



EVALUATION DU RÔLE DU PNUD DANS LE PROCESSUS DES DSRP

RAPPORT PRINCIPAL
septembre 2003

Équipe d'évaluation

Chef d'équipe : John Weeks

Membres de l'équipe : Michael Reynolds
Alemayehu Geda, Ph.D.
Zeneborke Tadesse (Mme)
Carlos Oya, Ph.D.

Consultants nationaux : Emil Aliyev (Azerbaïdjan)
Ghulam Mohammad Arif (Pakistan)
Oscar Alejandro Garcia Chacon (Bolivie)
Hamidou Magassa (Mali)
Getahun Tafesse (Éthiopie)
Bedasson Shallanda (Tanzanie)
Nguyen Thang (Vietnam)

Responsable du projet
au Bureau
de l'Évaluation : Ruth Abraham

TABLE DES MATIÈRES

Abréviations	IV
Avant-propos.....	V
Résumé.....	VI
Chapitre I : Introduction.....	1
Chapitre II : Principales observations et leçons.....	10
Chapitre III : Conclusions et recommandations	33
Annexe 1 : Termes de Référence	39
Annexe 2 : Approche de l'évaluation	43
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées.....	45
Annexe 4 : Liste des documents consultés.....	47
Annexe 5 : Monographies nationales.....	48
Annexe 6 : Résumé des sept monographies nationales	49
Annexe 7 : Etat d'avancement des DSRP intérimaires et des DSRP complets (au 23 avril 2003).....	54
Annexe 8 : Stratégies de Réduction de la Pauvreté : Domaines d'activité et progrès réalisés en 2001....	55

Abréviations

APD	Aide Publique au Développement
BCP	Bilan Commun de Pays
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
BPD	Bureau des Politiques de Développement
CCP	Cadre de Coopération de Pays
CDPR	Centre for Development Policy & Research (School of Oriental and African Studies – SOAS), Londres
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (Mali)
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DSRP-I	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté Intérimaire
EPP	Evaluation de la Pauvreté avec la Participation des Intéressés
EPNU	Equipe de Pays des Nations Unies
FMI	Fonds Monétaire International
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la Population
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le Développement
IBW	Institutions de Bretton Woods
IDA	Association Internationale pour le Développement
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PIP	Programme d'Investissement Public
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PCNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement
PPTTE	Pays Pauvres Très Endettés (Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés)
RAAR	Rapport Annuel Axé sur les Résultats (PNUD)
RR/CR	Représentant Résident/ Coordonnateur Résident
SNLP	Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté
SNU	Système des Nations Unies
SOAS	<i>School of Oriental and African Studies</i> , Université de Londres
SURF	Centre de Contact Sous-régional
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

AVANT-PROPOS

Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) est vite devenu, un cadre de programmation pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTÉ). Il constitue un domaine d'importance stratégique pour les pays de programme et une des premières priorités des pratiques mondiales du PNUD à savoir : la réduction de la pauvreté pour un développement humain. L'objectif déclaré du DSRP est de favoriser des stratégies de réduction de la pauvreté initiées par les pays et axées sur des résultats mais aussi globales et hiérarchisées sur la base de partenariats inscrits dans une perspective à long terme. A cette fin, le PNUD s'est de plus en plus engagé dans l'appui au processus DSRP en réponse aux demandes des pays de programme. En 2002, 43 bureaux de pays du PNUD ont fait état de leur participation au processus soit 11 de plus qu'en 1999, année de l'introduction de la formule des DSRP.

Le but de la présente évaluation est d'aider le PNUD à se positionner pour jouer un rôle plus efficace dans le processus de DSRP, afin de tirer des enseignements pour son engagement futur et contribuer ainsi à l'amélioration du processus. L'étude a identifié certaines questions stratégiques qui mériteraient le renforcement de l'appui des bureaux de pays, en l'occurrence la nécessité d'assister les partenaires nationaux (institutions publiques, société civile et le secteur privé) dans la formulation et l'application du processus de DSRP. Les observations fournissent des éléments concrets pour mesurer le rôle du PNUD dans la réalisation des six principaux résultats des DSRP tels que : la prise en main ou appropriation par le pays; une large participation; le caractère pluridimensionnel de la pauvreté et la croissance favorable aux pauvres; la cohérence avec la stratégie à long terme; le partenariat pour le développement et la capacité de suivi de la pauvreté. Les remarques sur les questions stratégiques liées à l'engagement du PNUD incluent les liens entre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et les DSRP; les rôles respectifs du PNUD/SNU (Système des Nations Unies) et les Institutions de Bretton Woods et enfin les relations entre le PNUD et les Equipes de Pays des Nations unies (EPNU) dans le processus DSRP.

Cette étude est le résultat de l'action collective de plusieurs personnes. A commencer par l'équipe d'évaluation dirigée par le professeur John Weeks, elle était composée de: Michael Reynolds, Alemayehu Geda, Zenebeworke Tadesse et Carlos Oya. Les consultants nationaux qui ont consacré leurs temps et compétences aux études de pays et enfin la participation de certains collaborateurs du Bureau de l'Evaluation, dont le Directeur Adjoint Nurul Alam et Ruth Abraham, responsable de l'évaluation. Les membres du Groupe Consultatif Extérieur ont prodigué de précieux conseils à différents stades de l'étude.

Je voudrais également saluer les conseils spécialisés et la précieuse contribution de M. Sartaj Aziz, ancien Ministre des Finances et des Affaires Etrangères du Pakistan, qui a été notre Conseiller Principal. Nous avons une dette de reconnaissance envers les sept Coordonnateurs Résidents de l'ONU/Représentants Résidents du PNUD et leurs personnels pour leur appui et collaboration lors des études de pays et la rédaction des rapports de pays. Tout au long de l'évaluation, d'étroites consultations ont été entretenues avec les collègues concernés au niveau de la Banque Mondiale et du FMI à Washington, qu'ils soient ici vivement remerciés.

Je tiens aussi à exprimer ma gratitude à l'équipe qui a fourni une assistance technique, rédactionnelle, administrative et logistique en l'occurrence à Jawad Khan et Bathylle Missika et aux collègues du Bureau de l'Evaluation Hajera Abdullahi, Flora Jiménez, Elvira Larrain et Anish Pradhan, qui nous ont soutenus sans relâche.

Le Directeur du Bureau de l'Evaluation du PNUD,



Khalid Malik

Evaluation du rôle du PNUD dans le processus des DSRP

Résumé

I. Contexte général

Entre août 2002 et mars 2003, le Bureau de l'Évaluation du PNUD a analysé le rôle de l'organisation dans le processus du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), en tenant compte en particulier de la diversité des activités de l'organisation dans ce secteur. Le DSRP représente un domaine d'importance stratégique pour le PNUD et une priorité essentielle de l'une de ses principales activités au niveau mondial, à savoir la réduction de la pauvreté. L'évaluation avait pour objet de déterminer comment le PNUD s'était situé pour appuyer le processus de DSRP dans plusieurs pays de programme, concernant notamment son action dans l'établissement de partenariats avec le système des Nations Unies, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI) dans le processus de DSRP.

En décembre 1999, les Conseils d'Administration de la Banque Mondiale et du FMI ont approuvé un nouvel instrument d'intervention, le DSRP, conçu pour servir de cadre à l'octroi de prêts à des conditions de faveur. (Plus précisément, les DSRP devaient servir de base à l'allègement de la dette extérieure au titre de l'Initiative en faveur des Pays Pauvres très Endettés (PPTÉ), lancée en 1996 et renforcée grâce à des conditions plus généreuses en 1999). L'objectif déclaré du DSRP est d'encourager des stratégies de réduction de la pauvreté qui sont lancées à l'initiative des pays et axées sur les résultats mais aussi globales et hiérarchisées en se fondant sur des partenariats dans une perspective à long terme.

L'évaluation est centrée sur le rôle du PNUD dans le processus de DSRP, mais cette opération ne pourrait être réalisée que dans le contexte général du DSRP proprement dit et de ses objectifs. Les interventions du PNUD ne peuvent être envisagées qu'en tant qu'élément de la dynamique évolutive du processus de DSRP. Bien qu'il s'agisse d'une tâche délicate, l'analyse a porté à la fois sur les opérations et le contenu. Elle a combiné études sur dossiers et travaux sur le terrain en intégrant l'analyse des apports du PNUD aux principaux résultats de DSRP dans 26 pays de DSRP, de nombreuses études de documents ainsi que de larges consultations avec les parties prenantes. Des études approfondies ont été menées dans un certain nombre de pays représentatifs (permettant un dosage typologique aussi bien des régions que des pays). Les pays sélectionnés sont les suivants : Azerbaïdjan, Bolivie, Éthiopie, Mali, Pakistan, République Unie de Tanzanie et Vietnam.

L'évaluation a porté sur le rôle du PNUD dans la réalisation de six résultats clés des DSRP : a) intensification de l'appropriation par les pays lors des préparatifs du DSRP; b) large participation de la société civile et du secteur privé; c) aspects multiples de la pauvreté et croissance favorable aux pauvres; d) cohérence entre les DSRP et d'autres instruments de planification nationale à long terme; e) partenariats pour le développement; et enfin f) capacité de suivi de la pauvreté aux niveaux national et local. L'étude a aussi examiné le rôle du PNUD en tant que dépositaire du réseau de coordonnateurs résidents dans le processus des DSRP, mettant en exergue les liens entre les DSRP, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (PCNUAD) et les OMD.

Le PNUD ne s'est pas impliqué dans le processus de DSRP du jour au lendemain. Il a une longue tradition concernant la pauvreté et des stratégies de réduction de celle-ci. La publication du premier *Rapport Mondial sur le Développement Humain* (RDH) en 1990, a largement contribué à ramener la pauvreté et la justice distributive dans les programmes de développement. La mission du PNUD en matière de réduction de la pauvreté se reflète dans la forte demande de son soutien en la matière, émanant des pays de programme. Ceux-ci ont bénéficié de son appui dans le processus de DSRP depuis le lancement de l'initiative et recherchent toujours sa participation active à l'élaboration et à l'exécution des DSRP. En 2002, 43 bureaux de pays ont soutenu et participé à la préparation et à l'application des DSRP et des DSRP intérimaires, contre 36 en 2001, 24 en 2000 et 11 en 1999.

II. Observations stratégiques

L'évaluation a conclu que le processus de DSRP est un phénomène dynamique et évolutif où le PNUD devrait davantage s'impliquer en tant que partenaire. Les observations de l'étude soulèvent certaines questions d'une importance stratégique pour le rôle du PNUD tout en déterminant de manière empirique nombre des résultats attendus du processus de DSRP. Il s'agit du lien entre OMD et DSRP; de l'analyse de la pauvreté et des politiques de liens des DSRP; de la relation entre le PNUD/ONU et les Institutions de Bretton Woods ainsi que celle concernant le PNUD et l'EPNU.

a) *Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et le DSRP.* Le constat a été fait que, rares sont les DSRP qui ont profité d'une analyse des OMD, ce qui présume de l'existence d'un infime lien entre les deux. Les bureaux de pays ne soulignent pas toujours de manière explicite que les OMD constituent le cadre général de la formulation et de l'exécution des DSRP. La parution de rapports nationaux sur les OMD n'est que très récente. Si certains de ces rapports sont excellents, la plupart des pays se sont contentés d'adopter les OMD au lieu de les adapter, sur la base d'une consultation nationale et les rendre ainsi spécifiques.

b) *Analyse de la pauvreté et politiques de liens des DSRP.* Il ressort des missions effectuées dans les pays que les DSRP n'établissent pas de relation directe entre pauvreté et croissance. Pour la plupart, ils présentent une stratégie de croissance cohérente, qui n'est toutefois pas toujours favorable aux pauvres. Les DSRP ne présentent pas de relation claire entre diagnostic de la pauvreté et politique de réduction de la pauvreté. Au contraire, ces dernières sont bien souvent considérées comme des "extensions" à la stratégie générale de croissance. Néanmoins, les DSRP sont en majorité, axés sur les questions de pauvreté, un progrès, par rapport aux documents nationaux antérieurs relatifs aux stratégies de croissance. La pauvreté et la croissance sont traitées séparément et les liens entre elles sont faibles. Cela représente un point de départ fondamental pour le PNUD étant donné qu'il met l'accent sur les multiples aspects de la pauvreté et le renforcement des capacités.

c) *Le PNUD, le système des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods.* L'étude a constaté que, l'imprécision des rôles respectifs de l'Organisation des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods avait empêché l'EPNU d'élaborer une approche cohérente du processus de DSRP au niveau des pays. Malgré l'absence de clarté concernant les partenariats, plusieurs Représentants Résidents/Coordonnateurs Résidents ont saisi l'occasion de créer les conditions nécessaires pour que les équipes de pays puissent apporter des contributions vitales à la formulation et à l'exécution de DSRP.

d) *Le PNUD et le système des Nations Unies.* L'évaluation a révélé que l'absence de coordination entre les instruments de l'ONU et le DSRP va à l'encontre de la principale force du système des Nations Unies, à savoir la complémentarité entre ses institutions. Les partenariats étaient improvisés et sans cohérence. Cependant quelques progrès ont été accomplis au niveau des Nations Unies. Les relations entre le BCP/PCNUAD et les DSRP, doivent être bien pensées et alignées.

III. Observations sur certains résultats des DSRP

L'objectif principal de cette étude était de fournir des données d'évaluation sur le rôle du PNUD dans le processus DSRP, en mettant l'accent spécifiquement sur son rôle dans la réalisation des six principaux résultats de DSRP susmentionnés.

Appropriation par les pays

Certains progrès ont été accomplis dans la promotion de la prise en main, ou appropriation du processus de DSRP par l'État, mais une prise en main sur une large base de DSRP fait généralement défaut. Il a été constaté que, systématiquement, un élément du gouvernement (par exemple, le Ministère des finances) a la mainmise sur le DSRP au détriment des autres. La participation de la société civile de façon à élargir l'appropriation nationale est très limitée. Pour favoriser l'appropriation par le pays, il faut

une participation pleine et entière des différents éléments du gouvernement et des organismes de la société civile, ce qui suppose l'élimination des problèmes de capacités des parties prenantes publiques et privées. Le plus souvent, les actions visant à assurer la prise d'initiatives par le pays ont donné moins de résultats.

Le PNUD a favorisé la prise en main nationale du processus de DSRP par les parties prenantes aussi bien publiques que non gouvernementales. Il a contribué à l'élargir ou à la préconiser entre donateurs et pays de programme. Mais l'organisation pourrait en faire davantage en suscitant un débat national au sujet des stratégies de développement et des causes de la pauvreté. Deux des points forts de l'organisation sont : sa remarquable impartialité et son aptitude à servir d'intermédiaire entre pouvoirs publics et communautés de donateurs et de bailleurs de fonds. Les réussites des bureaux de pays en d'Éthiopie, de la République Unie de Tanzanie et du Vietnam dans la facilitation de la coordination entre donateurs sont des modèles de bonne pratique.

Large participation

L'encouragement à une large participation est le plus faible des six résultats pour le PNUD, bien qu'il s'agisse de l'un de ses points forts naturels. Or, une large participation facilite la transformation de la prise en main par l'État du processus DSRP en appropriation nationale. Le PNUD a une très large audience qui pourrait être mise à profit de manière plus efficace pour tous les éléments susmentionnés de la participation. Il pourrait encourager le dialogue engagé entre pouvoirs publics et société civile, soutenir des mécanismes pour institutionnaliser le dialogue et renforcer les capacités afin de soutenir la prise en main, y compris l'élaboration de politiques d'origine locale favorables aux pauvres.

En Azerbaïdjan, en Bolivie, en Éthiopie et au Mali, le PNUD a largement contribué au processus de participation et de consultation. Sa contribution substantielle en Bolivie, est en partie liée à deux facteurs : a) le PNUD a considéré le processus comme une fin en soi et non pas comme un dérivé du processus de DSRP; et b) la Bolivie a une longue tradition de mobilisation populaire.

Aspects multiples de la pauvreté et croissance favorable aux pauvres

Dans certains pays les DSRP accordent un traitement trop limité de la pauvreté en mettant trop l'accent sur le facteur revenu, au lieu d'englober une série d'autres aspects qui sont propres aux pays et aux communautés. Il a été observé dans les pays visités que le contenu favorable aux pauvres des DSRP augmentait à mesure que le PNUD s'attachait à encourager des débats nationaux sur la nature de la pauvreté à travers ses activités de suivi des OMD et sur les coûts sociaux de la pauvreté. C'est le cas en Bolivie grâce aux fortes répercussions des deux derniers rapports nationaux sur le développement humain (RNDH) et au Vietnam, où le suivi des OMD a joué un rôle important dans la sensibilisation à la complexité de la pauvreté.

Cohérence avec la stratégie à long terme

La cohérence entre les DSRP et d'autres documents directifs sur la mise en exergue de la pauvreté n'est pas nécessairement un résultat positif si ces derniers ont un contenu peu favorable aux pauvres. Le PNUD a encore, un rôle potentiel à jouer dans ce domaine. De plus les liens entre le processus DSRP et les instruments budgétaires à court et à moyen terme sont faibles. S'agissant de la planification à long terme, les DSRP doivent être intégrés dans des programmes sectoriels et thématiques. Le PNUD peut prêter son concours en veillant à ce que ces liens existent, surtout grâce à son rôle de dépositaire du système des coordonnateurs résidents et que la plupart des organismes des Nations Unies entretiennent des liens étroits avec les ministères techniques compétents et d'autres partenaires sectoriels. La faiblesse des DSRP réside surtout dans le fait qu'ils ne précisent pas la manière dont ils pourraient s'intégrer dans le cadre de planification.

Capacité de suivi de la pauvreté

L'évaluation a fait apparaître l'insuffisance des arrangements institutionnels et des capacités de suivi de la pauvreté qui sont nécessaires aux DSRP. L'appui du PNUD en matière de suivi de la pauvreté couvre bien toute une série d'activités liées aux stratégies de réduction de la pauvreté et aux DSRP (création de capacités, évaluations de la pauvreté, suivi et évaluation dans la participation et travaux relatifs aux rapports nationaux sur le développement humain, etc.). Mais comme le montrent les études de cas effectuées par la mission, le suivi des progrès dans le sens de la réduction de la pauvreté constitue pour le PNUD, la plus grande occasion manquée dans le contexte du processus DSRP. Les pays en étant encore aux premiers stades du suivi, l'ampleur et la nature du processus restent à préciser étant donné que le suivi vise essentiellement à informer les organismes extérieurs. En encourageant la prise en main nationale des OMD, le PNUD serait l'organisme des Nations Unies tout indiqué pour souligner cette anomalie et insister pour que les rapports sur les DSRP visent un public national, en servant par la suite de rapports d'étape à l'intention des donateurs et bailleurs de fonds.

