

Édité par:

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Division État et démocratie
Projet supra-régional de lutte contre la pauvreté
QVA@gtz.de

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
Postfach 51 80
D - 65726 Eschborn
Téléphone : +49 (0) 61 96 79-0
Téléfax : +49 (0) 61 96 79-11 15
Internet : <http://www.gtz.de>

Pour ordre du

Ministère fédéral de la
Coopération économique et du développement
Bureau 310, Lutte contre la pauvreté, développement social
Contact : Astrid Böhm
Astrid.Boehm@bmz.bund.de

Friedrich-Ebert-Allee 40
D - 53113 Bonn
Téléphone : +49 (0) 18 88 535-0
Téléfax : +49 (0) 18 88 535-35 00
Internet : <http://www.bmz.de>

Cette étude a été réalisée pour ordre du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ). Il est à signaler que les auteurs ont rédigé le rapport en toute indépendance scientifique. Le BMZ considère l'étude comme une contribution au débat international sur le thème du suivi de la mise en œuvre des stratégies de lutte durable contre la pauvreté / CSLP. Le texte intégral de l'étude – Rapport principal et études par pays – est disponible en allemand et en anglais. La version résumée et les études sur le Burkina Faso et sur le Nicaragua sont également disponibles respectivement en français et en espagnol.

Étude réalisée par :

GFA - Management GmbH, Hambourg

Coordination :

Wolf M. Dio, GTZ GmbH

Traduction française :

Ingrid Donner-Shabafrouz

Composition et production :

Heidi Mohr, CrossLink, Francfort-sur-le-Main

Eschborn, août 2004

Cette étude sur le suivi, au niveau national, de la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté / CSLP a été entreprise sur l'initiative du Bureau 310 (Lutte contre la pauvreté, développement social) du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ). Agissant pour le compte du BMZ, la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, dans le cadre de son projet sectoriel supra-régional de lutte contre la pauvreté de la division 42, État et démocratie, a confié à GFA Management GmbH le soin de réaliser l'étude en octobre 2003.

Les cinq pays sélectionnés pour l'étude ont été visités en janvier 2004 pendant 10 à 14 jours par un ou deux des experts mentionnés ci-après.

Les experts suivants ont participé à la mission :

Bernd Kadura (Albanie, Kenya), Hans Gsaenger (Vietnam), Niña Boschmann (Nicaragua), Christoph David Weinmann (Albanie, Vietnam), Dieter Orłowski (Kenya), Ulrich Leffler-Franke (Burkina Faso).

Karl Bartels et Bernd Schubert ont contribué à la rédaction des rapports et y ont apporté leurs commentaires.

Nous tenons à remercier vivement nos nombreux interlocuteurs pour leurs précieuses contributions à la réalisation de cette étude. Nous adressons également nos chaleureux remerciements aux collaborateurs du Bureau 310 du BMZ et à Madame Alison Lobb du projet sectoriel supra-régional de lutte contre la pauvreté de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH pour leurs conseils et leur soutien.

Liste des abréviations

AIPS	Analyse des impacts sur la pauvreté et le social
BMZ	Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du développement
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CAEM	Conseil d'assistance économique mutuelle
CARP	Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté (Banque mondiale)
CD	Coopération au développement
CDI	Cadre de développement intégré
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CWIQ	Core Welfare Indicator Questionnaire (Questionnaire sur les indicateurs essentiels de bien-être)
DCPE	Document cadre de politique économique
DFID	Department for International Development (Département pour le développement international – R.U.)
DRP	Diagnostic rural participatif
EDS	Enquête démographique et de santé
EPP	Évaluation participative de la pauvreté
FAS	Facilité d'ajustement structurel (du FMI)
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcé (du FMI)
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FMI)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (Coopération Technique allemande)
IBW	Institutions de Bretton Woods (FMI et groupe de la Banque mondiale)
IDH	Indicateur du développement humain
IEA	Institute for Economic Affairs (Kenya)
JSA	Joint Staff Assessment (Évaluation conjointe par les services de la Banque mondiale et du FMI accompagnée de recommandations pour les Conseils d'administration des deux institutions)
KePIM	Kenya Participatory Impact Monitoring
LSMS	Living Standard Measurement Survey (Enquête sur la mesure des niveaux de vie)
ODI	Overseas Development Institute
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement (ou objectifs de développement internationaux)
ONG	Organisation non gouvernementale
PAEP	Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (Ouganda)

PAS	Programme d'ajustement structurel
PEM	Public Expenditure Management (Gestion des dépenses publiques)
PER	Public Expenditure Review (Revue des dépenses publiques)
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTTE	Pays pauvres très endettés
SAP	Stratégie d'aide-pays / au pays (de la Banque mondiale)
SDA	Social Dimension of Adjustment (Dimension sociale de l'ajustement)
SWAP	Programme d'assistance d'envergure sectorielle
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance

Résumé

Des stratégies complètes pour combattre la pauvreté, formulées sous forme de *cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CLSP) intérimaires ou exhaustifs* existent entre-temps pour 54 pays (situation en juillet 2004). A l'origine, ces CLSP étaient destinés avant tout à obtenir un allègement de la dette extérieure selon les règles de l'initiative en faveur des PPTe II. Puis ils sont devenus une condition nécessaire pour permettre à un pays de recevoir des crédits d'aide au développement à des conditions favorables. Maintenant, ils constituent de plus en plus une base programmatique pour l'obtention d'une aide budgétaire.

Les systèmes de suivi des CLSP ont pour objectif de permettre à toutes les parties intéressées de s'informer sur les avancées accomplies dans la mise en œuvre des stratégies et d'influer sur les processus politiques de manière à ce que les gouvernements appliquent effectivement la stratégie définie et la traduisent en actions concrètes et en dépenses publiques. Les systèmes de suivi sont une condition indispensable pour assurer le bon fonctionnement des partenariats entre gouvernements, acteurs nationaux et donateurs internationaux.

