratégie de lutte contre la pauvreté sont les suivants : réduire l'incidence de la pauvreté dans les zones rurales et urbaines, améliorer la capacité des plus démunis à se procurer des revenus, réduire les disparités entre régions ainsi qu'entre hommes et femmes, améliorer la santé, l'éducation et la productivité de la population.

Les *grands volets* de la stratégie mise en place pour atteindre ces objectifs sont les suivants :

- Accélérer la croissance tout en veillant à son équité grâce à une politique macroéconomique axée sur la création d'emplois.
- Développer progressivement des objectifs précis de réduction de la pauvreté et améliorer la base de données y afférente afin d'assurer une programmation plus efficace de la lutte dans ce domaine.
- Renforcer le secteur agricole en améliorant sa productivité.

- Développer le secteur manufacturier et celui des services.
- Accroître l'investissement dans les ressources humaines en améliorant l'accès à l'éducation, aux services de santé, d'hygiène et de nutrition ainsi qu'à l'eau potable, tout en renforçant la qualité de ces services.
- Encourager le développement d'une classe d'entrepreneurs ghanéens
- Réduire l'isolement des communautés les plus pauvres en développant les infrastructures économiques telles que les routes et réseaux de communication.

La *participation* et la *consultation* font aussi partie intégrante du processus de décision pour ce qui concerne les principales questions économiques au Ghana, notamment l'agriculture et la lutte contre la pauvreté. La politique nationale de développement lancée en 1994 s'est accompagnée d'un effort visant à mobiliser un consensus entre les diverses parties prenantes lors d'une conférence internationale à Accra. La stratégie de développement de la filière cacao du Ghana mise au point en avril 1999, dont l'objectif est de libéraliser ce secteur agricole important de l'économie nationale, a été mise au point après des consultations intensives et plusieurs réunions de travail réunissant agriculteurs, agronomes, ONG, acheteurs étrangers et locaux et parlementaire ghanéens.

Pour *renforcer la prise en main des programmes par la population et la participation* de celle-ci, la conception de programmes et de directives spécifiques de réduction de la pauvreté est assurée par un Comité technique de lutte contre la pauvreté (CTLP) qui regroupe un grand nombre de participants, dont les représentants des assemblées de district et des ministères concernés. Les assemblées de district sont encouragées à impliquer les ONG dans la formulation et la mise en oeuvre des plans de lutte contre la pauvreté au niveau local. Parmi les autres initiatives à l'étude afin de mobiliser le consensus nécessaire à une véritable prise en main des programmes par les intéressés, on notera le développement et le suivi, par les assemblées de district, d'indicateurs de la qualité des services sociaux de base. L'objectif est d'assurer une plus grande réceptivité au plan local, et de renforcer la coordination et la responsabilité à l'échelon central.