IV. Principales conclusions

Premièrement, les auteurs de l'évaluation sont convaincus que le DSRP peut transformer l'élaboration des politiques et le dialogue entre partenaires de manière positive et novatrice. Cela vaut bien entendu pour les pays qui ont opté pour un DSRP. Les auteurs sont d'avis que le PNUD doit être beaucoup plus présent et actif dans le processus de DSRP. En fait, dans les pays de DSRP, le processus devrait jouer un rôle central dans l'élaboration des politiques du PNUD, dans ses activités de suivi ainsi que dans ses opérations sur le terrain. Secondement, dans la plupart des pays examinés, le processus DSRP a entraîné des changements positifs dans les relations entre gouvernants et gouvernés, la communauté du développement et les États partenaires. Mais en réalité toutes les possibilités sont encore loin d'être exploitées. En conclusion le PNUD devrait intervenir plus résolument en tant que partenaire dans la formule de DSRP, qui est un phénomène dynamique et évolutif. Troisièmement, l'implication du PNUD doit être guidée par les éléments suivants :

- Le DSRP est inscrit dans la Déclaration du Millénaire;
- Les DSRP doivent devenir des documents nationaux et non pas constituer des instruments d'obtention de prêts et passer de cadres macroéconomiques à des stratégies de développement national et les politiques macroéconomiques doivent s'intégrer dans un contexte favorable aux pauvres.

v. Principales incidences pour le PNUD

L'évaluation a des répercussions majeures pour le PNUD et la façon dont il opère, surtout au niveau des pays. Cinq grands domaines se dégagent ainsi :

Le DSRP comme plan d'action pour la Déclaration du Millénaire. Afin d'apporter une valeur ajoutée au processus de DSRP, le PNUD peut aider à tenir les promesses de ce dernier, en contribuant à le transformer en un instrument de planification à moyen terme pour la réalisation des OMD, à travers des partenariats stratégiques. Cela s'applique bien entendu aux pays qui ont opté pour le DSRP. Le PNUD et l'EPNU peuvent jouer un rôle primordial en influençant et en soutenant le processus de DSRP pour le rendre favorable aux pauvres et plus participatif, en vue d'une appropriation nationale des OMD.

Partenariat entre le PNUD/ONU et les Institutions de Bretton Woods. La réalisation du potentiel des DSRP exige une action concertée et résolue de la part du PNUD, de la Banque Mondiale et du FMI, dans le contexte d'un effort de l'équipe des Nations Unies conduite par le Coordonnateur Résident de l'ONU. De ce fait, le PNUD/ONU peut et deviendrait un partenaire fondamental dans l'appui aux DSRP.

Coordination à l'échelle du Système des Nations Unies. Même si le PNUD dispose d'avantages institutionnels et locaux à engager dans le processus DSRP, sa force majeure repose sur le système de Coordonnateur Résident des NU. Le PNUD doit mieux exploiter cet atout comme un élément de sa stratégie de partenariat. Il peut prendre les devants en favorisant l'engagement des autres organismes des Nations Unies aux principaux résultats du processus DSRP et en développant des liens entre le DSRP et le BCP mais avec le PCNUD.

Amener le DSRP à jouer un rôle plus central dans ses activités au niveau des pays. Le PNUD est en mesure d'apporter dans le processus DSRP de nombreux pays, un élément international vital grâce à ses avantages comparatifs en matière d'analyse et de politique. Il est à même de soutenir efficacement le processus DSRP dans les domaines clés suivants: a) Elargissement et approfondissement de la participation. b) Appui au renforcement des capacités pour des politiques macroéconomiques et autres interventions favorables aux pauvres et reposant sur de solides bases analytiques. Il peut de plus, offrir de grandes options politiques amenant les pauvres à définir et à saisir les avantages au lieu de se contenter d'en attendre l'arrivée. c) Concernant l'analyse et le suivi de la pauvreté, la promotion d'une large participation dans la définition de la pauvreté (ses aspects multiples), le choix d'indicateurs appropriés (sa mesure) et le suivi de l'impact des interventions. d) Renforcement des capacités, afin de permettre aux pouvoirs publics et à la société civile de constituer la base de politiques d'inspiration locale et lancées sous l'impulsion des pays à savoir : la formulation et l'analyse des politiques et la budgétisation. Par ailleurs ce renforcement consistera à encourager la recherche et doter les centres de recherche et institutions de la société civile en capacités de formulation, de stratégies de croissance favorables aux pauvres; et aussi en capacités d'évaluation indépendantes favorisant la transparence et la responsabilité. e) Coordination des donateurs, bailleurs et partenaires des Nations Unies, par l'EPNU : L'apport financier relativement modeste du PNUD, peut servir de " levier " en exploitant l'ensemble du potentiel de l'EPNU au renforcement des capacités en appuyant l'État à coordonner les contributions des donateurs et bailleurs; et f) la coopération avec les partenaires nationaux et internationaux, les pouvoirs publics et la société civile.

Renforcement des capacités organisationnelles. Dans les bureaux de pays, en particulier, mais aussi au siège, le passage pour le PNUD à la primauté d'une intervention dynamique et "en amont" exige une action beaucoup plus résolue et concertée. Afin de promouvoir le renforcement des capacités et favoriser des stratégies de développement d'inspiration locale et initiées par le pays, le PNUD doit au préalable familiariser son personnel des bureaux de pays avec les politiques favorables aux pauvres, surtout celles d'ordre macroéconomiques. La tâche au niveau des DSRP exige des compétences particulières qui font défaut ou sont trop sollicitées dans la plupart des pays. La condition préalable pour les agents du PNUD affectés au processus DSRP est de posséder des compétences confirmées en matière de philosophie du développement humain mais aussi une solide maîtrise dans le domaine des politiques pour qu'ils puissent participer et enrichir le débat (dans le fond et la forme) en tant que partenaires à part entière. Une expertise substantielle similaire, est également requise pour les Bureaux de Pays afin qu'ils assurent le plaidoyer pour des politiques en faveur des pauvres et sur les questions de la pauvreté humaine. Dans la perspective de jouer ces rôles, le PNUD doit considérablement renforcer ces propres capacités, tant au niveau des pays qu'au siège.

Chapitre I : Introduction

En décembre 1999, les Conseils d'Administration du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale ont adopté un nouvel instrument, le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP), devant servir de cadre à leurs prêts sous conditions privilégiées. Les DSRP étaient surtout destinés à l'allègement de la dette extérieure au titre de l'Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) commencée en 1996, et révisée en 1999 pour des termes plus favorables.

Les DSRP représentent une nouvelle approche basée sur des partenariats dans le défi de la lutte pour la réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu. Internalisées au niveau national (par les gouvernements et la société civile), les stratégies nationales de la pauvreté, sont au cœur de cette nouvelle approche. Conformément à sa mission d'intégrer plus efficacement les objectifs de réduction de la pauvreté et de la croissance dans ses interventions au niveau de ses pays membres les plus pauvres, le FMI a créé en 1999, la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FCRP) pour remplacer la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée. Les programmes soutenus par la FCRP et l'Association Internationale de Développement (IDA), le guichet de prêts concessifs de la Banque Mondiale, doivent s'appuyer sur des DSRP détaillés et préparés par le pays emprunteur. Le DSRP est ensuite approuvé par les Conseils d'Administration du FMI et de la Banque Mondiale, dans leurs domaines de compétence respectifs, pour servir de base à l'octroi de prêts concessifs et à l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTTE. Le principe fondamental du processus DSRP s'articule également sur l'idée que les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté devraient encourager la création de partenariats, locaux et externes, pour renforcer l'efficacité de l'aide au développement. De nombreux donateurs bilatéraux participent déjà à ces partenariats pour appuyer le processus des DSRP.

L'objectif déclaré des DSRP est de promouvoir des stratégies de réduction de la pauvreté nationales, basées sur des résultats et détaillées. Il consiste également à fixer des priorités basées sur des partenariats et s'inscrivant dans une perspective à long terme. Les autres traits caractéristiques majeurs des DSRP sont, qu'ils devraient constituer un cadre analytique, intégrant les aspects macroéconomiques, structurels, sectoriels et les considérations sociales. Par ailleurs ils devraient mettre en place un ensemble de mesures et de politiques pour réduire la pauvreté et enfin ils devraient, initialement, s'étendre sur trois ans. Au 23 avril 2003, 30 pays avaient terminé leur DSRP et 48¹ (voir Annexe 7) leur DSRP intérimaire². La présente évaluation montre que les résultats escomptés concernant la nature, la portée et l'objectif des DSRP n'ont été que partiellement atteints.

Les DSRP revêtent une importance stratégique pour le PNUD et sont essentiels pour l'un de ses principaux domaines d'intervention, à savoir la réduction de la pauvreté dans le monde, dans le contexte d'un développement humain. Les pays du programme qui bénéficient de l'appui du PNUD dans ce domaine souhaitent qu'il poursuive son soutien en participant activement à la préparation et la mise en oeuvre des DSRP. En 2002, 43 bureaux de pays ont fait rapport de leur appui et participation aux DSRP, complets ou intérimaires, contre 36 en 2001, 24 en 2000 et 11 en 1999. Non seulement le PNUD a progressivement intensifié son appui aux DSRP, mais son engagement s'est transformé. Tandis que l'assistance dans l'élaboration de cadres stratégiques pour réduire la pauvreté reste au cœur des efforts du PNUD, les bureaux de pays se sont de plus en plus intéressés au suivi de la pauvreté. (voir figure 1 ci-après). Le PNUD a mis en exergue les différents aspects du processus des DSRP, selon le contexte et la situation du moment. Il reconnaît que même si le processus en est encore à ses débuts, la nécessité de savoir si les progrès réalisés sont en adéquation avec les objectifs fixés et enfin si la direction prise est la bonne. Le PNUD considère également qu'il est essentiel de déterminer quelle était la situation de départ de chaque pays et de juger des progrès réalisés dans la poursuite des objectifs des DSRP en conséquence.

¹ Source : site Internet de la Banque Mondiale (www.worldbank.org).

² Puisque l'élaboration de DSRP complets constituait un processus complexe pouvant prendre plus d'un an, les pays en quête d'un allègement provisoire de la dette, devront préparer un document intérimaire décrivant succinctement la situation et les politiques nationales en matière de pauvreté et un projet de DSRP complet pour être éligibles pour l'initiative PPTTE.

En mars 2002, l'IDA et le FMI ont publié, au terme de leur examen de l'approche DSRP, deux rapports consacrés respectivement aux " Principales Remarques" et "Premières Expériences" avec les DSRP, complets et intérimaires. Cet examen fait suite à plusieurs réunions régionales sur les DSRP nationaux, (en 2001) où le rôle du PNUD avait été primordial. Les rapports ont fait les constatations suivantes : a) Des progrès ont été faits au niveau du renforcement de l'internalisation nationale. b) Le dialogue est plus ouvert au sein des pouvoirs publics, et entre les autorités gouvernementales et certaines composantes de la société civile. c) Qu'un rôle plus central a été accordé à la réduction de la pauvreté dans les débats sur les politiques gouvernementales, y compris les politiques structurelles et macroéconomiques. d) Que les principaux donateurs ont accepté les principes de l'approche DSRP (le PNUD est cité parmi les organismes de l'ONU), ce qui présage d'un renforcement des partenariats avec les pays et d'une meilleure coordination entre donateurs. Par ailleurs les rapports ont souligné la nécessité d'améliorer le processus DSRP, surtout sur le plan de la participation ou (méthodes participatives). Il a été indiqué que le "caractère ouvert et participatif du processus DSRP est souvent considéré comme son trait distinctif et sa plus importante réalisation". L'examen a cependant, souligné le rôle jusqu'ici limité des parlements dans la préparation, l'approbation et le suivi des stratégies nationales; le manque d'implication de certaines composantes de la société civile (associations féminines, secteur privé et porte-parole des pauvres) et la nécessité d'un renforcement des partenariats entre donateurs et pays.

Figure 1



Source : PNUD, RAAR de 2001

Un troisième rapport sur les DSRP intérimaires, publié ultérieurement la même année concluait³ :

« ... notre expérience dans la mise en oeuvre des DSRP reste limitée... des progrès ont été accomplis mais beaucoup reste à faire... Les partenaires du développement (y compris le Fonds et la Banque) doivent fournir une assistance technique et analytique

³ FMI et Comité de Développement de la Banque mondiale, *PRSPs—Progress in Implementation (Progrès dans la mise en oeuvre)*, p 37 et 38, septembre 2002.

considérable... Nous devons approfondir notre propre interprétation des politiques et approches requises pour assurer une croissance favorable aux pauvres et réduire la pauvreté... Le chemin du progrès est encore loin et exigera de la patience... »

L'approche du développement humain

L'engagement du PNUD aux DSRP ne s'est pas fait du jour au lendemain. L'accent mis par le PNUD sur la pauvreté et sur le rôle des stratégies en vue de son éradication a une longue histoire. La publication de son premier *Rapport sur le Développement Humain* (RDH) en 1990 a été primordiale en réinscrivant la lutte contre la pauvreté et une distribution plus équitable des ressources, dans le programme mondial de développement. Le RDH de 1990 a souligné que le développement ne se limite pas aux seules considérations économiques, et l'expression "développement humain" tient compte de cette approche. Les RDH annuels ont aidé à recentrer le débat relatif au développement sur les aspects les plus importants, à savoir les populations et leurs choix. L'approche du développement humain du PNUD est un cadre qui stipule la satisfaction des aspirations de l'être humain comme un objectif de développement. Le développement humain consiste à créer un environnement dans lequel les populations peuvent réaliser pleinement leur potentiel et mener des vies créatives et productives en accord avec leurs besoins et intérêts⁴.

Le "développement humain" (sous une forme ou une autre), est pratiquement entériné par tous les organismes d'aide au développement. Les DSRP sont l'expression la plus récente de cette conception généralisée plaçant les populations au centre du "développement". Dans cette perspective, l'évaluation de l'engagement du PNUD dans le processus DSRP est aussi celle de l'impact de son approche du développement sur le processus DSRP. Malgré l'adoption de cette approche par d'autres agences des NU, elle est souvent reléguée au second plan dans les programmes prioritaires de chaque institution. L'approche du développement humain est un concept dynamique qui a considérablement évolué depuis son adoption. Les éléments essentiels de base des DRSP sont en majorité, contenus dans les discussions antérieures du PNUD relatives aux mécanismes de promotion du développement humain (appropriation nationale, participation et aspect multidimensionnel de la pauvreté pour ne citer que les plus significatifs). En s'engageant à soutenir le processus DSRP, le PNUD s'est fixé le défi de convaincre les partenaires internationaux du développement, les gouvernements partenaires, et la société civile des pays concernés qu'une approche holistique du développement humain aiderait à réduire la pauvreté. Les conditions de réussite de ce défi sont largement décrites dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement qui englobent l'idée du développement humain durable. Adoptés en septembre 2000 par 191 nations au Sommet du Millénaire des Nations Unies, ces objectifs qui doivent être atteints entre 1990 et 2015, comprennent huit objectifs principaux, dont l'élimination de la pauvreté.

L'engagement dans la lutte contre la pauvreté

Le nombre croissant de pays du programme sollicitant l'appui du PNUD dans la lutte pour l'élimination de la pauvreté démontre si besoin en est que la Réduction de la pauvreté fait partie du mandat de l'agence. En 2000-2002, le montant estimatif des ressources (locales et provenant des donateurs), affectées à la réduction de la pauvreté représentait le deuxième poste des dépenses consacrées aux programmes de pays soit 26 % des dépenses totales et 1 379 millions de dollars⁵. C'est au sous-objectif 1 – Prise en compte de la pauvreté humaine et monétaire dans les politiques nationales – de l'objectif visant la réduction de la pauvreté, que le PNUD a consacré la plus grande part de ses ressources ordinaires estimatives (voir encadré 1 ci-après). A ces chiffres s'ajoutent, bien que difficiles à estimer, certains éléments de dépenses consacrées à d'autres objectifs (gouvernance, environnement, et genres) ayant des liens avec la réduction de la pauvreté.

⁴ PNUD, Rapport mondial sur le développement humain, 2001

⁵ PNUD, *Report on the Multi-year Funding framework* (Rapport sur le cadre de financement pluriannuel), 2000-2003

Encadré 1 : Programme d'estimation des dépenses pour l'objectif 2 – Pauvreté, 2001-2002 (pourcentages)					
Sous objectifs	Description du sous-objectif	Ressources ordinaires (%)	Autres ressources (cofinancement) (%)	Financement total Donateurs (%)	Autres ressources (part gouvernementale) (%)
G2-SG1	La pauvreté humaine et monétaire dans le cadre des politiques nationales	20	7	12	13
G2-SG2	L'accroissement et la protection des ressources des pauvres (humaines, physiques et financières)	18	5	10	17
	Total partiel G2	38	12	22	30

Source: PNUD, *Report on the Multi-year Funding Framework, 2000-2003*

Au Sommet Mondial pour le Développement Social de 1995, à Copenhague, les chefs d'État et représentants de 180 pays se sont engagés à formuler ou renforcer les plans nationaux d'élimination de la pauvreté pour s'attaquer aux causes structurelles de celle-ci. En réponse aux engagements pris au Sommet, le PNUD a lancé en 1996 son Programme d'Initiatives à l'Appui des Stratégies d'Élimination de la Pauvreté. Ce programme "multidonateurs" consistait à aider les pays à élaborer des stratégies nationales et locales de lutte contre la pauvreté, à cerner la nature et les causes de l'extrême pauvreté et à en suivre l'évolution. Le programme, appliqué dans plus de 100 pays, avait deux objectifs principaux :

- 1) La mise en place d'une base technique, institutionnelle et politique pour l'action gouvernementale;
- 2) La mobilisation de la société civile pour élargir le débat public sur la pauvreté.

Pour renforcer l'efficacité des stratégies de réduction de la pauvreté, Le PNUD a fourni un appui et des services aux pays du programme dans plusieurs domaines, notamment pour :

- Réformer les politiques macroéconomiques;
- Adopter des approches participatives pour établir les budgets, nationaux et sous-nationaux, adaptés aux stratégies et objectifs de réduction de la pauvreté et d'inégalité des genres;
- Adopter des stratégies de réduction de la pauvreté liées aux programmes de décentralisation et d'habilitation communautaire;
- Renforcer les capacités nationales de suivi de la pauvreté et des inégalités;
- Développer les moyens nationaux pour mesurer la pauvreté humaine et réaliser des évaluations participatives de la pauvreté et des études sur les genres;
- Mener des enquêtes sur la pauvreté pour renforcer la contribution de la société civile et du secteur privé aux stratégies nationales (voir Annexe 8 pour les domaines d'intervention du PNUD en appui aux stratégies de réduction de la pauvreté).

Le Fonds d'Affectation Thématique pour la Réduction de la Pauvreté avait pour mission d'appuyer le PNUD dans les domaines suivants : le diagnostic et le suivi de la pauvreté, le renforcement de son appui aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté, le développement de sa nature participative et enfin l'accélération de la réalisation des OMD d'ici à l'an 2015⁶. Le PNUD a produit plusieurs études et rapports pour étayer son action ciblée sur la réduction de la pauvreté⁷.