La présente étude a été entreprise sur l'initiative du Bureau 310 (Lutte contre la pauvreté et développement social) du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ), et le projet sectoriel supra-régional de lutte contre la pauvreté de la GTZ en a confié la réalisation à un bureau d'études, qui s'est chargé d'examiner dans cinq pays comment les systèmes de suivi étaient organisés dans la pratique, quel était leur degré d'efficacité et dans quelle mesure les donateurs pouvaient utiliser les informations ainsi fournies pour l'élaboration de leurs programmes. En outre, il s'agissait d'examiner comment les donateurs appuyaient la mise en place des systèmes de suivi.

Principes fondamentaux

Le contexte politique des CSLP

Le principe des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) s'est cristallisé à partir des expériences accumulées et des discussions menées pendant près de deux décennies sur la coopération au développement et l'endettement des pays du tiers monde.

L'approche traditionnelle : projets et conditions

La coopération au développement, telle qu'elle était pratiquée autrefois, consistait d'une part en une coopération sous forme de projets et d'autre part en des conditions posées par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale en vue d'assurer un cadre politique favorable à la croissance et à la stabilité.

Conditions sans consensus interne

Bien que bon nombre d'études et de conférences internationales aient attiré l'attention, dès 1980, sur l'ampleur du problème de la pauvreté dans les pays en développement, pendant longtemps cela n'a guère influencé la politique du FMI et, en partie aussi, celle de la Banque mondiale. Les conditions du FMI étaient généralement négociées à huis clos et n'avaient généralement aucune référence explicite à la pauvreté. En outre, on reprochait au FMI d'appliquer les mêmes paquets de mesures à des situations très différentes et d'imposer des modèles standard au lieu d'élaborer des solutions adaptées à chaque cas.

L'expérience de l'ajustement structurel aiguise l'attention pour le thème de la pauvreté

Dès le milieu des années 1980, le débat sur la pauvreté et sur ses causes s'est intensifié. Une étude de l'UNICEF sur l'ajustement à visage humain (*Adjustment with a Human Face*), l'initiative sur la dimension sociale de l'ajustement structurel (*Social Dimension of Adjustment*) et le rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde de 1990, centré sur le thème de la pauvreté, ont posé des jalons importants durant cette période. Ils ont ouvert la voie à un grand nombre d'études, mais n'ont pas encore entraîné de changements fondamentaux dans les politiques des organismes donateurs. Cependant, un meilleur ciblage des projets sur la lutte contre la pauvreté était de plus en plus réclamé.

Initiative PPTE

À partir du milieu des années 1990, la pression sur les fondements traditionnels de la coopération au développement s'est renforcée. En 1995, le sommet mondial sur le développement social a eu lieu à Copenhague, et en 1996 l'Initiative en faveur de l'allègement de la dette extérieure des pays pauvres très endettés (PPTE I) a été lancée. Puis en 1999, par suite également de l'influence croissante des organisations non gouvernementales, un lien explicite a été établi entre l'initiative renforcée d'allègement des dettes (PPTE II) et les efforts déployés par les pays bénéficiaires pour réduire la pauvreté au sein de leurs sociétés. Les CSLP devaient montrer avant tout comment les pays bénéficiaires d'une réduction de leur dette extérieure comptaient utiliser les ressources ainsi libérées pour combattre la pauvreté.

Participation aux processus de CSLP

Pour que des stratégies de lutte contre la pauvreté puissent être approuvées par le FMI et la Banque mondiale comme base pour l'allègement des dettes, elles doivent avoir été élaborées dans le cadre d'un processus participatif et avoir fait l'objet d'un vaste débat dans le pays concerné. Dans beaucoup de pays, cette démarche a fourni pour la première fois l'occasion de discuter avec un large public sur des questions structurelles et sur le problème de la pauvreté. L'idée sous-jacente à cette condition était que les stratégies ainsi élaborées, bien qu'engageant la responsabilité des gouvernements en place, devaient davantage revêtir un caractère national, afin d'empêcher qu'elles ne soient automatiquement abandonnées en cas de changement de gouvernement. En même temps, le public en général et les populations concernées (les catégories sociales pauvres) en particulier devaient participer autant que possible à ce débat, afin de pouvoir, par leur participation au processus politique, influencer sur le comportement des gouvernements et des administrations publiques et les maintenir sur la voie convenue. Cela devait en fin de compte conférer une qualité nouvelle aux processus politiques internes, en renforçant les prin-

cipes démocratiques et en obligeant davantage les gouvernements à rendre compte de leurs actes à leurs parlements et à leurs citoyens.

CSLP : cadres d'orientation pour les gouvernements nationaux et les donateurs

Un CSLP ainsi élaboré doit servir par la suite de cadre d'orientation pour les politiques des gouvernements des pays concernés ainsi que pour celles des donateurs bilatéraux et multilatéraux. Ces différents acteurs seront guidés dans leurs actions par une stratégie qui est propre au pays (et non imposée de l'extérieur) et qui, sur la base de faits concrets, vise à assurer une croissance socialement équilibrée et une réduction durable de la pauvreté. Le CSLP devient ainsi l'élément charnière d'un partenariat reposant sur un consensus fondamental concernant les objectifs et les principaux points des procédures à suivre, mais dont les détails seront à définir et à discuter au fur et à mesure de la mise en œuvre. Des possibilités de dialogue sont l'un des piliers de ce partenariat.

Utilité du suivi du CSLP ...