⁶ PNUD, Fonds d'affectation thématique : réduction de la pauvreté, août 2001.

⁷ *UNDP Support for Poverty Reduction Strategies—the PRSP Countries*, (L'appui du PNUD aux stratégies de réduction de la pauvreté -- Les pays participant au processus DSRP) , novembre 2002; 2) *UNDP Support for Poverty Reduction Strategies—the PRSP Countries: Interim Report*, (L'appui du PNUD aux stratégies de réduction de la pauvreté -- Les pays participant au processus DSRP, rapport d'activité) , septembre 2001; 3) *Conference Report: Poverty Reduction Strategies, What Have We Learned?*, (Les enseignements des stratégies de réduction de la pauvreté, rapport de la Conférence) , Bergen (Norvège), 15-17 mars 2001; 4)

L'appui au processus DSRP

Bien que la participation du PNUD dans le processus DSRP découle logiquement de son travail antérieur, son impact diffère selon les pays. Cette situation provient du fait que tous les bureaux de pays ne reflètent pas de manière explicite cet engagement pourtant clair et résolu de l'encadrement du PNUD. L'étude a démontré que la participation du PNUD aux DSRP peut l'aider à renforcer la qualité de son impact sur les stratégies nationales et internationales du développement, et lui permettre de développer son rôle consultatif en amont pour les procédures décisionnelles.

Le PNUD a publié en août 2002, une note d'orientation à l'attention du nombre croissant de bureaux de pays participant à la préparation, la mise en oeuvre et au suivi des DSRP. L'objectif déclaré de cette note était de renforcer, au niveau du processus DSRP, le rôle consultatif en amont, de l'organisation car les DSRP "donnent la possibilité de faire de réels progrès dans la réduction de la pauvreté si les conditions requises sont réunies." La note explique comment l'appui fourni par le PNUD peut contribuer à créer ces conditions....⁸

Les principes du processus DSRP ayant guidé la politique du PNUD depuis un certain temps, il n'est pas surprenant que les responsables du Programme se soient engagés en faveur du processus :

« ... Nous avons, avec l'assistance totale du Secrétaire Général, convaincu le système des Nations Unies à accepter les DSRP comme étant le principal instrument macroéconomique utilisable par les pays en développement pour structurer leurs priorités nationales et leurs relations avec les donateurs extérieurs. Ceci reste valable en dépit de la difficulté continue du niveau d'internalisation et d'appropriation des DSRP et par ailleurs, la mesure dans laquelle le spectre de la conditionnalité des objectifs macroéconomiques continuera de "planer" sur l'approche de la pauvreté. De mon de vue ces problèmes quand ils existent, doivent être aussi réglés dans le cadre des DSRP... Nous voyons maintenant que le système des Nations Unies doit inscrire ses interventions nationales dans le processus DSRP et assurer une meilleure cohérence de son approche du développement. Nous ne travaillons pas seulement dans ce sens, mais nous soutenons pleinement les gouvernements, la Banque et le Fonds dans l'élaboration des DSRP... ».⁹

Le concept des DSRP évolue à mesure qu'il apparaît dans la réalité, comme n'étant plus "le principal instrument macroéconomique" mais plutôt comme le principal instrument stratégique de lutte contre la pauvreté. Cette interprétation du processus DSRP permettrait d'élargir la participation du PNUD puis qu'elle considérerait le cadre macropolitique comme un simple élément du processus tout en utilisant des politiques macroéconomiques favorables à la croissance et visant à réduire la pauvreté.

L'analyse des résultats fournis par des bureaux de pays sélectionnés¹⁰ dans les RAAR de 2001 et 2002 permet de dégager certaines tendances dans l'appui du PNUD aux DSRP, intérimaires et complets. Pour favoriser une participation élargie, le PNUD a encouragé et soutenu la participation active des organisations de la société civile et des groupements communautaires de base mais aussi des gouvernements et du secteur privé. En Ouganda, il a contribué à la réalisation des projets tels que : La Vision Nationale pour 2025 (*Uganda Vision 2025*) et le Projet Participatif d'Évaluation de la Pauvreté

Choices for the Poor: Lessons from National Poverty Strategies, 2001 (Des choix pour les pauvres: les enseignements des stratégies nationales de réduction de la pauvreté) ; 5) *UNDP Poverty Report 2000* (Rapport du PNUD sur la pauvreté); 6) *UNDP Support for Poverty Reduction Strategies*, (L'appui du PNUD aux stratégies de réduction de la pauvreté) juin 2000; 7) *Overcoming Human Poverty*, (Vaincre la pauvreté humaine) 2000.

⁸ Note d'orientation sur la participation du PNUD aux DSRP, août 2002, PNUD.

⁹ Allocution de l'Administrateur du PNUD, Mark Malloch Brown, au Forum de Coopération pour le Développement tenu à Atlanta (Géorgie, USA), février 2002.

¹⁰ Albanie, Arménie, Bénin, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Cap-Vert, Géorgie, Guyana, Honduras, Moldavie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Tchad, Zambie.

(*Participatory Poverty Assessment Project*). En Honduras, son aide s'est traduite par l'association de la société civile au DSRP national. En Moldavie et au Bénin, le PNUD a soit facilité le dialogue au sein de la société civile et des autres partenaires du développement ou alors collaboré activement et étroitement avec les ONG (Organisations Non Gouvernementales) et le secteur privé pour maximiser leur apports aux consultations engagées dans le cadre du processus DSRP.

Concernant le renforcement de partenariats entre acteurs du développement, l'organisation a joué un rôle de direction dans la coordination des donateurs et des gouvernements grâce à la crédibilité qu'elle a acquise auprès de ces derniers. Le meilleur exemple est l'Arménie, où l'élaboration du DSRP intérimaire a été régulièrement suivie par une réunion mensuelle de coordination des donateurs présidée à tour de rôle par le PNUD, la Banque et l'USAID. Dans plusieurs pays, le PNUD a joué un rôle important en mobilisant les donateurs et en focalisant l'intérêt et l'appui de la communauté internationale sur les DSRP. Au Bénin, il a techniquement et financièrement appuyé les méthodologies de suivi de la pauvreté.

Dès le lancement du processus DSRP, le PNUD a encouragé les pays à harmoniser leur DSRP national avec leurs stratégies déjà existantes, de lutte contre la pauvreté. Ainsi, il a amené le Gouvernement du Cap-Vert à exploiter les contributions de l'Étude Nationale des Perspectives à Long Terme pendant la formulation du DSRP. Il assisté le gouvernement du Nicaragua, à hiérarchiser les politiques et programmes pour la lutte contre la pauvreté et la création d'emplois et enfin au Cambodge, le PNUD a mis en exergue les liens entre les politiques macroéconomiques et la pauvreté dans le processus du DSRP national.

Plusieurs bureaux de pays ont contribué à développer des stratégies d'intégration du genre, et les droits de l'homme, dans le processus de formulation des DSRP nationaux, il en est de même pour les questions liées à la gouvernance et au VIH/SIDA. C'est ainsi qu'en Ouganda et en Zambie, les programmes de gouvernance en cours, soutenus par le PNUD ont été reliés au processus DSRP alors que les bureaux de pays, de Burkina Faso et en Honduras, ont développé des initiatives permettant d'intégrer dans leurs DSRP, la promotion de la gouvernance, l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques nationales d'égalité des genres et l'appui aux programmes de lutte contre le VIH. Le PNUD a clairement déterminé l'intégration du genre dans les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté de plusieurs pays dont l'Albanie, le Mozambique et le Niger, de même il est évident qu'il a aidé à inclure les Objectifs du Millénaire pour le Développement dans la planification gouvernementale dans d'autres pays.

La mise en place de systèmes d'analyse et de suivi de la pauvreté a constitué le principal appui du PNUD dans cadre du processus des DSRP. Au Bénin et au Burkina Faso, les bureaux de pays ont aidé à la création d'Observatoires Social ou de la Pauvreté, pour un suivi décentralisé. Au Guyana, le PNUD a appuyé la réalisation de l'Enquête sur les Conditions de Vie (*The living Conditions Survey*), cette étude a finalement servi de base au DSRP national. Au Mozambique et au Cambodge, il a soutenu l'installation d'un système d'évaluation et de suivi pour mesurer sa contribution dans l'appui aux initiatives communautaires de base dans la stratégie de réduction de la pauvreté. En Géorgie le Département des Statistiques a également été assisté dans la réalisation et la diffusion d'Études sur le Marché de l'Emploi et sur le Travail des Enfants, dont les conclusions ont permis de renforcer les activités de suivi de la pauvreté. De plus, des systèmes de suivi et d'analyse de la pauvreté sont déjà utilisés pour évaluer l'avancement des OMD. Le PNUD a également procédé à une amélioration de son appui aux gouvernements dans l'élaboration de politiques économiques beaucoup plus favorables aux pauvres.

Encadré 2 : politiques favorables aux pauvres

L'approche du développement humain du PNUD pose clairement des politiques économiques et sociales favorables aux pauvres. Cela implique notamment l'élaboration d'un cadre macroéconomique insistant sur la répartition, pour que les pauvres soient les premiers bénéficiaires des retombées de la croissance et que leurs revenus augmentent proportionnellement plus que ceux du reste de la population. Les mesures préconisées pour ce faire consistent à :

1. Viser une croissance à moyen et à long terme avec une stabilité à court terme, par exemple, par une politique monétaire posant des objectifs réalistes de réduction de l'inflation;
2. Prévoir des ressources budgétaires, pour une redistribution des dépenses sociales, en fonction des capacités administratives des gouvernements;
3. Insister sur l'importance des investissements publics pour assurer la croissance;
4. Assujettir systématiquement l'adoption des principales politiques économiques (par exemple les politiques de libéralisation économique et de privatisation) à leurs effets positifs sur les pauvres.

Liens entre DSRP et Objectifs du Millénaire pour le Développement

La Déclaration du Millénaire et ses objectifs, analysés en détail ci-après, constituent le point de convergence de la mission du PNUD. L'approche adoptée pour les DSRP, qui sera exposée au début du prochain chapitre, pourrait jouer un rôle clé dans la réalisation des Objectifs du Millénaire. C'est pourquoi la participation du PNUD au processus DSRP s'inscrit dans le cadre plus large des buts et cibles des Objectifs du Millénaire. La Note d'Orientation sur les DSRP produite par le Groupe du Développement des Nations Unies (GDNU) précise clairement ces liens.

Encadré 3 : Engagement du PNUD aux Principes des DSRP

Les plans nationaux définiront les priorités, cibles et objectifs nationaux, y compris ceux identifiés dans la Déclaration du Millénaire et adaptés à la situation spécifique de chaque pays. La planification nationale comporte les politiques et stratégies de réduction de la pauvreté dans toutes ses dimensions en abordant la pauvreté dans une perspective complète et à long terme. Ce qui devrait constituer en fait le [Document] de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté.

Source : Note d'Orientation du GDNU sur les DSRP, pages 2-3 (version anglaise, novembre 2001).

Vue dans ce contexte, la participation du PNUD au processus DSRP peut potentiellement aider les pays à transformer des DSRP initialement limités à de simples documents de gestion techniques en des stratégies novatrices de développement. Cette nouvelle approche, influencerait les relations des donateurs et bailleurs avec les gouvernements bénéficiaires et leurs populations. La base de cette vision est son approche du développement humain, présentée plus haut.

L'Administrateur du PNUD a souligné le potentiel qu'ont les DSRP de radicalement modifier le programme de développement international lorsqu'il a qualifié l'engagement pris par la communauté internationale pour les OMD de "marché du siècle" entre les pays développés et les pays en développement.

"[Les objectifs du Millénaire pour le développement font partie de la Déclaration historique du Millénaire... [Le succès] dépend de la reconnaissance unanime que la seule solution sera une réforme interne audacieuse menée par les pays en développement... [L]es efforts ne seront, au mieux, qu'à moitié récompensés si nous oublions le deuxième terme du marché : la volonté résolue et sans ambiguïté du monde riche à appuyer ces efforts sincères en abolissant les barrières douanières, en accélérant l'allègement de la dette, en aidant les pays plus pauvres à se procurer les ressources nationales et les investissements privés dont ils ont tant besoin."¹¹

¹¹Déclaration de l'Administrateur du PNUD, Mark Malloch Brown, à la Conférence Internationale des Nations Unies sur le Financement du Développement à Monterrey Mexique, 18-22 mars 2002.

En fin d'année 2002, des clarifications ont été apportées aux liens entre DSRP et OMD, après que le Secrétaire général eût chargé le PNUD de suivre, à l'échelon mondial les progrès accomplis dans la poursuite des OMD. Concrètement, les OMD devraient être à la fois les cibles et les repères de la réduction de la pauvreté, et les DSRP leur mécanisme d'application. En d'autres termes, le processus DSRP devrait être "la feuille de route" pour atteindre les buts fixés par les objectifs du Millénaire. L'instauration du processus DSRP a été antérieure à l'accord international sur les OMD, mais son importance s'est accrue depuis qu'il assure le suivi de ces objectifs. Des concertations récentes au niveau des directions du GNUD et de la Banque Mondiale ont réussi à mieux préciser la relation entre OMD et DSRP¹². Les DSRP vont devenir le principal instrument stratégique et de mise en œuvre, dont disposeront quelques 70 des pays les plus pauvres pour concrétiser les Objectifs du Millénaire.

La responsabilité confiée au PNUD de mener et de suivre la campagne pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement devrait renforcer ses possibilités de jouer un rôle déterminant dans le processus, en donnant plus de cohérence et de portée à son travail, au siège et dans les bureaux de pays. Cela pourrait également faciliter l'orientation du PNUD "en amont" dans le processus politique, une évolution parfaitement en accord avec son rôle de conseiller auprès des gouvernements, sa nature non partisane et sa lutte contre la pauvreté basée sur le développement humain durable.

La démarche de l'évaluation

Dans le contexte général du travail du PNUD axé sur la réduction de la pauvreté, l'évaluation avait pour objectif principal d'analyser, l'impact de l'organisation sur le processus DSRP, en se focalisant autour de la réalisation des six résultats clés des DSRP. A savoir : intensification de l'appropriation nationale, participation élargie de la société civile et du secteur privé, prise en compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté et renforcement de l'engagement pour une croissance favorable aux pauvres, harmonisation des DSRP avec les instruments de planification nationale à long terme, création de partenariats entre acteurs du développement et enfin renforcement des capacités nationales et locales de suivi de la pauvreté. Les observations de l'évaluation devraient dans l'avenir, aider le PNUD à mieux se positionner en vue d'un rôle plus efficace dans le processus DSRP.

De manière plus générale, l'analyse se base sur les observations suivantes :

- Dans chaque pays, le DSRP s'inscrit dans un processus à la fois politique et technique. L'évaluation porte donc sur une activité dynamique et non sur un résultat statique;
- Le processus est propre à chaque pays et les conclusions de l'évaluation doivent s'appuyer sur les progrès réalisés à partir d'une situation de départ spécifique et non prendre comme référence un résultat préétabli pour tous les pays;
- Au moment de l'évaluation, dans les pays concernés, le processus DSRP était encore en cours de réalisation, même si le document national avait été officiellement présenté et approuvé par les instances de la Banque Mondiale et du FMI. Par conséquent, les "résultats" doivent être en même temps considérés comme étant des apports pour les prochaines phases du processus.

Les Termes de Référence de l'évaluation stipulent l'analyse des trois points suivants, comme étant essentielle à la compréhension du rôle joué par le PNUD dans les DSRP :

- L'engagement pour influencer le contenu favorable aux pauvres dans les DSRP;
- La coopération avec les partenaires, dont la société civile;
- L'appui à la mise en oeuvre et au suivi des DSRP.

Les Termes de Références ont par ailleurs défini les catégories suivantes dans l'analyse des six principaux résultats escomptés :

¹² Le GNUD et la Banque Mondiale ont décidé, dans une note conjointe du 5 mai 2003, des relations entre les OMD et DSRP et des rôles respectifs du SNU et des Institutions de Bretton Woods(IBW).

- Les progrès réalisés par le PNUD dans le cadre de sa contribution au processus DSRP;
- Force et faiblesse du PNUD (ou avantages comparatifs);
- Les bonnes pratiques, notamment celles pouvant être généralisées;
- L'application de bonnes pratiques aux politiques et méthodes futures;
- La mise en commun d'expériences entre régions afin de renforcer le rôle du PNUD.

L'évaluation se situe donc dans un contexte dynamique mettant les acteurs du développement (nationaux et étrangers), en situation d'apprentissage permanent. Les connaissances acquises sont alors réinjectées dans le processus qui évolue constamment. C'est surtout ce dynamisme qui rend le processus aussi prometteur et ouvre la possibilité d'un changement fondamental.

Le chapitre 2 présente les principales observations et leçons de l'évaluation sous les rubriques "résultats stratégiques", "résultats et enseignements" pour les six objectifs du PRSP' et enfin "objectifs concernant le PNUD". Le chapitre 3 est consacré aux conclusions et recommandations.

Chapitre II : Principales observations et leçons

La présente évaluation porte essentiellement sur le rôle du PNUD, mais elle ne saurait être réalisée en dehors du contexte global des DSRP. Les interventions du PNUD ne sont qu'un élément de la dynamique évolutive des DSRP et du rôle joué par les différents partenaires¹³. L'équipe d'évaluation s'est appuyée sur des travaux de recherche sur dossiers consacrés à 18 pays de DSRP/DSRP-I où s'était engagé le PNUD, ainsi que sur des missions dans sept pays sélectionnés offrant un dosage typologique représentatif des pays et régions.

Les observations de l'évaluation développées plus loin, sont en cohérence parfaite avec les principales conclusions de l'examen conjoint Banque Mondiale/FMI de 2002. Cet examen a souligné que les objectifs de l'approche des DSRP n'avaient rien perdu de leur validité, des améliorations ayant été réalisées lors de la préparation et de l'exécution du processus et du contenu ainsi que la nécessité de renforcer les partenariats des pays avec les donateurs. L'examen a également révélé plusieurs faiblesses dans les données, l'analyse et l'établissement des objectifs concernant la pauvreté. Elle stipule que "l'analyse de la pauvreté et de l'impact social des politiques et programmes de base a été généralement effectuée en dehors des DSRP pour des problèmes de capacité nationale et de difficultés d'ordre technique qui lui sont propres." Les obstacles et autres domaines qui mériteraient d'être améliorés sont également analogues.

Dans ce contexte, il convient donc de considérer dans leur juste mesure, les critiques et préoccupations suscitées par le processus DSRP auprès de nombreux partenaires, surtout parmi les groupes de la société civile¹⁴. La principale préoccupation concerne les rôles dominants exercés par le FMI et la Banque Mondiale sur le processus DSRP et l'obligation pour les évaluations du personnel sur les DSRP, d'être approuvées par les CA respectifs. Ce comportement a pour conséquences : d'affaiblir l'appropriation nationale et la qualité d'une large participation, les parties prenantes nationales n'ayant pas de véritable influence dans la formulation et l'exécution des politiques par manque de capacités nécessaires dans ce domaine; ainsi que l'absence de mécanismes indépendants de suivi du processus DSRP et de son impact.

Encadré 4 : Critiques concernant les DSRP

- DSRP.
1. Les gouvernements manquent de prise complète sur la structure, le contenu et les prescriptions générales de leurs DSRP.
 2. Le cadre des DSRP est toujours en contradiction avec les priorités locales et nationales en matière de réduction de la pauvreté et de renforcement de la participation populaire dans la conception des politiques nationales de développement.
 3. Les processus DSRP ont été extrêmement limités concernant l'essentiel et la participation. La participation ne s'étend pas aux programmes financiers et à la planification macroéconomique.
 4. Les projets initiaux de DSRP-I et de DSRP n'ont été traduits dans les langues nationales qu'en phase finale, excluant ainsi l'apport local à la formulation du processus.

Source : Rapport de "Focus on the Global South", janvier 2003.

Les observations spécifiques de l'étude vont plus loin que les évaluations antérieures car elles soulèvent certaines questions stratégiques et établissent de manière empirique nombre de résultats des DSRP. Le présent chapitre les précise dans trois grandes composantes : Les observations stratégiques à l'engagement du PNUD (comme le lien entre les OMD et le processus DSRP), les observations et leçons applicables aux résultats des DSRP, et enfin celles qui sont liées aux questions d'organisation (observations sur le plan organisationnel).

¹³ Certains des points soulevés ici sont examinés dans la revue conjointe de l'IDA et du FMI : *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings*, Washington, mars 2002.

¹⁴ FMI et Banque Mondiale, *External Comments and Contributions on the Joint Bank/Fund Staff Review of the PRSP Approach, Bilateral Agencies & Multi-lateral Institutions (vol. 1) et Civil Society Organizations and Individual Contributions (vol. II)*, janvier 2002.

I. OBSERVATIONS STRATEGIQUES

Les OMD et le DSRP

Rares sont les DSRP qui cherchent à s'inspirer d'une analyse des OMD, et apparemment il n'existe qu'une infime relation entre les deux. Cela est surtout valable vu sous l'angle des OMD qui découlent du contexte plus large de la Déclaration du Millénaire et qui sont seulement considérés comme des objectifs en matière de suivi.

Les bureaux de pays du PNUD ne sont pas toujours cohérents dans l'importance qu'ils attachent aux OMD en tant que cadre général pour la formulation et l'exécution des DSRP. Les rapports nationaux sur les OMD établis par ces bureaux sont récents. Certains rapports sont excellents, mais dans la plupart des pays, les OMD ont été adoptés directement au lieu d'être *adaptés* aux conditions particulières au moyen de consultations nationales. En Azerbaïdjan, les OMD n'ont pas été mentionnés aux premiers stades de la formulation du deuxième projet final de DSRP. Le Gouvernement a depuis, pris des mesures pour que les objectifs de son Programme National de Réduction de la Pauvreté et de Développement Economique (DSRP) correspondent aux OMD. Pour cela, il a nommé le Secrétariat du DSRP comme interlocuteur pour les OMD. Il a également envisagé de constituer une unité de suivi au sein dudit secrétariat pour faciliter la constitution de liens entre le DSRP et les OMD.

En Bolivie, les OMD ont joué un rôle quasi-inexistant dans la formulation de la politique de réduction de la pauvreté mais certains bureaux de pays s'y sont intéressés comme en Éthiopie et la Tanzanie. Cela est non seulement la résultante du calendrier des DSRP, mais aussi de la formulation des OMD. Une impulsion future du bureau de pays serait de favoriser un débat conduisant à l'appropriation nationale des OMD, pour ensuite les intégrer dans le processus politique. Dans le DSRP du Mali (Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté ou CSLP), les OMD sont relégués dans l'annexe, d'où un certain manque de cohérence entre les objectifs des OMD et ceux du CSLP. Le DSRP-I pakistanais non plus, ne mentionne pas les OMD.

Liens entre Analyse de la Pauvreté et Politiques de DSRP

Les visites effectuées dans les pays confirment que les DSRP n'intègrent pas la pauvreté et la croissance. Malgré l'existence d'une stratégie de croissance cohérente, pour la plupart, les DSRP ne prouvent pas que cette stratégie soit favorable aux pauvres. Le diagnostic de la pauvreté n'est pas visiblement lié aux politiques visant à la réduire. Au contraire, ces politiques de réduction de la pauvreté ont plutôt tendance à se présenter comme étant "des rallonges" à une stratégie générale de croissance. La pauvreté et la croissance sont traitées séparément et les liens entre elles sont donc faibles. Pourtant, les DSRP mettent en majorité, l'accent sur les questions de pauvreté, ce qui constitue un progrès comparé aux documents nationaux antérieurs relatifs aux stratégies de croissance. Cela représente un point d'accès essentiel pour le PNUD afin d'influencer le processus et forger l'intégration de la pauvreté et de la croissance, grâce à sa vision centrale des dimensions multiples de la pauvreté ainsi que du renforcement des capacités.

A travers différents mécanismes, le PNUD a cherché à promouvoir la lutte contre la pauvreté dans les DSRP de plusieurs pays. Les pays qui présentent des DSRP avec un fort contenu sur la réduction de la pauvreté sont les mêmes qui ont déjà développé cet aspect dans leurs documents initiaux d'orientation d'avant leur DSRP, (l'Éthiopie en est le meilleur exemple). La mesure dans laquelle l'accent était mis sur les pauvres dans les DSRP, dépendait en partie de l'orientation générale antérieure ou des pressions populaires visant à infléchir cette -ci. Le PNUD a réussi à inscrire les questions d'égalité dans les programmes de nombreux pays. Des efforts ont été déployés pour que les DSRP prennent pleinement en compte ces problèmes importants. Il en est de même en l'Azerbaïdjan pour les questions d'emploi et en Bolivie concernant la participation et la répartition. Au Pakistan, les questions de distribution des revenus seront abordées au moyen d'un nouvel organisme de recherche créé avec l'appui du PNUD. Pour le Mali, l'apport du PNUD a consisté notamment à

participer à plusieurs groupes de travail thématiques, à mobiliser des ressources et à coordonner les travaux d'experts techniques dans le cadre macroéconomique. En Bolivie, le PNUD s'est davantage consacré à une croissance favorable aux pauvres que la plupart de ses partenaires de développement. Il a toujours souligné l'importance de l'équité et de la répartition pour la réduction de la pauvreté. Son influence s'est traduite par l'organisation de débats publics. Le siège du PNUD à New York et le bureau de pays en Bolivie affirment clairement la conception du PNUD sur la croissance favorable aux pauvres : une croissance conçue de telle façon que les revenus et le niveau de vie des pauvres s'améliorent plus rapidement que ceux des autres groupes de population. Toutefois, le DSRP intérimaire ou le DSRP de la Bolivie ne proposent de définition, pas plus que l'évaluation conjointe effectuée par le personnel de la Banque Mondiale et du FMI.

Le PNUD /NU et les Institutions de Bretton Woods (IBW)

L'imprécision des rôles respectifs du PNUD/EPNU et des IBW a empêché, l'élaboration (par l'Equipe de Pays des Nations Unies (EPNU)) d'une approche cohérente pour s'impliquer dans le processus du DSRP sur le terrain.¹⁵ Les partenariats entre le PNUD, la Banque Mondiale et le FMI dans l'appui du processus DSRP ont parfois posé des problèmes d'ordre pratique au niveau des pays, de même les tensions se sont exacerbées pour plusieurs raisons : Une des raisons les plus courantes était relative aux courts délais en accord avec le calendrier d'approbation des organismes multilatéraux, qui était en contradiction avec le résultat d'une large participation et de l'appropriation par une série de parties prenantes. Un deuxième facteur, l'accent excessif mis sur le cadre macroéconomique, a entraîné une participation limitée des ministères d'exécution, le recul de l'importance du caractère pluridimensionnel de la pauvreté et la réduction de l'importance des OMD.

Malgré cette lacune au niveau des partenariats, (Tanzanie, Éthiopie et Azerbaïdjan), les Représentants Résidents /Coordonnateurs Résidents (RR/CR) du PNUD ont dans plusieurs pays multiplié les occasions pour créer des conditions permettant au PNUD et à l'ÉPNU de contribuer de manière fondamentale à la formulation et à l'exécution du DSRP. Cette bonne pratique est un prélude à ce que pourrait accomplir le PNUD au niveau des pays si toutefois ses relations avec les Institutions de Bretton Woods étaient globalement définies comme un partenariat intégral. Le cas du Mali a fait apparaître une amélioration substantielle des relations entre donateurs, bailleurs et institutions financières internationales au cours du processus DSRP. Le PNUD a favorisé des partenariats avec les Institutions de Bretton Woods lors du DSRP de nombre de pays. Au Niger, en collaboration avec la Banque Mondiale, il a organisé une campagne multilatérale de sensibilisation et fourni des services consultatifs et d'expertises financières et humaines. Sa participation s'étend également au Nicaragua, en Ouganda, en Arménie, au Cambodge et au Cameroun.

Le PNUD et l'Equipe de Pays des Nations Unies (EPNU)

Les principales parties prenantes ne comprennent pas toujours l'articulation entre le DSRP et les principaux mécanismes de coordination de l'ONU, le Bilan Commun de Pays (BCP) et le Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (PCNUAD). Alors que les directives du Groupe des Nations Unies pour le Développement (GNUD) définissent le scénario idéal d'un Bilan Commun de Pays pour appuyer l'élaboration des DSRP et un plan-cadre pour soutenir son exécution, en pratique, les calendriers ne coïncident pas¹⁶. Le manque de coordination entre les instruments des Nations Unies et le DSRP contrecarre la force principale du Système des Nations Unies, qui est la complémentarité entre les diverses agences des Nations Unies. La plupart de celles-ci ont des liens étroits avec les ministères sectoriels intéressés et d'autres partenaires sectoriels, un aspect particulièrement important dans l'élaboration de systèmes globaux de contrôle de la pauvreté. Toutefois, il semble que les représentants de certains organismes refusent de s'engager, même lorsque leur siège appuie officiellement le processus DSRP.

¹⁵ Voir note No 11.

¹⁶ Un groupe de travail du GNUD, chargé d'examiner les DSRP, sous la présidence du BIT, est en train d'établir une nouvelle note d'orientation destinée aux équipes de pays sur l'appui au processus des DSRP. Par ailleurs, de nouvelles directives concernant le BCP et le PCNUAD sont en préparation sous la direction du PNUD.

Encadré 5 : exemple d'intégration du BCP, du PCNUAD et du DSRP : le cas de la Tanzanie

L'équipe de Pays des Nations Unies en Tanzanie n'a pas effectué de BCP mais a décidé, sur proposition du Gouvernement, d'appuyer intégralement (en heures de travail de son personnel et financement des spécialistes locaux), la phase analytique de la Stratégie d'Aide en Tanzanie (SAT), qui a servi de base au DSRP. L'ONU a utilisé l'analyse des causes de la pauvreté présentée dans la SAT et le DSRP pour élaborer le Plan-cadre d'Aide au Développement. Le gouvernement avait défini l'ordre des domaines de priorités dans lesquels il sollicitait un appui extérieur dans la SAT, puis dans le DSRP, ce qui a permis d'élaborer un cadre solide de stratégies et priorités nationales dans lequel le Plan-cadre pourrait intervenir. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement est devenu la réponse de l'ONU à la SAT et au DSRP, en identifiant les domaines du DSRP où l'ONU avait un avantage comparatif et pouvait exercer une plus grande influence en collaborant et en apportant un soutien. Au niveau du Plan-cadre, l'appui à la mise en place d'un système national de suivi de la pauvreté ainsi que le renforcement des capacités afin d'analyser les données relatives à la pauvreté dans tous les secteurs, a été considéré comme une des trois priorités absolues dans l'aide conjointe des Nations Unies. Cela devrait inspirer le processus de DSRP, la procédure budgétaire et les autres mécanismes d'établissement des stratégies nationales. Par la suite, quatre institutions des Nations Unies ont mis au point de nouveaux programmes d'assistance fondés sur le PCNUAD indiquant les liens entre le DSRP, le Plan-cadre et les programmes des institutions.

II. OBSERVATIONS SUR LES RESULTATS DES DSRP

Les observations concernant les six résultats des DSRP sont développées dans la présente section. D'emblée, certaines questions qualitatives mériteraient une attention et une compréhension particulières vues leurs répercussions sur les résultats des DSRP. Il est aussi nécessaire d'examiner les constatations de l'évaluation sur les problèmes de capacité au niveau national, qui ont nui à l'efficacité du processus de DSRP et à la qualité de leur contenu, ainsi que certaines questions intersectorielles.

Questions de capacité : Des faiblesses ont été constatées sur le plan des compétences parmi les différentes parties prenantes (des ministères d'exécution, aux organismes de la société civile), en matière de formulation et d'analyse des politiques, de budgétisation, de suivi et d'évaluation. Les domaines de la recherche globale sur la croissance favorable aux pauvres et le renforcement des capacités méritent d'être soutenus pour la formulation de stratégies de croissance profitables aux pauvres dans les centres de recherche et les institutions de la société civile. Comblar ces lacunes de manière résolue, est la condition sine qua non pour assurer aux DSRP un impact réel.

L'évaluation a constaté que l'aptitude à surveiller la pauvreté pluridimensionnelle dans certains pays avait été entravée par la prévalence d'indicateurs alternatifs et l'absence de consensus sur ceux qui sont appropriés, ainsi que par la faiblesse des capacités de surveillance au niveau des districts et provinces. Dans certains cas, il n'y avait pas de capacité d'analyse de l'information. Par ailleurs, la multitude d'études en cours a entraîné un manque de coordination entre les diverses actions destinées au suivi la pauvreté. Dans certains pays, il est apparu qu'une évaluation globale de la pauvreté au niveau des districts n'avait pas été intégrée dans le système de surveillance générale, ce qui devrait influencer leur viabilité à long terme.

Selon l'évaluation, l'appui au renforcement des capacités s'est présenté sous plusieurs formes : En Azerbaïdjan, en Ethiopie et au Vietnam, le PNUD a directement soutenu le Secrétariat du DSRP (ou son équivalent institutionnel). Au Mali et en Tanzanie, il jouait un rôle important d'appui à la préparation de documents décisifs devant servir de contributions aux DSRP. Ces deux exemples soulignent l'une des forces du PNUD : il aborde le DSRP avec une longue expérience de participation à l'élaboration des politiques nationales. Le PNUD a l'habitude de se situer en "amont" dans le processus politique. Les Rapports Nationaux sur le Développement Humain (RNDH), et rapports de pays connexes du PNUD, constituent un autre outil extrêmement important permettant l'émergence de capacité pour l'élaboration de politiques initiées par les pays. Ils ont influencé de manière substantielle le processus de DSRP au Pakistan et en Bolivie.¹⁷

¹⁷ Le Rapport sur la Bolivie contient un examen détaillé du Rapport National sur le Développement Humain pour 2000.

Questions inter-sectorielles : Une interprétation littérale, fait constater que les six résultats de DSRP n'abordent pas certaines questions inter-sectorielles majeures, inhérentes à la réduction de la pauvreté. Ils ont pour objectif de : Mettre l'impact de l'économie mondiale au service des pauvres ; Arrêter et inverser l'épidémie du sida ; Résoudre les conflits et reconstruire les pays ; Promouvoir l'égalité des genres ; Améliorer la gouvernance de façon qu'elle soit favorable aux pauvres et enfin assurer la viabilité de l'environnement. La relation entre les six résultats de DSRP et ces questions intersectorielles est que ceux-ci sont des *processus*, tandis que ces dernières sont des *objectifs*.

Puisque leurs CA (Conseils d'Administration) doivent examiner les documents relatifs aux DSRP, la Banque Mondiale et le FMI pourraient de façon "exagérée" mettre l'accent, sur les résultats du processus au détriment de la réduction de la pauvreté et des objectifs intersectoriels associés. De surcroît, à l'exception de la gouvernance, la conditionnalité multilatérale ne vise pas ces objectifs intersectoriels. Il est également important pour le PNUD, de favoriser la discussion autour de ces sujets dans le cadre de ses partenariats avec les pouvoirs publics et la société civile.

Le meilleur instrument de transition de l'attention sur résultats des DSRP vers les objectifs constitue les OMD. C'est dans ce sens que le DSRP est le "plan d'action" des OMD et que les résultats des six DSRP sont les conditions nécessaires à son efficacité. Le PNUD a fait d'importantes contributions à tous les objectifs fondamentaux de réduction de la pauvreté dont deux particulièrement :

- Dans le domaine de la gouvernance, les donateurs et bailleurs ont tendance à la traiter plutôt de manière limitée en se référant à la transparence et la responsabilité. Le PNUD est peut-être le seul organisme à avoir suscité un débat analytique sur comment la gouvernance pourrait être modifiée de sorte qu'elle soit favorable aux pauvres. Il est étonnant que cette optique de la gouvernance, qui est si manifestement inscrite dans les principes des DSRP, n'ait pas eu davantage de répercussions sur les débats politiques des donateurs et bailleurs sur ce sujet.

La bonne gouvernance va de pair avec les DSRP. Le niveau d'initiation et d'appropriation des DSRP par les pays est proportionnel à la promotion de la bonne gouvernance qui à son tour sera favorisée grâce à la participation démocratique et à la responsabilisation. Si les pays y parviennent, il reviendra aux donateurs et aux bailleurs d'adapter et d'aligner leur aide sur les politiques des DSRP. Ainsi, l'appel à la bonne gouvernance est en même temps un appel à davantage d'engagement, de souplesse et d'ouverture de la part des donateurs et bailleurs.

- Alors que tous les documents de DSRP présentent un engagement formel à l'égalité des genres, généralement cela ne se concrétise pas dans la plupart de ces politiques. Les grands domaines d'intervention sont traités implicitement comme s'ils étaient indifférents au genre : mesures macroéconomiques, politique de crédit, investissement du secteur public et réforme du marché de l'emploi, pour ne citer que les plus importants. L'absence quasi-totale de débat sur les questions de genres à propos des six résultats des DSRP, dans diverses évaluations est symptomatique de cette omission. Le PNUD a élaboré une analyse de la croissance favorable aux pauvres et il faut aussi analyser la croissance qui favorise l'égalité des genres. Les politiques économiques ne sont pas insensibles aux genres. Le PNUD peut servir la cause de la réduction de la pauvreté en expliquant pourquoi et en promouvant les politiques économiques suscitées par cette analyse.