Le suivi du CSLP doit permettre avant tout de vérifier dans quelle mesure et avec quelle efficacité la stratégie de réduction de la pauvreté est mise en œuvre. Le système de suivi doit fournir des réponses détaillées aux deux questions suivantes :

- a) La stratégie et sa mise en œuvre concrète promettent-elles une réduction durable de la pauvreté ? La stratégie est-elle (encore) valable et est-elle appliquée adéquatement ?
- b) Le gouvernement poursuit-il la stratégie convenue ? La base commune du partenariat continue-t-elle d'exister ?

... pour les acteurs nationaux et pour les donateurs

La société civile tout comme les donateurs ont besoin de ces informations pour pouvoir remplir leurs rôles respectifs dans le partenariat. S'il est vrai que la forme et la profondeur des informations nécessaires aux uns et aux autres pour le suivi peuvent varier, il ne fait pas de doute que l'aspect du contrôle par la société civile mérite une attention particulière.

Exigences posées au système de suivi du CLSP

Pilotage, contrôle, apprentissage collectif

Un examen des principales publications sur la question montre que, là aussi, le suivi des CSLP est compris avant tout comme un suivi des politiques appliquées. Cette démarche remplit plusieurs fonctions, dont la compatibilité est cependant parfois mise en doute dans la littérature. La fonction de pilotage concerne surtout l'État et les donateurs, mais le suivi du CSLP sert aussi à rendre compte des réalisations ou échecs et à favoriser un apprentissage collectif.

Rapport entre CSLP et OMD

La cohérence entre le suivi du CSLP et le suivi des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) a été discutée pendant un moment. Entre-temps, les CSLP sont considérés comme étant les stratégies nationales devant permettre d'atteindre les objectifs de développement internationaux définis sous la forme des OMD. Le suivi des OMD fait donc en principe partie du suivi des CSLP.

Compatibilité avec les conditionnalités du FMI

Des questions de compatibilité se posent également en ce qui concerne les liens et rapports entre les objectifs des CSLP et les objectifs intermé-

diaires (*triggers et benchmarks*) et indicateurs de performance convenus avec le FMI. La Commission européenne avait constaté en 2000 que les objectifs des CSLP concordaient rarement avec les conditions posées (appelées « *triggers* » dans ce contexte) pour atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTÉ. Une étude de l'ODI recommande également de distinguer clairement entre le suivi devant servir aux négociations avec les donateurs et le suivi destiné à mesurer les progrès dans la mise en œuvre du CSLP et dans la réduction de la pauvreté.

La question se pose donc de savoir s'il y a effectivement des contradictions évidentes entre les conditions du FMI et les CSLP, s'il peut y en avoir et dans quelle mesure. Il y a certainement des raisons justifiant des divergences :

- Les objectifs et surtout les stratégies formulés dans les CSLP sont en partie encore très vagues. Les accords avec le FMI et aussi avec la Banque mondiale et les donateurs d'aide budgétaire peuvent se référer aux actions spécifiques qui ont été discutées et convenues depuis l'adoption du CLSP. Les conditions devraient spécifier le CSLP de façon détaillée sans toutefois le contredire.
- En outre, il y a des échéances différentes à prendre en compte. Les accords avec le FMI et d'autres donateurs peuvent spécifier quand certaines actions doivent être achevées.

Il ne devrait cependant pas exister de contradictions et incompatibilités évidentes. Non seulement les donateurs bilatéraux doivent s'en assurer, mais c'est aussi une tâche à assumer par les acteurs intéressés de la société civile dans les pays dotés d'un CSLP.

Le suivi est lui-même un processus politique

Le suivi du CSLP est un processus éminemment politique. Le choix des informations considérées comme particulièrement importantes dépend des intérêts des acteurs impliqués, et il y a sans nul doute aussi des résistances contre la communication de certaines informations au grand public. A priori, on ne peut pas s'attendre à ce que les gouvernements se montrent très intéressés par le suivi des CSLP, car cela restreint leurs marges de liberté. Mais d'un autre côté, le suivi du CSLP est d'une importance décisive pour que la dynamique de participation, déclenchée lors de l'élaboration du CSLP, continue également de s'exercer durant la phase de sa mise en œuvre.

Liens avec des systèmes existants

Il n'y a pas de modèle universellement valable pour l'organisation institutionnelle d'un système de suivi des CSLP. Cependant, les expériences accumulées jusqu'à présent permettent de dégager quelques points méritant une attention particulière, parce qu'ils sont souvent négligés dans la pratique :

- La plupart du temps, les compétences institutionnelles sont définies, mais la délimitation exacte des tâches et leur coordination restent souvent imprécises.
- La meilleure solution pour la configuration institutionnelle du système de suivi doit s'inspirer des structures existantes et se baser sur celles-ci.

- Le suivi du CSLP diffère d'autres systèmes de suivi en raison de la vaste gamme des informations à considérer. Il apparaît donc d'autant plus important que le suivi du CSLP s'appuie sur d'autres systèmes de suivi existants pour pouvoir couvrir l'ensemble de ses besoins d'informations.
- Les structures institutionnelles doivent être adaptées aux capacités existantes. Une complexité excessive qui exigerait une extension irréaliste des capacités serait contre-productive.

**Intrants-
produits-
résultats – impact**

Un élément décisif du suivi des CSLP est la distinction opérée entre intrants (ressources, moyens financiers), produits (biens ou services directement générés par une institution), résultats (avantage direct retiré par un groupe cible ou le client d'une institution) et impact (effet exercé généralement au niveau des objectifs du millénaire). Par ailleurs, il peut être judicieux d'observer également les processus de transformation des intrants en produits, en particulier là où les produits et résultats ne peuvent être définis que dans le cas de processus fortement simplifiés.

Les indicateurs sont un moyen souvent utilisé pour présenter des informations sous la forme de valeurs chiffrées.