Les débats nationaux sur la pauvreté, ont révélé l'absence de sensibilité au genre et de capacité d'analyse de la pauvreté spécifique au genre. De plus, malgré la reconnaissance de la complexité et du caractère pluridimensionnel de la pauvreté, ces questions n'étaient semble-t-il pas suffisamment abordées pendant la formulation des documents. La compréhension de la connexion environnement /pauvreté méritait également d'être renforcée du fait que les genres subissent la pauvreté de manière typique. Les conséquences défavorables de la pauvreté sur les genres constituent un élément important de la pauvreté et exigent des mesures et des interventions sexospécifiques et sur plusieurs fronts pour l'élimination de la discrimination fondée sur les genres "sexes" dans le contexte de politique générale. Il s'agit d'un domaine fondamental que le PNUD et l'EPNU pourraient aborder conjointement, surtout le PNUD et l'UNIFEM en particulier, en matière d'analyse sexospécifique de la pauvreté et de programmation.

A. Maîtrise par les Pays

Les stratégies en matière de pauvreté sont appropriées ou prises en main par les pays si leur conceptualisation, élaboration, exécution et suivi sont l'aboutissement d'un processus *dont le pays a l'initiative*. Les difficultés surviennent dans la pratique lorsqu'un donateur cherche à conserver quelque contrôle sur ces paramètres fondamentaux. La prise en main par les *pouvoirs publics* est différente de la prise en main *nationale*. L'appropriation des gouvernements ne signifie ni n'exige une consultation populaire. Toutefois, le processus des DSRP fixe un programme plus large, à savoir l'appropriation par le pays. Cette dernière, est un processus politique de développement qui suppose l'aboutissement à un consensus ou accord entre le gouvernement et la société civile. Si cet accord est réalisé, les politiques qui en découlent doivent rencontrer l'agrément des donateurs et des bailleurs.

L'un des principes fondamentaux du DSRP est qu'il doit être déclenché par le pays et pris en main au niveau national. Dans le premier cas, les politiques sont choisies et conçues par le gouvernement (initiative du pays), puis prises en main au niveau national par la participation de la société civile. L'appropriation nationale de la politique de développement est un processus politique. Il faut s'attendre à ce qu'il soit litigieux, car la réduction de la pauvreté suppose l'un des processus les plus conflictuels auxquels une société ait à faire face: le combat des pauvres et des "sans voix" pour que les ressources soient réaffectées en leur faveur. Si ce débat aboutit à un accord quelconque au sujet des politiques, les principes et la philosophie des DSRP supposent que donateurs et bailleurs soient prédisposés à les appuyer. Encourager des politiques menées sous l'initiative des pays suppose que les donateurs engagent le dialogue avec les pouvoirs publics au sujet des désaccords et soient disposés à accepter et appuyer des politiques qui ne rencontrent pas forcément leur agrément. Même si pour tout donateur et bailleurs, il existe un point de "non-retour" (question qui ne se négocie pas), leur "unilatéralisme" contredit les principes fondamentaux du processus des DSRP.

La nature même des activités des donateurs et bailleurs les met en conflit avec la pratique de l'appropriation par le pays et il revient à chaque institution de résoudre cette contradiction de manière constructive. Dans le cas des bailleurs, l'assistance au développement implique obligatoirement, la recherche de garantie des prêts. Dans certains cas, cette recherche peut être dans l'intérêt de l'institution. Pour ce qui est des donateurs qui fournissent une aide sous forme de subventions, le conflit est moindre, encore que les parties intéressées nationales de ces organismes donateurs, exigent divers degrés de contrôle, de responsabilité et de transparence pour leur aide au développement. Ainsi, quel que soit l'attachement du donateur ou bailleurs à l'appropriation par le pays, de par son caractère institutionnel, il est contraint à certaines limites. Il pourrait s'avérer que certaines politiques ne soient pas acceptables aux organismes malgré l'agrément d'une large base participative.

De par sa nature et ses prérogatives, le PNUD peut aborder le processus d'appropriation nationale avec moins de contrainte institutionnelle que nombre de ses partenaires pour le développement. Cette position d'impartialité relative dans le processus de prise en main, confère au PNUD une crédibilité unique et un rôle de médiation vital non seulement entre donateurs et bailleurs, mais aussi entre les pouvoirs publics et la société civile (rôle impossible aux institutions financières). Elle permet aussi l'élargissement de la pratique de l'appropriation, surtout lorsqu'elle est combinée avec les activités traditionnelles du SNU de renforcement des capacités et de ses relations avec la société civile. Ainsi, l'ensemble des activités du PNUD et notamment ses efforts visant à créer des capacités nationales à même de formuler des politiques favorables aux pauvres, se renforceront proportionnellement à l'élargissement de l'appropriation.

Remarques

L'élargissement de l'appropriation des DSRP est insuffisant. Elle est généralement détenue, par une partie des pouvoirs publics, au détriment des autres. En conclusion, des progrès ont été réalisés concernant la prise en main par le gouvernement mais le plus souvent, pas par le pays. Les progrès concernant l'implication de la société civile afin de porter l'appropriation au niveau national ont été limités. Le changement fondamental qui découle des DSRP est que les donateurs et bailleurs ne devraient plus

subordonner leur appui à la stratégie de développement d'un pays à l'accord préalable des organismes extérieurs. Le processus de DSRP rejette également l'approche qui consiste à faire siéger les bailleurs de fonds et les donateurs au groupe consultatif et/ou groupes de travail de donateurs pour y formuler leurs critiques à l'égard des politiques et priorités nationales.

Le PNUD a favorisé l'appropriation nationale du processus DSRP, aussi bien par les pouvoirs publics que par les parties prenantes non gouvernementales. Il a contribué à élargir l'appropriation ou à la préconiser parmi les donateurs et les pays de programme. Mais le PNUD pourrait faire davantage, en encourageant un débat national sur la stratégie de développement et les causes de la pauvreté. Le PNUD possède plusieurs atouts concernant l'élargissement de la prise en main nationale tant par les pouvoirs publics que les parties prenantes non gouvernementales. Ses avantages comparatifs sont entre autres, l'impression d'impartialité qu'il donne et son attachement traditionnel aux programmes de pays à travers ses projets et programmes. En Éthiopie, ces avantages ont été renforcés par une relation de travail extrêmement étroite avec les pouvoirs publics, le PNUD servant d'intermédiaire entre l'État et la communauté des donateurs et bailleurs. Ce rôle était inhabituel pour le PNUD. La performance des Bureaux de Pays en Éthiopie, au Vietnam et en Tanzanie devrait être considérée comme un modèle de bonne pratique.

Encadré 6 : Favoriser la prise en main nationale : le cas du Pakistan

Au Pakistan, le PNUD a contribué à assurer la prise en main du contenu du DSRP (en cours de formulation) en soutenant l'élaboration de politiques et stratégies nationales qui ont été intégrées dans le document. Un exemple est l'appui du PNUD au Centre de Recherche sur la Réduction de la Pauvreté et la Répartition du Revenu. Cette Organisation Non Gouvernementale (ONG), a pour objectif de mettre les travaux de recherche sur la pauvreté à la disposition des décideurs politiques et oriente la recherche sur des questions de répartition du revenu et d'inégalité. L'élaboration d'une stratégie d'inspiration nationale est rendue possible par des exposés de politique générale au cours desquels les décideurs sont sensibilisés au Rapport sur la Condition Humaine. Les membres de l'équipe de pays de l'ONU ont par ailleurs fourni un appui au niveau sectoriel. Le BIT a étroitement collaboré avec le Ministère de l'Emploi à la mise au point d'une Stratégie Nationale de l'Emploi qui a été totalement intégrée au Plan Décennal et pourra ensuite être incorporée aux DSRP. Le PNUD et l'UNICEF touchent un large public grâce à leurs activités sur le terrain. Leurs initiatives locales et travaux en étroite collaboration avec les pouvoirs locaux, ont permis l'exploitation de liens macro et micro économiques en portant ces expériences au niveau des provinces et à l'échelon central. L'équipe de pays aura aussi l'occasion de soutenir l'appropriation du processus de DSRP en y associant son soutien au moyen du Plan-cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement qui doit être élaboré en 2003.

L'appui du PNUD à l'appropriation par les pouvoirs publics se résume en deux grandes catégories :

- Renforcement des capacités, qui comporte permettre l'accès aux vues favorables aux pauvres afin que les politiques soient d'origine nationale;
- Appui aux mécanismes de participation, au Mali et en Tanzanie par exemple, le PNUD a joué un rôle important en soutenant la formulation des Stratégies Nationales de Réduction de la Pauvreté qui ont servi d'apports aux DSRP.

En Éthiopie, en Tanzanie et au Vietnam, le Groupe consultatif est coprésidé par un représentant des pouvoirs publics. Les donateurs et bailleurs ont fait preuve en Éthiopie et au Vietnam, d'une souplesse remarquable ce qui n'a pas été le cas dans d'autres pays. L'imposition de restrictions budgétaires dans plusieurs pays, constitue un exemple d'influence extérieure.

Dans la plupart des pays étudiés, les DSRP semblent être pris en main par les pouvoirs publics, sans toutefois être lancés par le pays. Pour quelques cas, l'articulation du document a impliqué un apport substantiel d'organismes extérieurs mais appartenait essentiellement au gouvernement. L'appropriation par le gouvernement est également compliquée lorsqu'une partie des pouvoirs publics devient beaucoup plus impliquée que les autres, comme au Pakistan, au Vietnam et en Azerbaïdjan.

Outre l'intervention du PNUD, de nombreux facteurs ont influencé les résultats de l'appropriation dans les pays visités. De même, les relations antérieures entre donateurs et bailleurs d'une part et avec le gouvernement, d'autre part, ont été particulièrement importantes. Au Vietnam et en Éthiopie, depuis le

lancement des partenariats bilatéraux et multilatéraux, l'État a accordé une priorité absolue à sa maîtrise des programmes et projets. Dans ces pays, il n'a pas été nécessaire de favoriser l'appropriation par les pouvoirs publics, mais plutôt d'en négocier les conditions. Le rôle du PNUD consistait à faciliter la ferveur du gouvernement pour l'appropriation en renforçant les capacités et en permettant l'accès à des conseils politiques favorables aux pauvres. Dans les autres pays, les pouvoirs publics tout comme les donateurs et bailleurs participent à un processus d'apprentissage visant à opérer le passage de la donation à l'appropriation.

Encadré 7 : Appui de donateurs multiples au processus de DSRP : l'exemple de l'Éthiopie

Même si une large appropriation nationale du programme de développement constitue un résultat fondamental du processus DSRP, il faut aussi que l'appui au processus DSRP lui-même soit pris en main. Parallèlement, les donateurs devraient veiller à harmoniser leurs approches afin de réduire les coûts pour les organismes nationaux partenaires.

En Éthiopie, le bureau de pays a joué le rôle central en dirigeant la participation des donateurs dans le processus DSRP et en coordonnant leur alignement sur les OMD pris en main au niveau national. Le Groupe d'Aide au Développement (GAD) est chargé de la participation des donateurs et bailleurs au DSRP. La coordination au niveau de la communauté des donateurs et bailleurs a contribué à rationaliser les arrangements pratiques, afin d'harmoniser les actions et vues sur des questions et initiatives liées à la coopération pour le développement. Le Groupe de Base d'Aide au Développement (GB), composé de 17 représentants bilatéraux et multilatéraux, est présidé par le PNUD. En tant que secrétariat, le PNUD joue également un rôle de médiateur auprès du groupe de base d'aide au développement en appui aux interventions. Un fonds commun de donateurs a été créé et géré par le PNUD pour analyser l'appui à l'État. Le PNUD et la Banque Mondiale ont assuré l'harmonisation des différents intérêts des donateurs et bailleurs.

Pour les trois autres pays visités, des circonstances particulières ont influencé de manière quelque peu négative la prise en main. Au Pakistan, des divergences entre des entités de l'État (par exemple, le Ministère des Finances et la Commission du Plan) se sont traduites par un engagement différencié concernant le processus DSRP. En Azerbaïdjan, l'absence d'expérience antérieure sur l'aide au développement prouve que l'attachement de l'État à la prise en main manque de référence historique, limitant ainsi sa possibilité d'être "à la barre". Enfin, un changement de gouvernement intervenu en Bolivie a eu de profondes répercussions sur l'appropriation puisque le gouvernement actuel considère que le DSRP appartient à son prédécesseur.

La situation particulière de chaque pays détermine sa façon de gérer l'appropriation. En Bolivie, le PNUD a fourni un appui vigoureux aux participants au dialogue national pour que les municipalités et les ONG préparent leurs représentants à jouer un rôle efficace. Ce type d'appui constitue une bonne pratique, mais il n'a eu guère d'influence sur le DSRP en Bolivie à cause de la faiblesse des liens entre la participation et le DSRP.

B. Large participation

Une large participation a pour objet de permettre au pays de prendre en main le processus DSRP. L'appropriation nationale présente deux aspects : la participation proprement dite (le processus) et l'impact de la participation sur le DSRP (le résultat). La position du PNUD sur le processus est claire : selon la situation du pays au moment du lancement du processus DSRP, la participation devrait être la plus large possible. La position du PNUD est tout aussi claire en ce qui concerne le résultat : la participation devrait avoir de profondes répercussions sur le DSRP. En revanche, l'attitude de l'organisation sur les conflits entre la participation et les résultats du DSRP est moins tranchée. Des conflits peuvent surgir sous plusieurs formes : concernant la légitimité de la participation, entre la participation et les institutions représentatives formelles et au sujet de la mesure dans laquelle les vues de ceux qui ont été consultés sont prises en compte dans le DSRP.

Les questions de légitimité proviennent de la difficulté que représente l'institutionnalisation d'une large participation. Étant donné que cette institutionnalisation est un processus politique propre à chaque pays,

la participation directe du PNUD ne serait pas indiquée (encore que le PNUD puisse répondre à des demandes d'avis spécialisé émanant de la société civile et de l'État). De même, il ne serait pas indiqué que l'évaluation contienne des recommandations à ce sujet. Un exemple qui peut être pertinent ailleurs, c'est le cas de la Bolivie, où le parlement a adopté une loi rendant obligatoires des consultations régulières.

La deuxième source de conflit est la tension entre institutions représentatives officielles et les instruments de participation au DSRP. Au niveau général, il est clair que les parlements devraient jouer un rôle d'élargissement dans le processus DSRP et la pratique du PNUD consiste à le faciliter. Un troisième aspect, lié au précédent, est la question de savoir si la participation est purement consultative ou s'il faudrait des mécanismes pour prendre en compte les vues des personnes consultées dans l'élaboration des politiques.

Pour préciser la participation, il faut commencer par la distinction entre consultation et participation. La consultation concerne les pouvoirs publics (ou des organismes extérieurs avec l'aval de l'État) qui présentent un ensemble de politiques à certains groupes de la société et sollicitent leurs réactions. Les réactions sont rassemblées et, à des degrés divers, déterminent des modifications et l'affinage du cadre d'intervention prédéterminé. En revanche, la participation signifie que des groupes de la société civile collaborent activement au choix et à la conception des politiques. Cette intervention active répond à l'orientation des pouvoirs publics pour ce qui est de cibler les programmes tout en permettant à la base de prendre des initiatives dans l'élaboration des politiques. En ce sens, le processus était participatif en Bolivie et a eu une influence non négligeable sur l'affectation des crédits dans le cadre de l'Initiative en faveur des PPTE, encore que son influence finale sur le contenu des DSRP ait été limitée.

Le PNUD peut et encourage la participation grâce à l'accès à des politiques favorables aux pauvres, en proposant un cadre de dialogue, en appuyant la logistique de la participation et en renforçant les capacités de la société civile en matière de formulation de politique. Un élément plus important encore est la manière dont l'organisation conçoit la participation, c'est-à-dire qu'elle est le moteur d'un débat national au sujet des moyens et des objectifs du développement. Selon cette approche, la participation ne doit pas nécessairement aboutir au consensus (encore que le consensus soit souhaitable) et devrait plutôt amener la société civile et surtout les pauvres à jouer un rôle politique. À ce propos, du fait de sa longue tradition de dialogue avec l'État ainsi que la société civile, le PNUD est très bien placé pour contribuer à institutionnaliser une large participation. Cela pourrait inclure la participation parlementaire en entérinant officiellement le DSRP. En élargissant et renforçant la participation, ces améliorations contribueraient à l'appropriation nationale et aideraient beaucoup à asseoir la légitimité du processus DSRP, qui deviendrait ainsi une stratégie de développement à long terme au lieu d'être un simple document visant à satisfaire aux conditionnalités des donateurs et bailleurs. Il s'agit en fait, pour les bureaux de pays du PNUD, de prendre l'initiative parmi les donateurs et les bailleurs pour définir la participation en tant que débat national, aider l'État à concevoir une large participation et permettre à la société civile de faire entendre sa voix dans le débat.

Remarques

La principale observation est que, dans la plupart des pays, la participation a amplement contribué à élargir le débat sur la politique économique et sociale. Cependant le fossé entre ce qui a été réalisé et ce qui pouvait l'être est énorme. C'est ainsi qu'une large participation constitue à la fois le point fort et le point faible du processus DSRP.

Une large participation favorise le passage de l'appropriation du DSRP par l'État à la prise en main nationale. Cela suppose l'association de la société civile à l'élaboration de ces projets. Cette participation devra être permanente, soutenue par le processus DSRP et elle devra donc aller plus loin que de simples formulations des documents DSRP. Elle exige un dialogue régulier entre pouvoirs publics et société civile (y compris le secteur privé) sur les questions de pauvreté. La promotion d'une large participation passe en partie par l'élaboration de mécanismes d'institutionnalisation de ce dialogue visant à le rendre viable et impliquant les pauvres pour que les pouvoirs publics soient informés de leurs points de vue.

Il n'y a pas de formule universelle pour déterminer si ce résultat est atteint. Tout dépend de la tradition et de la situation de chaque pays. Ce qui compte c'est le progrès accompli par rapport à ce résultat et non pas la forme ou l'importance particulière de la participation à un moment donné. La dimension essentielle de la participation est l'implication des pauvres, afin que leurs vues parviennent aux pouvoirs publics. Le point de départ de chaque pays était différent pour ce qui est du processus DSRP, si bien que des progrès authentiques enregistrés dans un pays peuvent sembler n'être qu'une participation limitée dans un autre. Il ne semblait pas y avoir de corrélation entre la profondeur et l'étendue de la participation et son impact sur les politiques figurant dans le DSRP. Un indicateur relativement objectif des progrès accomplis pour ce qui est de ce résultat est l'évolution de la participation pendant l'élaboration du DSRP par rapport au DSRP intérimaire.

En Azerbaïdjan, la participation était limitée par rapport aux pays ayant une tradition d'institutions démocratiques mais les progrès étaient considérables comparés à la situation d'avant le DSRP. La participation au DSRP intérimaire était plutôt moyenne mais s'est substantiellement élargie pour le processus DSRP. Les groupes de la société civile se sont impliqués aux DSRP dans un engouement sans précédent, malgré le rôle limité d'un secteur privé embryonnaire.

Au Vietnam, le processus s'est plutôt présenté comme une consultation conduisant progressivement à une participation plus poussée. En l'absence d'ONG et compte tenu du caractère complexe de la structure politique du Vietnam, le mécanisme de consultation a touché directement les communautés rurales, y compris les pauvres, ce qui a constitué la première consultation indépendante significative du pays; ainsi, elle a représenté un progrès notable.

En Éthiopie, les pouvoirs publics ont conduit la participation à travers des consultations sur le DSRP, allant des districts, régions et au niveau fédéral. L'implication d'organisations de la société civile et d'ONG a constitué un progrès en Éthiopie, encore que certains participants aient estimé que l'État exerçait un contrôle excessif sur le dialogue (plainte formulée dans les autres pays visités). Sans porter de jugement sur la valeur de ces critiques, en conclusion, le processus de participation en Éthiopie, a constitué une amélioration notable comparé à la pratique traditionnelle consistant à considérer les stratégies de réduction de la pauvreté comme une opération purement technique.

Le processus de participation au Mali, a été problématique : apparemment les représentants des pauvres étaient exclus, de même que le parlement, et même les participants n'ont pas pu accéder à l'information fondamentale. La participation aux DSRP faisait suite à une série de consultations ponctuelles menées au cours des années 90. Les intervenants et observateurs n'étaient pas du même avis quant à savoir s'il s'agissait d'un progrès par rapport à ces consultations antérieures.

Le Pakistan, la Bolivie et la Tanzanie ont des institutions représentatives et des systèmes multipartites et, à des périodes diverses, les parlements ont joué un rôle important dans la vie politique. Des progrès ont été accomplis au Pakistan concernant la participation de la société civile et du secteur privé, mais la consultation et l'intégration des nouvelles administrations de districts étaient très variables. Un résultat très positif, la consultation au niveau central a contribué à l'élaboration d'indicateurs de la pauvreté. Au Mali, par exemple il n'y avait aucune participation réelle du secteur privé.

En revanche, en Bolivie, la participation était large, profonde et différente sur le plan quantitatif de ce qu'elle était dans les sept autres pays. Mis en place au titre de l'Initiative en faveur des PPT, et poursuivi pendant l'élaboration du DSRP, le dialogue national est parti de réunions communautaires pour gagner le niveau régional et enfin le centre. Ce dialogue englobait des groupes autochtones traditionnellement exclus de la vie politique et s'est doté de sa propre dynamique. En plus, et c'est d'une importance capitale, parmi les sept pays, ce n'est qu'en Bolivie que la participation non parlementaire a été institutionnalisée grâce à une loi promulguée par le Congrès. Toutefois, cette participation profonde et large a peut-être eu moins d'effet sur les politiques du DSRP en Bolivie que dans les pays où la participation était plus limitée et moins profonde.

Encadré 8 : Plaidoyer pour une large participation : le cas de la Bolivie

En Bolivie, le principal moteur d'une large participation a été le Dialogue National de 2000, qui a reçu un puissant appui du PNUD. Il a constitué un événement historique en Bolivie et une loi a été promulguée par le Parlement pour institutionnaliser les dialogues nationaux. L'importance du dialogue national va beaucoup plus loin que son rapport au DSRP.

Le premier dialogue national, intitulé "La Bolivie en marche vers le XXIème siècle", a eu lieu en 1997 et a réuni des représentants du pouvoir central, des principaux groupes organisés de la société civile et des partis politiques. La date de ce dialogue a été déterminée par la nécessité de respecter la conditionnalité de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). En 1998, la Bolivie a obtenu son premier allègement de la dette au titre de l'Initiative. Cet allègement, en valeur nette actuelle, représentait 448 millions de dollars, répartis sur 20 ans (soit 10 % de la dette du pays en 1981).

Le deuxième Dialogue National, intitulé "Croissance Économique et Lutte contre la Pauvreté" lancé au début de l'an 2000, a marqué le début d'un nouveau processus participatif. Tout a commencé au niveau municipal, les mesures suivantes consistant à organiser des tables rondes au niveau des départements pour finalement aboutir au dialogue national de 2000. La participation du PNUD n'a pas été étrangère à la réussite de ce dialogue. Partant des conclusions du *Rapport National sur le Développement Humain* de 2000, le PNUD a préconisé le renforcement d'une démocratie délibérante grâce à la participation populaire, tant au niveau local qu'à l'échelon national. Pendant ce dialogue, le PNUD a fourni une assistance technique pour la conception des mécanismes de participation et a facilité l'attribution de ressources provenant des organisations internationales afin de les renforcer au moyen d'une corbeille financière.

L'histoire et les conditions spécifiques de chaque pays, ont fortement influencé les progrès vers une large participation et une appropriation nationale, car dans chaque cas, la participation s'inscrivait dans un contexte social et politique plus vaste. Les éléments des différents contextes qui ont influencé les résultats dans chaque pays étaient les suivants :

- En Azerbaïdjan : Absence de tradition démocratique, création récente du pays sans référence historique en matière de cadre de planification après l'indépendance, secteur privé faible.
- En Bolivie : Longue tradition de mobilisation populaire, institutions représentatives dynamiques, société civile énergique, notamment le monde des affaires, les syndicats et les organisations paysannes.
- En Éthiopie : Sortant d'un conflit, création récente d'institutions représentatives officielles.
- Le Mali : Forte dépendance à l'égard de l'assistance favorisant l'inertie des pouvoirs publics, faible capacité technique.
- Au Pakistan : Le dialogue entre décideurs politiques et société civile est faible, les politiques sont entravées par des conditionnalités liées à l'aide au développement.
- En Tanzanie : Dépendance à l'égard de l'assistance, héritage d'un système de parti unique, faiblesse du dialogue entre secteur privé et gouvernement, en Tanzanie continentale et à Zanzibar.
- Au Vietnam : Parti unique dans un État unitaire, atténué par une tradition politique de consultation et de recherche du consensus.

Les progrès sur la base des résultats obtenus ne devraient pas être interprétés de manière essentiellement négative. Au contraire, les progrès accomplis, encore qu'ils soient modestes de l'avis de certains, représentent dans tous les pays un changement de taille. Les améliorations futures exigent l'institutionnalisation de la participation, comme ce fut le cas en Bolivie. Les modalités dans chaque pays seront fonction d'un choix national que les étrangers peuvent favoriser mais pas orienter.

En Bolivie, au Mali, en Éthiopie et en Azerbaïdjan, le PNUD a contribué énormément au processus de participation et de consultation. Son importante contribution en Bolivie peut être attribuée à deux facteurs : Tout d'abord, le PNUD a considéré le processus comme une fin en soi et non pas comme un corollaire du processus DSRP; ensuite la Bolivie a une longue tradition(et bien souvent violente) de mobilisation populaire.

Dans les sept pays étudiés, le PNUD a surtout financé certaines activités dans le cadre de la participation par l'organisation de tables rondes au niveau local ou national et autres tribunes de discussion, mais il

s'est surtout, impliqué dans la conception de la participation. A ce propos, de bonnes pratiques ont consisté à aider les pouvoirs publics à rassembler les différents acteurs du processus de participation et à définir des stratégies appropriées pour l'entreprendre de manière coordonnée et globale. L'organisation, a en outre réussi à renforcer la participation de la société civile.

Le rôle du PNUD s'est distingué de plusieurs façons dans les autres pays de DSRP. Il a financé des consultations avec la société civile (au sujet du DSRP de Guyana). En Honduras, le PNUD a favorisé un consensus autour du processus de DRSP en intégrant des groupes de la société civile et partis politiques. Au Nicaragua, il a encouragé le dialogue entre société civile et pouvoirs publics et surtout au niveau local avec les ONG, le secteur privé, les pouvoirs municipaux et les organisations communautaires. Par ailleurs dans le processus de formulation du DSRP du Niger et de la Zambie le PNUD a permis le renforcement des capacités des ONG et de la société civile afin qu'elles participent et négocient avec le gouvernement et s'impliquent au processus. Enfin le PNUD a fourni une assistance technique pour améliorer à la fois le contenu du DSRP intérimaire et la participation du public en Géorgie.

La promotion d'une large participation est le plus faible des sept résultats pour le PNUD, encore qu'elle constitue l'une ses forces naturelles, puisqu'elle touche un très large public, ce qui peut être utile au processus de participation. Le PNUD peut favoriser un dialogue permanent entre l'État, la société civile et le secteur privé sur les questions de pauvreté. Il peut soutenir des mécanismes d'institutionnalisation de ce dialogue et en assurer la viabilité, tout en concevant le processus de participation. Le renforcement des capacités doit consolider l'appropriation et notamment l'élaboration de politiques d'inspiration locale favorables aux pauvres.

C. Caractère multidimensionnel de la pauvreté et croissance favorable aux pauvres

Le caractère multidimensionnel de la pauvreté et le contenu favorable aux pauvres de la croissance sont si étroitement imbriqués qu'on ne saurait les envisager séparément. Pour déterminer si la croissance est favorable aux pauvres, il faut d'abord discerner la nature de la pauvreté.

Il n'est pas concevable de réduire la pauvreté sans une croissance économique durable, cependant pour que cette croissance réduise la pauvreté le plus rapidement possible elle devra être favorable aux pauvres et centrée, par exemple, sur les zones rurales où vit la majorité des pauvres. Ce qui pourra occasionner une augmentation des dépenses publiques pour développer les infrastructures rurales, l'éducation et les services de santé. Le cadre d'intervention de la stabilité macroéconomique devra donc être harmonisé avec des politiques qui vont accélérer la croissance économique ainsi qu'avec des politiques et programmes de réduction de la pauvreté. Enfin, d'intenses efforts devront être déployés pour émanciper les pauvres à travers la promotion d'organisations qui leur sont favorables afin qu'ils puissent participer activement à la définition de leurs problèmes et priorités ainsi qu'au développement dans son ensemble. La recommandation pour les DSRP d'aborder le caractère multidimensionnel de la pauvreté est primordiale pour la réalisation d'un programme efficace de réduction de la pauvreté dans tous les pays. De l'opération technique qu'elle constituait, l'analyse de la pauvreté devient une opération à laquelle la population et surtout les pauvres participent activement. La prise en compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté se transforme ainsi en une opération d'intégration des interventions et de la participation débouchant sur un programme de réduction de la pauvreté et des OMD pris en main par le pays.

Cette formule élargit la dimension de la contribution du PNUD au processus DSRP. Le PNUD n'a pas les ressources nécessaires pour financer des enquêtes détaillées et de grande envergure sur les ménages dans de nombreux pays. Si importantes qu'elles soient, ces enquêtes ne sont qu'un apport nécessaire pour définir l'aspect multidimensionnel de la pauvreté. La compétence du PNUD est confirmée dans des domaines beaucoup plus importants, elle concerne :

- a) Le renforcement des capacités de la société civile, en favorisant une analyse indépendante de la pauvreté;
- b) L'intervention dans la société civile en aidant les pauvres à se faire entendre; et enfin

c) Les Rapports Nationaux sur le Développement Humain (RNDH), désormais renforcés de rapports nationaux sur les progrès relatifs aux OMD, afin de mettre en place un cadre pour l'analyse de la pauvreté.

En majorité, les DSRP ont tendance à exagérer sur l'aspect monétaire de la pauvreté perpétuant ainsi l'idée selon laquelle la planification nationale et la réduction de la pauvreté doivent être des opérations techniques où les pauvres ne sont que de passifs bénéficiaires. À l'inverse, la stratégie de réduction durable de la pauvreté préconisée par le PNUD suppose que les pauvres définissent et saisissent les avantages, au lieu d'en attendre l'arrivée. Cette approche doit être défendue avec vigueur car c'est dans cette perspective que le PNUD envisage la pauvreté.

L'action menée par le PNUD pour élargir son approche de la pauvreté est un processus dynamique permanent même s'il n'est pas encore pleinement intégré dans les actuels DSRP. Il incombe alors aux bureaux de pays du PNUD de convaincre que pour réduire la pauvreté les DSRP doivent être basés sur une analyse des dimensions multiples de la pauvreté, ce qui suppose également la conception de politiques économiques et le suivi des progrès dans la réduction de la pauvreté.

Selon la définition du PNUD, une croissance est favorable aux pauvres lorsque ceux-ci (sans précision de valeur ou de mesure), en profitent de manière disproportionnée¹⁸. Les politiques de croissance favorables aux pauvres pourront exiger la création d'un "espace budgétaire" pour des dépenses en faveur des pauvres. Cette définition de la croissance favorable aux pauvres a été et continue d'être concrétisée par une multitude de travaux de recherche menés par le PNUD. Les plus importants sont : Le programme commun des BPD (Bureau des Politiques de Développement) et du BRAP (Bureau Régional pour l'Asie et le Pacifique) sur les politiques macroéconomiques favorables aux pauvres rajoutés aux RDRP (Réseau de Données pour la Réduction de la Pauvreté (1996-1997)) et l'étude récente de 15 pays effectuée par le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

Une des clefs principales à une croissance favorable aux pauvres exigera des politiques visant à accroître la productivité agricole et à favoriser un développement rural participatif, sur la base d'une gamme d'activités beaucoup plus larges qui ne peuvent être menées à bien que par l'intermédiaire d'institutions locales décentralisées et d'organisations de la société civile. C'est sur la base de cette approche élargie de la croissance favorable aux pauvres que le PNUD intègre l'appropriation, la participation et le renforcement des capacités. Les pays sont ainsi à même d'élaborer des stratégies dont ils ont l'initiative et la maîtrise à partir d'options fondamentales favorables aux pauvres qui s'intègrent au large débat national sur les objectifs et le cadre du développement. Et c'est ce débat qui contribue à l'appropriation nationale des DSRP.

Il est généralement admis que la croissance économique est une condition nécessaire mais pas suffisante de la réduction de la pauvreté et d'un développement humain durable. Pour aboutir efficacement à la réduction de la pauvreté, la croissance économique doit être favorable aux pauvres, suffisamment rapide pour améliorer leur sort et équitable de façon à améliorer aussi leur position relative¹⁹. Cela vaut pour la pauvreté monétaire ou les définitions pluridimensionnelles plus larges de la pauvreté telles que la pauvreté humaine. Selon les directives du PNUD concernant la participation aux DSRP, "l'équité est dans l'intérêt des pauvres car elle favorise la croissance et la distribution de ses bénéfices dans toute la population, y compris les pauvres. Une inégalité flagrante freine la croissance, nuit à la qualité des politiques et retarde les réformes favorables aux pauvres."

¹⁸ Voir *Policy note on the role of economic policies in poverty reduction (Projet de note d'orientation sur le rôle des politiques économiques dans la réduction de la pauvreté – avril 2002)* où il est indiqué que cette stratégie suppose une plus grande égalité au début de la croissance (par exemple par la réforme foncière ou la généralisation de l'enseignement de base) ou une réduction des inégalités à long terme (par exemple par une augmentation des salaires grâce à la création de nombreux emplois en faveur des travailleurs peu qualifiés).

¹⁹ Terry McKinley, mars 2001, "Economic Policies and Poverty Reduction: Macroeconomics, Restructuring and Redistribution – the Basis for a UNDP Guidance Note" (projet de document), PNUD, Bureau des Politiques de Développement.

Remarques

Dans certains pays, la pauvreté est traitée dans les DSRP de manière trop limitée, accordant une importance excessive à l'aspect revenu, au lieu d'englober une série d'autres aspects, spécifiques aux pays et communautés. Les progrès sont encore très limités concernant l'approfondissement de telles analyses et études de la pauvreté.

L'expérience du PNUD sur l'étude de la pauvreté reconnaît qu'il s'agit d'un phénomène complexe et à facettes multiples. La pauvreté n'est pas seulement liée à des questions de revenu, mais aussi à plusieurs autres aspects. Ainsi une réduction effective de la pauvreté exige une compréhension de ses nombreuses dimensions ainsi que l'importance de ses priorités. Cela exige aussi une distinction entre la fin et les moyens et un examen des liens entre les différentes dimensions. Par exemple, concernant la pauvreté strictement monétaire, l'éducation est bien souvent un moyen de réduire la pauvreté. En revanche, pour répondre à la pauvreté dans ses dimensions multiples, l'éducation devient une fin en soi, offrant aux populations de meilleures possibilités et davantage d'options pour mener une vie épanouie. Dans le Rapport sur le Développement Humain 1997, le PNUD a introduit la notion de "pauvreté humaine" pour saisir son approche de la pauvreté pluridimensionnelle. La pauvreté humaine concerne essentiellement les moyens dont la population dispose pour fonctionner dans un contexte social. Ces aspects de la pauvreté sont propres à chaque pays et il faut être à l'écoute des pauvres pour les définir.

Le constat fait dans les pays visités est le suivant : Le contenu de DSRP favorable aux pauvres augmentait proportionnellement en fonction de la manière dont le PNUD s'attachait à promouvoir le débat national sur la nature de la pauvreté, à travers ses activités de suivi des OMD et des coûts sociaux de la pauvreté, et en encourageant l'écoute des pauvres. Pourtant, les bureaux de pays n'ont pas suffisamment exploité les travaux d'analyse favorables aux pauvres effectués au siège. L'une des tâches principales des bureaux de pays du PNUD consiste à fournir aux gouvernements et à la société civile des vues davantage bénéfiques aux pauvres, notamment les politiques monétaires, fiscales et de contrôle des taux de change. Ces bureaux devront également s'assurer que ces perspectives sont incorporées dans le dialogue sur les DSRP. Officiellement, le PNUD a appuyé des analyses plutôt multidimensionnelles de la pauvreté, dans tous les pays visités. Les conséquences en sont remarquables comme en Bolivie, grâce à l'effet des deux derniers Rapports Nationaux sur le Développement Humain, rédigés par une équipe quasi-exclusivement de nationaux. Le suivi des OMD a également élevé le niveau de sensibilisation à la complexité de la pauvreté, surtout au Vietnam, où le Rapport National sur le Développement Humain de 2001 a constitué un cadre précieux pour le DSRP. Le Vietnam a aussi réussi à établir des OMD nationaux plus réalistes et ambitieux, qui ont largement facilité la formulation et l'application du DSRP complet. L'appui aux établissements privés de recherche sur la pauvreté, comme au Pakistan, peut constituer un moyen positif pour influencer la pensée officielle. Le PNUD a contribué à ajouter une perspective pluridimensionnelle de la pauvreté aux DSRP dans nombres de pays notamment le Burkina Faso, où il a organisé en 2000, une Table Ronde et produit le Rapport National sur le Développement Humain sur la gouvernance ; l'Honduras et la Zambie, où il a également soutenu les pouvoirs publics dans leur action en matière de gouvernance. Au Mozambique, le PNUD a effectué une étude sur la Pauvreté et les Genres en collaboration avec le BIT, et enfin au Nicaragua, il a favorisé les liens entre pauvreté, gouvernance et environnement.

D. Cohérence avec la stratégie à long terme

L'unanimité est quasi-totale sur le fait que le DSRP devrait être harmonisé avec les autres politiques et plans nationaux à plus long terme. Toutefois, il s'agit d'une vue plutôt statique des politiques générales, ne prenant peut-être pas en compte les réalités politiques de nombreux pays.