« Missing Middle »

Dans les CSLP, on observe souvent que les objectifs à atteindre au niveau des impacts sont clairement définis et même assortis d'horizons temporels, alors que l'on ne sait pas exactement comment ces objectifs doivent être atteints. Il manque par conséquent des indicateurs au niveau intermédiaire des produits et surtout des résultats. Ce phénomène est appelé « *missing middle* ». Cela pose un problème dans la mesure où les indicateurs d'effets au niveau des impacts ne réagissent qu'avec beaucoup de retard aux changements de politiques et aux modifications de l'offre de prestations publiques. En outre, des changements d'indicateurs au niveau des impacts peuvent fort bien avoir des causes sur lesquelles l'action étatique n'a aucune influence (telles que les facteurs climatiques ou les prix des produits sur le marché mondial). Ce sont donc surtout les indicateurs au niveau des résultats qui conviennent pour le suivi de la politique puisque, par définition, ils ont encore un rapport direct avec l'action de l'État. S'ils ne figurent pas sur la liste des informations à saisir, cela signifie que l'on manque de bases pour piloter en temps opportun et influencer judicieusement le processus politique.

Instruments et catégories de données

Statistiques sociales et sur la pauvreté

Les recensements et les enquêtes auprès des ménages sont les principales sources d'information au niveau des effets. Ce sont toutefois des procédures lourdes et coûteuses, qui ne peuvent donc être appliquées qu'à plusieurs années d'intervalle. Les informations fournies par ces instruments conviennent surtout pour présenter la situation au niveau des effets.

Données administratives

Les données et statistiques fournies par l'administration publique (souvent appelées « données institutionnelles ») servent de base à beaucoup d'indicateurs utilisés dans le suivi des CSLP. Dans les domaines de l'éduc

	<p>tion et de la santé notamment, les ministères concernés disposent souvent (mais pas toujours) d'assez bons services de statistique.</p>
Utilité pour les clients ou les groupes cibles	<p>On manque cependant d'informations sur l'utilité des services fournis et sur la satisfaction des clients. L'instrument des enquêtes CWIQ (questionnaires sur les indicateurs essentiels de bien-être) introduit par la Banque mondiale essaie de combler cette lacune. Des enquêtes participatives et de caractère qualitatif, telles que le suivi participatif des effets, peuvent aussi y contribuer.</p>
Données sur les dépenses publiques	<p>Les données sur les dépenses réelles du secteur public sont une source d'information essentielle pour le suivi des intrants. La valeur informative des rapports financiers de l'État augmente avec l'amélioration des systèmes de comptabilité et de gestion de l'information et le perfectionnement de la systématique budgétaire. Le budget de l'État et la planification des dépenses publiques à moyen terme livrent également des informations importantes, qui devraient être utilisées pour le suivi des CSLP. Des données complémentaires sont fournies par les revues des dépenses publiques, les études de suivi des dépenses publiques et les enquêtes sur les services publics (<i>Public Expenditure Reviews, Expenditure Tracking Studies</i> et <i>Facility Surveys</i>).</p>
Études qualitatives	<p>Le suivi qualitatif des effets, les enquêtes d'évaluation des services publics par les citoyens (<i>Citizen Report Cards</i>) et les études de compatibilité sociale (<i>Analyse des impacts sur la pauvreté et le social - AIPS</i>) complètent généralement la panoplie des instruments utilisés.</p>

Résultats des études par pays

Contexte, genèse et contenus des CSLP

Les cinq pays étudiés – Albanie, Burkina Faso, Kenya, Nicaragua et Vietnam – diffèrent les uns des autres non seulement par leur taille et leur niveau de développement, mais aussi et surtout par leur culture politique respective et le motif principal qui les a poussés à établir un CSLP. Ces facteurs ont évidemment une influence considérable sur la qualité et l'importance du suivi dans le processus politique.

Au moment de l'étude, le Kenya était le seul des cinq pays à ne pas disposer d'un système défini et concerté de suivi, du fait notamment que la stratégie était en révision au début de 2003 à la suite d'un changement de gouvernement. Mais les experts ont néanmoins trouvé au Kenya des éléments intéressants d'un futur système de suivi du CSLP.

Souvent, les stratégies ont besoin d'être spécifiées davantage avant qu'il ne soit possible de mesurer le niveau de réalisation des objectifs dans le cadre d'un système de suivi. Ce travail doit obligatoirement s'effectuer parallèlement au développement des structures de suivi. C'est d'ailleurs ce qui a pu être observé dans les cinq pays étudiés.

Domaines examinés et instruments utilisés

Statistiques de la pauvreté et suivi des OMD

Les statistiques sur la pauvreté sont relativement bien développées dans tous les pays, sauf en Albanie où les séries chronologiques disponibles ne couvrent que de courtes périodes. La comparabilité des résultats avec les données de périodes antérieures est toutefois souvent problématique, et l'incidence de la pauvreté est très sensible à la définition des seuils de pauvreté, car une grande partie de la population se situe légèrement au-dessus ou en dessous du seuil de pauvreté. Des cartes de la pauvreté ont été établies au Kenya et au Nicaragua ; elles fournissent des informations très détaillées et à petite échelle sur l'incidence géographique de la pauvreté, mais comportent quelques faiblesses méthodologiques.

Le suivi des OMD a été régulièrement pris en charge par le PNUD.

Tous les pays, sauf l'Albanie, ont procédé à des évaluations participatives de la pauvreté. Des enquêtes démographiques et sur la santé sont effectuées dans trois des cinq pays.

Listes d'indicateurs

Les listes des faits à observer sont en partie extrêmement longues et incluent aussi des indicateurs sur des aspects sans intérêt pour l'appréciation des succès de la politique de lutte contre la pauvreté.

Les données administratives sont utilisées partout, en particulier dans les secteurs sociaux. Il est prévu au Burkina Faso et (éventuellement) au Kenya de les remplacer par des enquêtes régulières sur la satisfaction des utilisateurs des services publics et sur les raisons de la non-utilisation de certains services.

Indicateurs insatisfaisants pour les objectifs relevant du domaine économique

Dans les domaines proches de l'économie où l'État devrait réguler et promouvoir les activités sans intervenir lui-même dans les processus de production, les indicateurs sont généralement peu satisfaisants. Ils se limitent souvent au niveau des impacts et ne renseignent pas clairement sur les contributions fournies ou à fournir par les organes de l'État.

Sont particulièrement peu convaincants les indicateurs concernant les aspects de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, sur lesquels plusieurs pays mettent fortement l'accent.

Réformes dans le secteur des finances publiques

Un élément positif à relever est que la mise en œuvre des CLSP s'accompagne partout d'une réforme fondamentale de la gestion des finances publiques. Les systèmes introduits promettent de fournir à moyen terme des données plus pertinentes, permettant de reconnaître les dépenses imputables aux différentes politiques. Mais pour le moment, les donateurs déplorent souvent le manque de transparence et la faible valeur informative des données chiffrées existantes.

Des exemples d'avancées remarquables dans le secteur des finances publiques sont une revue des dépenses publiques réalisée par le gouvernement du Kenya, quatre PER sectorielles réalisées au Burkina Faso et la publication des données sur les dépenses publiques réelles au Nicaragua. Cependant, il n'existe nulle part de comptes rendus systématiques sur les contributions fournies par les donateurs.

Suivi participatif des effets

Au Kenya, on trouve des exemples de suivi participatif des effets et d'utilisation de l'instrument des enquêtes d'évaluation des services publics par les citoyens (*Citizen Report Cards*), tandis que la méthode des AIPS est utilisée au Burkina et au Nicaragua.

Exploitation des données, diffusion et utilisation

En règle générale, c'est le ministère des finances ou de la planification ou encore une unité des services de la Présidence qui est compétente pour exploiter les informations collectées et pour présenter une synthèse des résultats. Les données sont fournies par les ministères sectoriels et les offices de statistique.

Suivi effectué surtout pour les donateurs

Les rapports sont cependant rédigés en premier lieu à l'intention de la Banque mondiale et du FMI, ce qui est compréhensible dans la mesure où le versement éventuel d'autres financements dépend des informations fournies sur la mise en œuvre des CSLP. Par contre, il est largement négligé d'en diffuser les contenus sous une forme appropriée pour les publics cibles des pays concernés.

Les parlements ne sont vraiment impliqués dans le processus dans aucun des cinq pays étudiés. Aucune version accessible au plus grand nombre n'est produite ni traduite dans les langues locales. Au Kenya seulement, de brefs communiqués de presse sur les résultats des enquêtes ont été préparés à l'intention des médias et du public (mais pas dans le cadre d'un système de suivi clairement défini).

Impact généralement faible sur la politique intérieure

Il n'est donc pas étonnant que le débat public sur la mise en œuvre des CSLP n'exerce nulle part un effet majeur sur la politique. Le Nicaragua fait positivement exception à ce constat général, en ce sens que les organisations de la société civile de ce pays ont élaboré une contre-expertise qui a fait l'objet d'une discussion intensive.

Appui du suivi des CSLP par les donateurs

Modalités dans l'ensemble adéquates pour les contributions des donateurs

Afin de ne pas ébranler le sentiment de responsabilité du gouvernement pour son CSLP, les donateurs doivent, dans leur soutien au suivi du CSLP, agir avec autant de prudence que pour l'élaboration de la stratégie. C'est ce qu'ils ont fait avec succès dans les cinq pays étudiés. Ils ont fourni un soutien coordonné à des instituts de statistique et ont financé des études et des séminaires. Les projets de réforme des finances publiques bénéficient également de l'assistance concertée de plusieurs donateurs.

Il convient de relever en particulier l'approche pratiquée par le DFID, qui consiste à financer des organisations de la société civile nationale et des instituts de recherche non gouvernementaux par le biais d'accords de partenariat. Les structures de surveillance et de pilotage de ces partenaires doivent répondre aux critères requis, mais une grande liberté leur est laissée au niveau de la définition du programme.

Questions relatives à la viabilité financière

La question de savoir si les structures mises en place peuvent être financées durablement avec les ressources propres de l'État est à juste titre de moindre importance ici, car tant que les bailleurs de fonds soutiennent les programmes de lutte contre la pauvreté, il apparaît logique qu'ils se chargent aussi de cofinancer les activités de suivi, et cela sur une assez longue période.

Conclusions

Enseignements et expériences

Si l'on veut résumer sous une forme claire et concise (et donc forcément simplifiée) les observations faites par l'équipe d'experts dans les cinq pays, on peut formuler les constats suivants :

Impact interne insuffisant

a) La participation des parlements et de la société civile au débat sur les réalisations et les progrès de la mise en œuvre des CLSP est très déficitaire, à tel point qu'il n'y a ni contrôle ni dialogue réels entre les gouvernements, les parlements et la société civile. De rares exceptions (Nicaragua) et quelques approches positives (Kenya) viennent confirmer la règle. En comparaison, les faiblesses relevées au niveau des instruments et des données apparaissent moins importantes.

Résultats non traités pour être communiqués aux acteurs nationaux

b) Les progrès accomplis dans la rédaction des rapports destinés aux donateurs ne semblent pas s'accompagner de progrès sensibles au niveau des informations à communiquer aux parties prenantes nationales. Le défi consiste à faire en sorte que les améliorations atteintes dans les rapports présentés aux donateurs servent à alimenter plus efficacement le débat public en y apportant des analyses et des faits pertinents.