Un problème qui n'avait pas été prévu, du moins de manière explicite, dans les documents relatifs au DSRP, est son statut à l'égard de l'État. D'une part, les DSRP doivent être appropriés par l'État et d'autre part, il n'existe pas de débat explicite sur leur statut en cas de changement de gouvernement (comme en Bolivie). Il serait permis de penser que si le DSRP résulte d'une large consultation, sa légitimité peut transcender n'importe quel gouvernement. Néanmoins, les faits sont là, rares sont les processus de

participation qui ont été suffisamment larges pour conférer au DSRP une légitimité d'un gouvernement à l'autre.

Alors qu'un changement de gouvernement peut être une source de problèmes pour les Institutions de Bretton Woods, étant donné qu'il constitue la base de leurs programmes de prêt pluriannuel, mais il ne représente pas un obstacle particulier pour le PNUD, car son intervention dans un pays n'est pas tributaire du DSRP. Au contraire, si un gouvernement souhaite modifier profondément son DSRP, le PNUD peut l'assister à concevoir des politiques favorables aux pauvres. Dans ce cas encore, grâce à son caractère institutionnel, le PNUD a la flexibilité nécessaire pour faire face à ce qui pourrait constituer un handicap pour donateurs bailleurs.

Le deuxième enjeu est la question de la cohérence entre les DSRP et les OMD, surtout dans la perspective qui veut que les DSRP soient considérés comme le plan d'action pour les OMD. Des analyses supplémentaires sont nécessaires pour que les politiques et interventions suggérées dans les DSRP contribuent à la réalisation des OMD. Il serait alors possible de supposer que si les DSRP sont suivis sur la base des OMD, les politiques seront automatiquement alignées pour réaliser ces derniers. C'est peut-être vrai dans une certaine mesure, mais une action concertée et plus délibérée doit être menée pour dégager une définition explicite du rôle des DSRP dans la réalisation des OMD.

Remarques

Même si les DSRP et les autres documents d'intervention sont cohérents par rapport à l'accentuation de la pauvreté, cela ne constitue pas nécessairement un résultat positif lorsque le contenu de cette dernière n'est guère orienté en faveur des pauvres. C'est encore sur cet aspect, que le PNUD peut jouer un rôle essentiel. La faiblesse de la cohérence ne résidait pas seulement dans les liens budgétaires avec les Programmes de Dépenses à Moyen Terme, d'Investissements Publics et le Budget Annuel, mais aussi, et c'est plus important, les DSRP doivent être intégrés dans un cadre plus large de planification qui devrait s'étendre aux programmes sectoriels et thématiques. Une grave lacune de nombreux DSRP est qu'ils ne présentent pas de rubriques expliquant leur articulation au cadre de planification (problème de taille en Azerbaïdjan et au Pakistan). De plus, comme cela a déjà été démontré, beaucoup reste à faire pour relier les DSRP aux OMD.

Il est indispensable qu'il y ait une cohérence entre les DSRP et les instruments de planification nationaux à long terme pour que celui-ci favorise la réalisation des objectifs et perspectives à plus long terme. Les objectifs de ces instruments de planification à long terme et ceux des OMD devraient coïncider avec, soit les objectifs mondiaux ou alors avec des objectifs régionaux ou nationaux appropriés. L'existence de ces instruments de planification facilite aussi l'élaboration des DSRP. En concentrant les plans sur les OMD, le DSRP constituera un instrument efficace de réalisation de ces objectifs. Dans ce sens la Note d'Orientation du Groupe des Nations Unies pour le Développement souligne que l'Équipe de Pays des Nations Unies a pour fonction de s'assurer que les OMD sont concrètement abordés dans le DSRP, à la fois au niveau sectoriel et intersectoriel, et que les politiques sont suivies et évaluées au regard de leur effet sur les OMD.

Plusieurs pays examinés disposent de solides cadres de planification, et notamment ceux de planification du développement national à long terme. En Éthiopie et Tanzanie, le DSRP a été absolument élaboré dans le cadre d'un plan national. Par ailleurs, il a fallu faire appel à des cadres de planification parallèles. Les Plans de Développement de la Tanzanie Continentale à l'Horizon 2025 et de Zanzibar à l'Horizon 2020 représentent la volonté nationale de parvenir à une société exempte de pauvreté absolue et d'accéder au statut de pays à revenu intermédiaire d'ici à l'an 2025. Le DSRP a été expressément élaboré dans le contexte de ces stratégies. Le Pakistan dispose d'un cadre de planification, mais il est difficile de déterminer son articulation aussi bien avec le DSRP qu'avec le prochain DSRP. Cela tient en partie aux problèmes d'ordre institutionnel décrits à propos du résultat No 1, étant donné que l'appropriation relève du Ministère des finances et non pas de la Commission du Plan.

Au Vietnam, le Gouvernement a annoncé une Stratégie Décennale de Développement Socio-économique (2001-2010) et le DSRP complet quinquennal traduit effectivement cette stratégie décennale

en plan d'action, assurant ainsi la cohérence entre les deux. En revanche, en Azerbaïdjan et au Mali, il n'y a pas d'instruments de planification nationale à long terme. L'Azerbaïdjan a renoncé aux plans quinquennaux et décennaux hérités du système de planification centralisée peu après le début de la transition vers une économie de marché. Ces plans n'ont pas été remplacés par d'autres instruments de planification nationale à plus long terme adaptés au nouveau contexte économique. Toutefois, selon le DSRP (Programme d'État de Réduction de la Pauvreté et de Développement Économique (PERPDE)) le soin a été fait de veiller à ce que les objectifs du PERPDE correspondent aux OMD en matière de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire. Le Gouvernement reconnaît la nécessité de définir un instrument de planification à plus long terme qui servira de cadre pour l'élaboration des DSRP successifs. Il s'est engagé à utiliser les OMD comme référence pour l'élaboration à long terme, d'un Programme National de Développement Humain Durable.

Le système des Nations Unies et la communauté des donateurs dans son ensemble doivent totalement convaincre le Gouvernement azerbaïdjanais à s'engager concernant les OMD. Des progrès ont été accomplis, comme en témoigne l'assurance du Secrétariat du DSRP et du Ministère du Développement Économique que cette promesse serait tenue. Le Gouvernement a également fait du Secrétariat du DSRP son centre de coordination pour les OMD. Le PNUD est pleinement conscient du problème de l'adoption d'indicateurs et a proposé la constitution d'un groupe de travail à cet effet. De surcroît, un accord a été conclu au sujet de la constitution d'une cellule de suivi au Secrétariat du DSRP qui faciliterait la liaison entre le DSRP et les OMD,

Le PRSP du Mali ou Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) est quinquennal au lieu d'un programme régulier de trois ans, ce qui est considéré comme un moyen terme. Il est inquiétant qu'il n'y ait pas de cadre de planification officiel à long terme, car du fait de l'absence d'institutionnalisation, les processus de CSLP risquent d'être éphémères. Parallèlement, l'absence même d'un cadre de planification antérieur a permis au CSLP d'être considéré comme l'unique cadre stratégique officiel utilisable par les partenaires internationaux dans leur appui au pays. En d'autres termes, grâce à la carence en instruments institutionnalisés, le CSLP a pu facilement occuper une place prédominante dans la stratégie globale des pouvoirs publics. L'absence d'un solide cadre d'intervention fait la force mais aussi la faiblesse du processus CSLP. Il sera peut-être difficile de traduire des orientations stratégiques générales en mesures politiques et en plans d'action spécifiques. En Ouganda, le PNUD a appuyé la préparation et la diffusion de Vision 2025 et du Projet Participatif pour l'Évaluation de la Pauvreté en Ouganda, qui ont été intégrés au DRSP/PAEP (Plan d'Action pour l'Élimination de la Pauvreté.) Le PNUD et la Banque Mondiale, ont soutenu les autorités zambiennes à établir la Perspective Nationale à Long Terme, de même le DSRP cambodgien, a été fondé sur le Plan de Développement à Moyen Terme (Plan de Développement Socio-économique de 2001-2005).

E. Partenariats POUR le développement

Le PNUD est associé à trois types de partenariats: Avec les donateurs et bailleurs, avec les gouvernements et enfin avec la société civile. Concernant les donateurs, bailleurs ou agences des Nations Unies, le partenariat est un moyen de renforcer la coordination et l'efficacité de l'assistance. Il est également indispensable à la réalisation des résultats. Parallèlement, il constitue un risque potentiel pour l'indépendance de l'institution. La mission du PNUD consiste, à assurer au niveau de chaque pays, un équilibre entre ces deux aspects du partenariat. À quelques exceptions près, le partenariat le plus important pour le PNUD dans le cas d'espèce, concerne les Institutions de Bretton Woods et surtout la Banque Mondiale. C'est à cause du rôle capital de ce partenariat qu'il a été examiné au début du présent chapitre.

Les autres partenariats qui doivent être examinés concernent les relations avec les gouvernements et la société civile, qui sont la force confirmée du PNUD. Cette force provient de la capacité de l'organisation qui s'est impliquée et de manière positive dans les pays ainsi que son attachement classique à l'appropriation nationale. Les retombées de cette longue expérience de partenariats vigoureux du PNUD avec l'État et la société civile n'ont pas toujours été exploitées.

Remarques

Le PNUD a instauré des partenariats avec un large éventail de parties prenantes du processus DSRP et joue un rôle clef dans le réseau de Coordonnateurs Résidents des Nations Unies. Il pourrait toutefois en faire davantage en conduisant les systèmes de BCP et du PCNUD (Plan-cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement) à l'appui des DSRP.

La mission a constaté que, dans certains des pays étudiés, le lien entre le PCNUD et le DSRP était insuffisant. En outre, le PNUD devait favoriser l'appropriation du processus DSRP au sein des organismes des Nations Unies et les mettre en mesure de mieux comprendre et d'être conscients de leur éventuel rôle en la matière. La coordination de l'assistance des Nations Unies aux pays pourrait également contribuer à renforcer le rôle du PNUD dans le processus de DSRP.

Encadré 9 : Renforcement des partenariats : l'exemple du Mali

Au Mali, les partenariats ont été constitués avant l'introduction des DSRP. L'appui du PNUD à la formulation de la SNLP (Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté) et de la Perspective Nationale : Mali 2025, a entraîné un vaste processus participatif à de nombreuses parties prenantes. Le PNUD a constitué des partenariats pendant et après la formulation des deux Larges Approches Sectorielles. Ensuite, quatre organismes des Nations Unies, dont le PNUD, auxquels se sont joints la Norvège et le Luxembourg, financent un projet de l'État (PISE) qui encourage l'éducation des femmes dans le cadre du programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC). Cet élément a été incorporé au CLSP final.

Le Programme National d'Action pour la Création d'Emplois et la Réduction de la Pauvreté a été finalisé en partenariat entre le BIT et le PNUD, qui ont préconisé l'intégration des volets prioritaires dans le PRSP (CSLP). Le PNUD a joué un rôle de premier plan en tant que conseiller et coordonnateur de l'assistance technique pour l'élaboration du CSLP en instaurant d'étroits partenariats avec l'Union Européenne, le BIT, la Coopération Française, le Commissariat à l'Énergie Atomique et les Institutions Financières Internationales. De même, le PNUD a joué un rôle moteur dans l'achèvement des Bilans Communs de Pays et a recherché la coopération de la Banque Mondiale, du FMI et du Coordonnateur du CSLP. Par ailleurs, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement a été lancé avec la collaboration des institutions de Bretton Woods.

Les partenariats sont importants car ils favorisent une large appropriation des politiques et facilitent l'effectivité de la participation et de l'exécution dans le processus du développement. Ils peuvent contribuer à une mise en oeuvre plus efficace de l'aide au développement et à une meilleure répartition des tâches sur la base des avantages comparatifs. Toutefois, le problème majeur est d'assurer la viabilité des partenariats constitués non seulement au cours de l'élaboration des DSRP, mais aussi pendant leur application.

Dans la plupart des pays examinés, l'importance du rôle de coordination du PNUD a été soulignée, en particulier son rôle de passerelle entre l'État et la communauté des donateurs. Ces derniers lui font en général confiance le considérant comme un partenaire neutre et le PNUD est bien placé pour remplir cette fonction. Hormis la coordination des donateurs, le PNUD a favorisé également celle l'assistance. Il a facilité l'intégration de l'aide extérieure aux stratégies et programmes nationaux, en soutenant les relations État/donateur, notamment par des "tables rondes" de coordination de l'assistance. Dans plusieurs études de pays, notamment en Bolivie, quelques progrès ont été réalisés dans la coordination des donateurs et bailleurs. Le PNUD a pu jouer un rôle spécial en s'attaquant à des questions délicates dans lesquelles d'autres donateurs préféreraient ne pas intervenir. La coordination s'est également manifestée par l'harmonisation des points de vue des donateurs, ce qui leur a permis de présenter une position unifiée dans leur relation avec l'État et ainsi de préconiser plus efficacement certaines politiques.

Le rôle de chef de file du PNUD parmi les donateurs et bailleurs s'est concrétisé de différentes manières : en Tanzanie, le PNUD préside le Groupe d'Assistance des Donateurs et en assure le secrétariat. Il possède les mêmes fonctions en Éthiopie au sein du même groupe et la présidence du groupe consultatif. Au Vietnam, le PNUD accueille un forum mensuel des donateurs au cours duquel sont

examinées des questions urgentes de développement. Au Mali, le Représentant Résident /Coordonnateur Résident des Nations Unies préside et représente le Comité des Donateurs. Les activités d'encadrement et de coordination menées par le PNUD en Éthiopie et au Vietnam sont un excellent exemple de "bonnes pratiques". L'organisme pourrait aussi adopter ce type d'encadrement dans d'autres pays. Il a par ailleurs participé au renforcement de partenariats dont il ne fait pas partie. En Azerbaïdjan et en Bolivie, où il est généralement considéré comme un partenaire neutre et digne de confiance de l'État et de la société civile, il a profité de cette force pour rapprocher ces deux groupes et les amener à dialoguer. Il a également soutenu les ONG et autres Organismes de la Société Civile pour qu'ils participent plus efficacement aux côtés des pouvoirs publics au processus de DSRP.

F. CAPACITE DE SUIVI DE LA PAUVRETE

La question du suivi peut être abordée au moins à deux niveaux. Le DSRP exige un suivi minutieux et efficace, qui incombe essentiellement aux pouvoirs publics. Le PNUD peut et dans ce cas jouer un rôle important en veillant à ce que les capacités de l'État soient renforcées pour suivre la pauvreté dans son contexte plus large. Ces capacités de suivi doivent faire partie intégrante des capacités requises pour suivre les OMD.

Le PNUD participe aux débats et à la recherche de l'unanimité concernant les méthodes applicables aux indicateurs de la pauvreté. La définition des indicateurs appropriés en vue du suivi des nombreuses dimensions de la pauvreté est une étape capitale de la mise en place d'un mécanisme de suivi de la pauvreté, qui exige l'accord des parties prenantes, notamment des organismes extérieurs. Une fois qu'elles ont été arrêtées, il faut veiller à ce que les méthodes soient bien adaptées et efficaces. Le suivi de la pauvreté dans ses nombreuses dimensions est un domaine tout indiqué de collaboration et de partenariat pour le système des Nations Unies, mais surtout dans le domaine des indicateurs.

Si le suivi est défini comme un choix d'indicateurs sur la base de considérations techniques, leur évaluation par une institution spécialisée et la comparaison de ses mesures avec des objectifs préétablis (par exemple les OMD fixés sur le plan international), alors le PNUD peut se heurter aux problèmes suivants : insuffisance de personnel spécialisé dans l'évaluation de la pauvreté et manque de ressources pour financer des enquêtes dans de nombreux pays (encore que le PNUD ait fourni un appui important en matière de suivi)²⁰.

Comme cela a déjà été présenté précédemment, le PNUD peut contribuer à élargir le concept et la pratique du suivi pour réduire effectivement la pauvreté. Il peut promouvoir une large participation en décelant la pauvreté (dans ses dimensions multiples), en trouvant des indicateurs appropriés (la mesure de la pauvreté) et en suivant l'impact des interventions. Sur cette base, il élargit son rôle et contribue à l'appropriation nationale des programmes de réduction de la pauvreté.

À un niveau différent, mais peut-être tout aussi important, le PNUD peut aussi jouer un rôle en renforçant les capacités indépendantes de suivi et d'évaluation correspondant aux approches plus larges de la participation et de la transparence. Ces capacités doivent être conférées à la société civile de façon qu'une évaluation indépendante des réalisations puisse être effectuée et que les ministères et programmes publics puissent être responsabilisés pour les objectifs fixés dans le DSRP. Le PNUD est sans doute l'organisation internationale la mieux placée pour encourager des capacités d'évaluation indépendantes, qui sont aussi partie intégrante des objectifs globaux de l'amélioration de la transparence et de la bonne gouvernance.

Remarques

Les arrangements institutionnels et les capacités du suivi de la pauvreté relatifs aux DSRP sont inadaptés. Le suivi de la pauvreté exige une structure institutionnelle efficace et des capacités appropriées ainsi qu'une solide maîtrise des techniques et méthodologies utilisées. Le suivi du progrès à travers la réduction de la pauvreté représente pour le PNUD la plus grande possibilité non réalisée dans le contexte des DSRP. Les pays en étant encore aux premiers stades du suivi, la portée et la nature du processus restent à préciser; les donateurs et bailleurs doivent encore faire valoir leurs droits au niveau du suivi. À l'inverse, sa longue expérience des OMD et du RDH donne au PNUD un net "avantage comparatif".

D'une manière générale, l'appui du PNUD au suivi de la pauvreté couvre une série d'activités liées aux stratégies de réduction de la pauvreté et aux DSRP. Il comporte le développement des capacités, des évaluations de la pauvreté, le suivi participatif ainsi que des évaluations et travaux relatifs aux RNDH. Ces aspects sont illustrés dans les études de cas effectuées par la mission.

²⁰ Voir *PNUD, Overcoming Human Poverty, 2000*, p. 105, où il est indiqué que la plupart des systèmes de suivi de la pauvreté reposent toujours sur la mesure de la pauvreté monétaire.

Il est indispensable de fixer des objectifs clairs constituant un résultat d'une large participation et reflétant la nature pluridimensionnelle de la pauvreté. Il est capital de suivre les progrès dans la réalisation de ces objectifs pour rendre le processus de DSRP efficace, car les stratégies devront être modifiées sur la base des enseignements tirés. La participation fixe les critères qui faciliteront la définition de politiques et interventions efficaces ou optimales. Par ailleurs, des objectifs clairs et des instruments de suivi amélioreront la transparence du processus DSRP, surtout pour ce qui est de l'affectation des ressources.