Déficits dans l'observation des objectifs de croissance

c) Des déficits particuliers existent dans l'observation des contributions des pouvoirs publics à la réalisation des objectifs de croissance visés. Le contrôle des impacts des politiques étatiques à l'aide d'indicateurs à un niveau qui est encore fortement influencé par l'administration publique mais qui ne peut pas être entièrement contrôlé par celle-ci, et qui englobe des éléments de l'utilité de ces politiques pour les groupes cibles, nécessite de meilleurs concepts et instruments et de meilleurs indicateurs définis sur la base de ceux-ci.

Intégration de données administratives

d) Un problème souvent rencontré est la difficulté de mettre en place un flux régulier d'informations sectorielles pertinentes pour l'élaboration de rapports de synthèse sur la mise en œuvre des CSLP.

Systèmes de suivi pour la plupart encore en développement

e) Même après deux ou trois ans d'application des CSLP dans des pays tels que le Nicaragua et le Burkina Faso, les systèmes de suivi ne sont pas encore entièrement en place. Puisque l'amélioration de la qualité de la culture politique et l'intensification du dialogue entre gouvernement et société civile sont des objectifs déclarés du processus de CSLP, des efforts importants s'imposent afin de maintenir la

dynamique de la participation qui a été amorcée lors de l'élaboration du CSLP.

Longues discussions retardant l'obtention de résultats concrets

- f) Les discussions sur la liste des principaux indicateurs et sur le cadre institutionnel du système de suivi sont nécessaires, mais peuvent s'avérer inutilement longues et compliquées dans la pratique.

Utilité du suivi du CSLP pour les donateurs

Lenteur dans la coordination des programmes des donateurs avec les stratégies des CSLP

À ce jour, les organismes donateurs font peu usage des résultats du suivi des CSLP. Cela s'explique d'une part par le fait que tous les systèmes de suivi sont encore en train d'être mis en place. D'autre part, l'harmonisation encore très incomplète des projets de développement avec les stratégies de lutte contre la pauvreté est également une raison majeure de la faible attention qui leur est accordée.

Or, il ne fait pas de doute que le suivi des CSLP peut fournir aux donateurs d'importantes informations tant pour la conception de leurs programmes que sur les actions concrètes traduisant la volonté politique des gouvernements partenaires et sur leurs succès dans la lutte contre la pauvreté. Lorsqu'une aide budgétaire est accordée, l'analyse exacte des résultats des systèmes de suivi est indispensable.

Les résultats du suivi peuvent aussi être utiles pour vérifier les hypothèses sur les effets en termes de développement, pour adapter les stratégies nationales en tenant compte des faiblesses systémiques des administrations du pays partenaire pouvant compromettre la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, pour rationaliser les prestations des donateurs, et enfin, pour coordonner les projets de différents donateurs et les orienter sur un objectif défini conjointement avec le partenaire.

Perspectives

Qu'est-ce qui caractérise un bon système de suivi des CSLP ? Tout d'abord, un tel système doit être centré sur les aspects essentiels des stratégies. Il doit avant tout saisir les données requises au niveau des résultats, mais aussi au niveau des intrants (budget et exécution du budget ainsi que planification des dépenses à moyen terme). Il devrait inclure des enquêtes permettant d'appréhender l'efficacité des mesures politiques à la base. Il doit aussi s'appuyer sur des systèmes d'information déjà existants des services publics sectoriels, mais vérifier leurs données de façon critique et les valider.

Cependant, son efficacité politique dépend de façon décisive du mode de communication des résultats, qui doit être adapté aux habitudes des utilisateurs et donc forcément différencié.

Une comparaison entre exigences théoriques et réalité pratique permet de formuler les recommandations suivantes :

- L'étape de l'exploitation et de la diffusion des résultats du suivi devrait faire l'objet d'une plus grande attention.
- La liste des informations et des indicateurs à traiter dans le cadre d'un suivi doit être comprimée, afin que les constats importants ne soient pas submergés par une masse de détails en partie superflus.
- Il faut de meilleurs indicateurs pour la mesure des résultats dans les domaines importants que sont la croissance économique en faveur de larges couches de population et de la réduction de la pauvreté, ainsi que la bonne gouvernance.
- La satisfaction des bénéficiaires de prestations publiques devrait être étudiée plus systématiquement.
- Le choix des indicateurs est lui-même un processus politique et doit donc se dérouler aussi ouvertement que l'élaboration du CSLP.
- Les parlements devraient être impliqués davantage et devenir le groupe cible le plus important du suivi des CSLP.
- La diversité des canaux d'information et la redondance volontaire des instances d'analyse permettent d'éviter les blocages politiques et devraient être planifiées délibérément.
- Des études spécifiques, par exemple pour le suivi des effets à la base, peuvent féconder le débat public et devraient être prévues plus souvent.
- Dans des situations complexes, les analyses des impacts sur la pauvreté et le social pourraient être utilisées plus systématiquement pour vérifier l'effet de mesures prévues sur les objectifs des CSLP.

Les recommandations suivantes s'adressent spécialement aux donateurs et aux institutions de la coopération allemande au développement :

- Le suivi des CSLP devrait être utilisé par chaque institution pour identifier les faiblesses systémiques affectant la mise en œuvre des programmes nationaux de lutte contre la pauvreté et pour orienter en conséquence ses propres interventions.
- Des possibilités devraient être systématiquement recherchées pour aider les parlements et les institutions de la société civile à exploiter les résultats du suivi dans le processus politique.
- Les contributions d'instituts de recherche indépendants au suivi de la mise en œuvre des CLSP peuvent aider à élargir le débat public sur cette mise en œuvre des CSLP. Le soutien fourni à des instituts appropriés pourrait être intensifié à cet effet.
- Les services de statistique des ministères sectoriels et des services publics spécialisés sont éminemment importants pour que le suivi des CLSP débouche sur des conclusions pertinentes, et devraient donc bénéficier d'un appui adéquat, en particulier dans les secteurs de l'agriculture et de la promotion de l'activité économique.
- Le suivi traditionnel centré sur les projets ne pourra que rarement contribuer au suivi des CSLP. Cependant, les projets peuvent user

de leur expérience en matière de suivi pour soutenir les systèmes de suivi sectoriels opérant à un échelon supérieur.

- Les donateurs devraient veiller à ce que les améliorations des informations communiquées aux institutions de Bretton Woods aient aussi des effets positifs sur la qualité des informations produites pour les instances nationales.
- Même si les donateurs doivent éviter de surcharger les systèmes de suivi par des procédures nouvelles et coûteuses, la question de la viabilité financière ne devrait pas faire l'objet d'une attention excessive dès lors que les donateurs apportent une contribution importante à la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté. L'efficacité des coûts et d'utilité sur le plan politique sont des critères plus importants.

Abréviations

ACDI	Agence canadienne pour le développement international
BAD	Banque africaine de développement
CARP	Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
CECI	Centre d'études et de coopération internationale
CEDRES	Centre d'études, de documentation et de recherches économiques et sociales
CMOS	Comité ministériel d'orientation et de suivi
CMS-CSLP	Comité ministériel de supervision du CSLP
CNCS	Conseil national de la coordination statistique
CNLP	Conseil national de lutte contre la pauvreté
COMFIB	Commission des finances et du budget de l'Assemblée nationale
CRLP	Cadre régional de lutte contre la pauvreté
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CWIQ	Core Welfare Indicators Questionnaire (Questionnaire sur les indicateurs essentiels de bien-être)
DCSCR	Document cadre de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté
DEP	Direction des études et de la planification
DGB	Direction générale du budget
DGCOOP	Direction générale de la coopération
DGEP	Direction générale de l'économie et de la planification
DPAM	Direction de la prévision et des analyses macro-économiques (MED)
DREP	Direction régionale de l'économie et de la planification
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IBW	Institutions de Bretton Woods
INSD	Institut National de la statistique et de la démographie
JSA	Joint Staff Assessment (Évaluation conjointe par les services de la Banque mondiale et du FMI)
MED	Ministère de l'économie et du développement
MFB	Ministère des finances et du budget
OEPF	Observatoire de l'emploi et de la formation professionnelle
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONAPAD	Observatoire national de la pauvreté et du développement humain durable

PIP	Programme d'investissement public
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PRGB	Programme de renforcement de la gestion budgétaire
SBC-CSLP	Soutien budgétaire conjoint au cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
SP-PPF	Secrétariat permanent pour le suivi des politiques et programmes financiers
STC-PDES	Secrétariat technique pour la coordination des programmes de développement économique et social
UNDAF	Plan cadre des Nations unies pour l'aide au développement

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Les publications sur le thème des CSLP sont nombreuses et variées, et il peut être difficile aux non-initiés de s'y retrouver. Les références bibliographiques suivantes, en partie commentées, sont une sélection englobant des documents fondamentaux et de la littérature secondaire.

Les CSLP, les JSA, les rapports d'avancement de tous les pays sont entre-temps disponibles sur les sites Internet du FMI et de la Banque mondiale. L'utilisateur peut accéder rapidement aux documents souhaités avec l'aide du moteur de recherche du site en indiquant le sigle « PRSP » et le nom du pays concerné. Cependant, les durées de téléchargement peuvent être relativement longues parfois, parce que certains documents ont été scannés et la taille des fichiers peut atteindre plusieurs MB.

- Asche, Helmut 2003. Einige Fragen zur gesellschaftlichen Kontrolle von Armutsstrategien – Hintergrundpapier zum GTZ-Konzept PRSP-Monitoring, (*Quelques questions sur le contrôle social des stratégies de lutte contre la pauvreté – Document d'information sur l'approche GTZ de suivi des CSLP*), Eschborn 2003.

- Banque mondiale 1990. Rapport sur le développement dans le monde. Oxford, etc.: OUP.

C'est le premier rapport sur le développement dans le monde qui met explicitement l'accent sur le thème de la pauvreté.

- Banque mondiale 1993. Poverty Reduction Handbook. Washington: IBRD.

C'est le premier manuel qui a été réalisé par la Banque mondiale sur le thème de la réduction de la pauvreté.

- Banque mondiale 1998. Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why. Oxford: Oxford University Press.

- Banque mondiale 2001. Monitoring and Evaluation Technical Notes and Case Studies. Worldbank PRSP Sourcebook, Draft for Comments, 30 avril 2001.

Contient quatre remarques techniques sur différents thèmes ainsi que 12 études de cas dans différents pays, dont deux se concentrent davantage sur le suivi des CSLP tandis que les autres traitent plutôt de mesures spéciales.

- Banque mondiale 2003. Targets and Indicators for MDGs and PRSPs: What Countries Have Chosen to Monitor. Groupe de données sur le développement de la Banque mondiale.

Compare les indicateurs de suivi pour 27 pays dotés d'un CSLP et se livre à des considérations sur une démarche réaliste dans la définition des indicateurs d'objectifs.

- Banque mondiale & CAD 2002. Harmonization of Operational Policies, Procedures, and Practices: Second Progress Report.

Présente différents efforts en vue de parvenir à une harmonisation des méthodes, y compris pour le suivi et l'évaluation, et de décharger ainsi les pays bénéficiaires.

- Banque mondiale & FMI 2001. Guidelines for Joint Staff Assessment of a Poverty Reduction Strategy Paper.

Brèves indications pour la mise en œuvre et questions clés à traiter dans le cadre des JSA. Des indications analogues existent pour les JSA dans le cadre des CSLP intérimaires.

- Banque mondiale & FMI 2002. Guidelines for Joint Staff Assessments of PRSP Annual Progress Reports on Implementation.

Les IBW se basent sur ces lignes directrices pour évaluer les rapports d'avancement sur les CSLP.

- Banque mondiale/FMI. Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings and Issues for Discussion. World Bank, Washington 2002
- BMZ, Ref. 120, Evaluierung – Wirkungsmonitoring in der EZ – Synthesebericht, (*Évaluation et suivi des effets dans la CD – Rapport de synthèse*) Bonn, novembre 2002.
- BMZ/GTZ 2002 (Hrsg.). Beyond the Review: Sustainable Poverty Alleviation & PRSP – Conference Report – Berlin, mai 2002. Eschborn, 2002.
- Booth, David & Henry Lucas 2002. Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems. ODI Working Paper 172. London: ODI.

Première étude complète expliquant les indicateurs à utiliser dans le suivi des CSLP, précisant les différents types d'indicateurs et abordant la question du « missing middle ».

- CAD 2001. Glossary of Evaluation and Results Based Management Terms. Draft. Juin, 2001.
- CAD 2002. Good Practice Reference Paper: Reporting and Monitoring.
- CAD 2002. Report: Meeting of Experts on Reporting and Monitoring.
- Christiansen, Karin & Ingie Hovland 2003. The PRSP Initiative: Multilateral Policy Change and the Role of Research. ODI Working Paper 216. Londres: ODI.

Bref exposé chronologique de l'histoire des CSLP au regard de l'évolution institutionnelle et politique dans les pays donateurs et les IBW.

- Commission européenne (DG Développement) 2002, PRSP Review: Key Issues, Bruxelles 2002.
- Coudouel, A., J. Hentschel, and Q. Wodon 2001. PRSP Sourcebook – Chapter on Well-being Measurement and Analysis – Draft for Comments.

Ces auteurs ont publié d'autres travaux et documents de synthèse sur le thème de la mesure de la pauvreté qui peuvent aider à approfondir la question.

- Department for International Development (DFID) 1997. Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century. White Paper on International Development. Londres: DFID.
- Department for International Development (DFID) 2001. Meeting DFID's Fiduciary Requirement When Providing Direct Budget Support. Londres: DFID.

Examine comment, en l'absence de normes et de procédures internationales, l'aide budgétaire répond aux critères fiduciaires du système budgétaire britannique et avec quels moyens le DFID peut satisfaire aux exigences de surveillance que cela implique pour pouvoir soutenir des politiques de réduction de la pauvreté dans les pays bénéficiaire.

- FMI & IDA 1999, Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Strengthening the Link Between Debt Relief and Poverty Reduction. 26. août

Traite de propositions d'ONG pour l'aménagement de l'initiative PPTTE.

- FMI & IDA 2002, Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs. Washington, 26 mars.
- IMF & IDA 2002, Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC). Washington, 22 mars.
- FMI & IDA 2003, Poverty Reduction Strategy Papers – Detailed Analysis of Progress in Implementation, Washington, septembre 2003.
- FMI & Banque mondiale 1999. Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Strengthening the Link Between Debt Relief and Poverty Reduction. 26 août
- FMI & Banque mondiale (Comité du développement) 1999. Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries (DC/99-29), Washington, sept. 1999
- FMI & Banque mondiale (Comité du développement) 1998, The Initiative for Heavily Indebted Poor Countries – Review and Outlook. (DC/98-15), Washington, 22 sept. 1998
- GTZ 2000 (édit.). Impact Assessment with a Poverty Focus in Policy Advisory Projects: Concepts, Questions and Cases, Alison Lobb-Rabe, Eschborn, septembre 2000.
- Heimans, Jeremy 2002. Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders. OECD Development Centre Policy Brief 22.

Décrit les avantages et les risques de la participation des citoyens au suivi des dépenses publiques dans le cadre des CSLP.

- Laderchi, Caterina Ruggeri & Ruhi Saith and Frances Stewart 2003. Everyone agrees we need poverty reduction, but not what this means: Does this matter? Helsinki: WIDER.

Exposé des difficultés typiques de la mesure de la pauvreté et remarques sur différentes méthodes, p. ex. EPP.

- Northover, Henry 2000. PRS – Poverty Reduction or Public Relations Strategies? Catholic Fund for Overseas Development (CAFOD).

Une importante contribution technique au débat vu sous l'angle des ONG et qui a été très bien accueillie. Il est proposé ici de décharger le FMI de la réception des CSLP, parce qu'il n'a pas de compétence dans ce domaine, de confier à la Banque mondiale la tâche de faire identifier en amont les effets des politiques sur la pauvreté par des analyses d'impact ex ante et de dissocier l'initiative PPTTE des CSLP afin d'obtenir des effets plus rapides pour les pays endettés

- Pain C. & Renate Kirch 2002. Document Review on the challenges in monitoring the PRSP – An input paper to the working group on poverty assessment, prioritisation of political steps and monitoring in the PRSP, Draft for Comments, Berlin, 8 mai 2002
- Prenzushi G., G. Rubio & K. Subharao 2001. Monitoring and Evaluation, Worldbank PRSP Sourcebook, (Draft for Comments, April 2001).

C'est une contribution fondamentale de la Banque mondiale traitant de la mise en place des systèmes de suivi et évaluation des CSLP et donnant une introduction sur l'organisation des systèmes et la mesure des effets.

- ONU 2002. The UN and the MDGs: A Core Strategy.

- United Nations Statistics Division 2004. Handbook on Poverty Statistics: Concepts, Methods and Policy Use. <http://unstats.un.org/unsd/methods/poverty>
« Travail en progression », mais à un bon niveau. Une lecture recommandée à toutes les personnes désireuses de se procurer un vue d'ensemble des statistiques sur la pauvreté.
- United States General Accounting Office 2001. IMF – Few Changes Evident in Design of New Lending Program for Poor Countries. GAO-01-581.
Un rapport qui montre à l'aide d'exemples que le passage de la FASR à la FRPC n'a entraîné aucun changement sensible dans la conception des programmes du FMI.