Le DSRP du Vietnam est récent et en cours de révision en Bolivie, donc les mécanismes de suivi n'ont pas encore été entièrement mis en place. Pour les autres pays étudiés, l'appui du PNUD au suivi s'est fortement modifié mais l'organisation a abordé une variété de questions importantes. Ses interventions sont liées aux arrangements organisationnels du suivi de la pauvreté. Dans plusieurs pays comme l'Azerbaïdjan, la Tanzanie et le Pakistan, il a contribué à la mise en place du nouveau service de suivi ou renforcé les services existants des pouvoirs publics. Cependant, le contexte n'a pas toujours été clair, comme au Pakistan, où des organismes de recherche autonomes, ont vigoureusement appuyé le suivi. L'appui du PNUD au suivi de la pauvreté a pris d'autres formes selon les pays. C'est ainsi qu'en Arménie, il a fourni une aide à l'État pour créer et exploiter un système de suivi et d'analyse constituant un élément important du DSRP. Pour le Burkina Faso, il a assuré l'intégration d'indicateurs spécifiques de la gouvernance dans la liste des indicateurs retenus par l'Observatoire de la Pauvreté pour suivre les tendances de la pauvreté par rapport aux DSRP, au Plan-cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement et aux OMD. En Géorgie, il a aidé l'Office National de la Statistique à effectuer et diffuser deux enquêtes importantes sur le Marché de l'Emploi et le travail des enfants, qui ont jeté les bases d'opérations plus objectives de suivi de la pauvreté.

La responsabilité finale du suivi incombe à l'État, surtout dans une société représentative, l'État étant le principal utilisateur des données requises pour élaborer des politiques favorables aux pauvres. Il n'empêche que le rôle de la société civile pour superviser le processus est vital. L'identification et l'évaluation des progrès doivent être effectuées de manière indépendante selon un système convenu. Le PNUD et l'EPNU (Équipe de Pays des Nations Unies) peuvent s'employer à renforcer les capacités tant de l'État que de la société civile en matière de suivi et d'évaluation.

Le principe de l'appropriation nationale des DSRP est en contradiction avec l'idée qui considère le suivi comme destiné essentiellement à rendre compte aux organismes extérieurs. En mettant l'accent sur des OMD poursuivis sur l'initiative du pays, le PNUD serait tout indiqué pour dénoncer cette anomalie et insister pour que les rapports sur les DSRP visent un public national, et servent accessoirement de rapports d'étape pour les donateurs et les bailleurs.

Le renforcement des capacités de suivi de la pauvreté a bénéficié de moins d'appui direct. Cet appui a parfois visé à améliorer des capacités pour l'exécution d'études particulières. Dans d'autres cas, l'appui a été limité au financement d'enquêtes supposant un faible niveau de renforcement des capacités. Les autres domaines où l'appui éventuel du PNUD et du SNU (Système des Nations Unies) sont importants concernent les pays qui en sont encore à élaborer le DSRP ou en commencent l'application. Ils concernent surtout la clarification du cadre de suivi de la pauvreté définissant les rôles et responsabilités et garantissant des ressources suffisantes, tant humaines que financières. La place du PNUD peut être considérable en coordonnant le suivi pour s'assurer que les organisations, tant publiques que privées, fonctionnent de manière complémentaire et non concurrente.

Encadré 10 : Appui au suivi de la pauvreté : l'exemple de la Tanzanie

En renforçant les capacités de suivi de la pauvreté en Tanzanie, le PNUD a appuyé le Secrétariat du PRS, (Secrétariat de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté) au Cabinet du Vice-président, chargé de l'application et du suivi de la stratégie. Le PNUD a fourni un appui dans la sélection des indicateurs applicables au DSRP en participant à l'atelier interministériel organisé à cette fin. Le PNUD a aidé les pouvoirs publics à élaborer le plan directeur de suivi de la pauvreté. Il fait partie du Comité technique interministériel chargé du DSRP, et c'est en cette qualité qu'il a aidé l'État à établir le premier rapport d'étape sur le DSRP en 2001, grâce auquel la Tanzanie a pu réaliser le point d'achèvement au titre de la deuxième Initiative en faveur des PPT. Il a continué de travailler en étroite collaboration avec les pouvoirs publics pour la rédaction du deuxième rapport d'étape sur la stratégie pour 2001-2002.

Le PNUD fait partie de plusieurs groupes de travail sur le suivi de la pauvreté chargés de Recherches et Analyses, de recensements et enquêtes, de la collecte de données et de la diffusion. Il offre une aide financière aux groupes de recherche, d'analyse et de diffusion. Le BP (Bureau de Pays) soutient les Évaluations Participatives de la Pauvreté (EPP) au titre du système de suivi de la pauvreté, dont les résultats serviront au processus de SRP en Tanzanie. Le BP soutient également le processus PER/MTEF (qui informe le processus SRP au sujet de l'affectation des ressources entre les secteurs prioritaires du DSRP) ainsi que le processus PER/MTEF à Zanzibar.

III. OBSERVATIONS CONCERNANT L'ORGANISATION

Les conclusions générales concernant la participation du PNUD au processus DSRP peuvent se résumer comme suit :

- Les critiques les plus courantes sont dues au fait que le processus est en évolution et que la manière dont d'importants problèmes inhérents à ce processus seront réglés est loin d'être claire.
- Si l'apport financier d'un organisme influence d'une manière générale son impact dans la communauté des donateurs, l'apport financier du PNUD n'a pas été une source de difficulté.
- Plus le niveau de prise en main par le pays est important, moins on risque de constater des rivalités et plus on trouve de complémentarité entre donateurs et bailleurs.
- L'encouragement de la prise en main par le pays exige la pleine participation de différents secteurs des pouvoirs publics et des organisations de la société civile, et il faut pour ce faire surmonter les problèmes de capacité des parties prenantes, publiques comme privées.
- Le PNUD ainsi que les membres de l'équipe de pays des Nations Unies ont un rôle central à jouer en renforçant les capacités en matière de formulation, d'analyse, de suivi et d'évaluation des politiques afin de rehausser la participation de parties prenantes multiples.
- Le renforcement de l'efficacité du rôle du PNUD dans le processus DSRP exige l'amélioration des compétences techniques du personnel fournissant des conseils généraux en amont, ainsi que pour ceux qui interviennent en aval, afin de relier les questions macroéconomiques et microéconomiques.

Encadré 11 : Avantages comparatifs du PNUD

- Les gouvernements et la communauté internationale en général, reconnaissent le caractère impartial du PNUD (le terme "neutre" est souvent utilisé), le PNUD peut jouer un rôle dans des questions délicates où certains donateurs et bailleurs sont peut-être mal placés pour intervenir. Cela traduit la relation essentiellement complémentaire entre donateurs et bailleurs, que le PNUD est en mesure de renforcer.
- En corollaire, le fait que le PNUD ne soit pas une source d'aide substantielle au développement, loin de faire sa faiblesse pour influencer les politiques, est un tremplin pour son influence en matière d'intervention. C'est là que réside son rôle de médiateur neutre. Cette neutralité doit s'accompagner de compétences techniques pour avoir un impact sur les politiques.
- Dans le système des Nations Unies, le fait que le PNUD n'ait pas de fonction spécialisée constitue un avantage car il a une perspective plus large que les autres organismes et, par rapport à certains d'entre eux, une vue à plus long terme des politiques.
- En sa qualité de coordonnateur des équipes de pays des Nations Unies, il est en mesure de chercher à harmoniser les différents mécanismes de programmation et d'assurer la synchronisation, dans la mesure du possible, des bilans communs de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et des plans de développement nationaux – le bilan commun de pays servant d'apport au DSRP et contribuant à suivre les progrès dans la réalisation des OMD, le Plan-cadre représentant le plan d'action des Nations Unies concernant le DSRP.

Action en amont

L'approche du développement humain constitue un cadre favorable aux pauvres dans la manière d'envisager le développement, comportant un ensemble d'interventions macroéconomiques favorables aux pauvres. Cette remarque a été étayée dans les travaux et documents du Bureau des Politiques de Développement, (BPD) et du Bureau du Rapport Mondial sur le Développement humain ainsi que le Bureau des Etudes de Développement. Cet ensemble d'interventions peut varier quelque peu d'un pays à l'autre, étant donné que le PNUD ne croit pas à une formule unique et universelle. L'action du PNUD visant à renforcer les capacités en matière de prise en main des politiques par le pays repose sur l'approche du développement humain, qui suppose des politiques monétaires, budgétaires et en matière de taux de change qui créent l'environnement macroéconomique propice au développement humain et à la réduction de la pauvreté.

La Banque Mondiale et le FMI recherchent actuellement le moyen de rendre leurs prêts plus favorables aux pauvres, tant pour ce qui est des politiques qu'en ce qui concerne les conditionnalités. Le PNUD a ainsi une occasion unique de prouver nettement que l'approche du développement humain comporte un cadre macroéconomique global. De surcroît, l'évaluation a permis d'établir que la Banque et le FMI étaient ouverts à des idées originales dans ce domaine, que le PNUD pourrait avancer.

Les travaux de synthèse du siège dans le domaine macroéconomique ne sont pas toujours assimilés au niveau des bureaux de pays. Des voies de communication efficaces avec les bureaux de pays à ce propos, et surtout avec les Représentants Résidents, aideraient le PNUD à agir en amont pour ce qui est de l'établissement des politiques.

Les fonctionnaires du PNUD au siège et dans les bureaux de pays font souvent valoir que l'organisation menait activement des travaux liés aux DSRP bien avant les autres institutions et organismes internationaux. Toutefois, les conclusions de ces travaux n'ont pas été complètement avancées : le rôle du PNUD concernant les DSRP est le prolongement normal de ses travaux en matière de développement humain. En fait, une interprétation du processus DSRP est que la Banque Mondiale et le FMI ont officialisé, sous une nouvelle dénomination, l'approche à long terme et la stratégie en matière de développement du PNUD.

L'accent à long terme que le PNUD met sur la pauvreté a au moins deux répercussions importantes. Premièrement, cela suppose que l'action du PNUD n'est pas nouvelle; il s'agit des mêmes travaux fondamentaux, réaménagés sous une nouvelle rubrique. Deuxièmement, cela suppose qu'une bonne partie des activités du PNUD peuvent être intégrées dans le cadre des DSRP sans rien perdre de leur originalité : Soutenir la participation afin de faciliter la prise en main par les pays au moyen des rapports nationaux sur le développement humain en vue de définir le caractère pluridimensionnel de la pauvreté; appliquer les travaux de synthèse du siège à la recherche des moyens d'orienter davantage la croissance en faveur des pauvres, et combiner les compétences sectorielles et le renforcement des capacités de manière à aider les gouvernements à élaborer des mécanismes de suivi efficaces.

Elaboration de politiques macroéconomiques en faveur des pauvres

Certains fonctionnaires du PNUD ne prennent pas en compte les travaux approfondis effectués par le PNUD dans le domaine des politiques macroéconomiques (examinés plus en détail au titre de la croissance favorable aux pauvres) et des changements structurels (réformes), si bien qu'ils s'en remettent souvent aux organismes multilatéraux. Il s'ensuit une préférence pour le renforcement des capacités et autres formes d'appui axés sur les secteurs sociaux et les ministères d'exécution plutôt que sur les entités responsables des décisions macroéconomiques comme les ministères des finances. Les secteurs sociaux étant ainsi privilégiés, le PNUD peut intervenir relativement moins auprès de l'administration chargée de formuler le DSRP qu'auprès des ministères d'exécution qui, au mieux, fournissent des apports au DSRP.

L'expérience montre que le siège du PNUD dispose des compétences nécessaires pour fournir un appui à la formulation de politiques favorables aux pauvres en amont concernant les politiques macroéconomique et commerciale ainsi que la réforme des entreprises et de l'État. On peut trouver un exemple de l'appui efficace du PNUD dans le Ministère des finances au Vietnam, où un projet du PNUD a joué un rôle important en appuyant un programme ambitieux de réforme du secteur public comportant la décentralisation des finances et le suivi de l'impact des attentes au niveau du secteur public. Ce type de renforcement des capacités en amont constitue une bonne pratique qu'il conviendrait de généraliser.

Grâce aux activités du PNUD dans le cadre de l'approche du développement humain, les bureaux de pays disposent de compétences en matière de réduction de la pauvreté qui sont généralement supérieures à celles de tout donateur ou bailleur. L'application de ces compétences au service des politiques des pays et de la prise en main au niveau national est d'autant plus efficace que le PNUD est présent dans les pays depuis longtemps. De même, son expérience en matière de projets au niveau local confère à ses fonctionnaires et partenaires une perspective différente des questions de pauvreté.

Les liens à partir du niveau local et du niveau central restent à élaborer complètement ou, lorsqu'ils sont en place, à exploiter pleinement. Avec l'arrivée des DSRP, les politiques de réduction de la pauvreté doivent être situées dans un cadre macroéconomique spécifique. En principe, cela constitue un important pas en avant; dans la pratique, cela peut signifier que les stratégies de réduction de la pauvreté font partie du cadre macroéconomique ou sont considérées comme des "pièces rapportées" à ce cadre. Pour que le PNUD joue un rôle efficace dans le domaine des DSRP, il faut que les bureaux de pays possèdent des compétences en politiques macroéconomiques et assurent le renforcement des capacités dans ce domaine, tout en renforçant les capacités d'analyse et les perspectives stratégiques du personnel de l'ONU.

Concernant le cadre macroéconomique des DSRP, il a été constaté que le personnel des bureaux de pays s'en remettait généralement aux bailleurs multilatéraux. Même si ces agences multilatérales ont des compétences particulières et un important intérêt institutionnel dans ce domaine, le PNUD peut aussi apporter une contribution substantielle. En particulier, il peut préconiser que le cadre macroéconomique des DSRP ménage un "espace budgétaire" pour favoriser des dépenses favorables aux pauvres. Dans plusieurs pays, y compris ceux non visités, le PNUD a fourni d'importantes analyses et assuré un renforcement des capacités dans le domaine de la politique budgétaire. C'est ainsi que le Bureau des Politiques de Développement et le Bureau Régional pour l'Amérique Latine se sont occupés des politiques budgétaires favorables aux pauvres.

Appui au processus DSRP

Il existe au PNUD de nombreux points de vue concernant les questions sociales et économiques. Ces dernières font globalement, la force de l'organisation car elles permettent l'émergence de nouvelles idées. Cette absence de "ligne officielle" sur par exemple la définition d'une bonne politique macroéconomique, les avantages de la privatisation, etc., signifie qu'il faut faire preuve de prudence concernant la mesure dans laquelle le siège fournit une orientation sur ces questions sur le terrain.

Dans les pays où les partenariats pour le développement sont harmonieux et où les bureaux de pays sont engagés dans le processus DSRP, l'intervention du siège doit être discrète. Par contre en cas de tensions réelles entre partenaires pour le développement sur certains aspects du processus, des directives de la part du siège, notamment un appui vigoureux et sans réserve aux bureaux de pays permettraient de consolider l'engagement en faveur du DSRP, tout en responsabilisant le personnel du PNUD sur le processus.

S'agissant des ressources financières, la plupart des Représentants Résidents ont indiqué qu'elles ne constituaient pas le principal obstacle à leur capacité d'appuyer et d'influencer le processus DSRP malgré l'évidence qu'avec davantage de ressources, les bureaux de pays pourraient mieux soutenir le processus. Dans certains cas particuliers, liés aux besoins du pays et aux compétences propres au PNUD, les crédits peuvent déterminer les activités du bureau de pays. Les modalités d'accès aux fonds et la formule de décaissement peuvent retarder et entraver considérablement l'action des bureaux de

pays face à la dynamique du déroulement du processus DSRP. Les bureaux de pays qui ont le droit d'exécution directe ou qui organisent les activités dans le cadre de l'exécution par le pays et de l'exécution par des ONG sont favorisés par rapport à ceux dont les activités relèvent de l'exécution par des agents. La conclusion qui se dégage des études sur le terrain est que cette dernière formule nuit incontestablement à l'efficacité du bureau de pays. Pour ce qui est de l'exécution des projets, le PNUD est peut-être le plus souple des organismes des Nations Unies, grâce aux modes d'exécution directe, nationale et par les ONG²¹.

²¹ Cette conclusion correspond à l'évaluation de l'exécution directe(ED) effectuée en 2000, qui a établi que"... pour ce qui est du mode opératoire, l'exécution directe était beaucoup plus prometteuse pour la fourniture directe de services aux clients afin de répondre à une large gamme de besoins lorsque souplesse et rapidité d'intervention et d'exécution sont essentielles..."

CHAPITRE III : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La Déclaration du Millénaire du 2 septembre 2002 marque un consensus historique, qui engage la communauté internationale sur huit objectifs fondamentaux, et 18 cibles spécifiques pour l'éradication de la pauvreté, l'accès à la santé et à l'égalité des genres, assurer un environnement viable à terme et créer un cadre politique propice à l'instauration d'un système commercial et financier plus juste. Le Consensus de Monterrey en mars 2002 et le Sommet de Johannesburg, sur le Développement Mondial (en août 2002) ont renforcé cette volonté internationale et fourni une occasion sans précédent de poursuivre le processus. Dans le cadre de cet engagement international, le processus DSRP est devenu, un instrument important pour les gouvernements des pays en développement souhaitant élaborer et mettre en œuvre, en coopération avec la société civile et leurs partenaires respectifs de développement, des stratégies nationales pour atteindre leurs objectifs en matière de développement humain et de réduction de la pauvreté.

I. VUE D'ENSEMBLE

Une des principales conclusions de l'évaluation est que le PNUD doit jouer un rôle plus substantiel dans le processus DSRP, car celui-ci peut changer les décisions politiques et le dialogue entre partenaires de manière positive et sans précédent. Cette conclusion reste valable même pour les pays dans lesquels l'application du processus se heurte à des contraintes et à des défis. Dans la plupart des pays étudiés, le processus DSRP a engendré des changements positifs dans les relations entre les pouvoirs publics et les administrés, les partenaires du développement et les gouvernements partenaires. L'évaluation, sur la base de ses expériences, conclut que les DSRP sont un processus évolutif et dynamique dans lequel le PNUD devrait s'engager plus intensément comme partenaire.

Il est permis de penser que le renforcement de l'engagement du PNUD peut entraîner dans le processus DSRP, des questions de légitimité supplémentaire qui ne se seraient pas posées le cas échéant. Mais l'évaluation souligne que cette intensification de l'engagement du PNUD se justifie par la possibilité de transformer, le processus DSRP en plan d'action pour les Objectifs du Millénaire et celle de promouvoir la modification de ses procédures pour qu'elles puissent réellement servir les intérêts des pauvres. Plus spécifiquement, l'engagement du PNUD pourrait être guidé par les considérations suivantes :

1. Si la définition du processus DSRP, le place sans équivoque dans le cadre de la Déclaration du Millénaire, cela peut entraîner la dynamique nécessaire pour la création de partenariats pour le développement et, encore plus, des efforts de réduction de la pauvreté. La Déclaration du millénaire ne se limitant pas aux OMD, la pratique actuelle (ou l'intention) d'inclure mécaniquement les OMD comme un ensemble de cibles ou d'indicateurs dans les DSRP est quelque peu limitative.
2. En termes de procédure, actuellement les DSRP constituent dans un premier temps une condition préalable à remplir pour bénéficier des programmes de la Banque Mondiale, (et dans une moindre mesure du FMI) et comme tels, ils doivent être examinés par leurs Conseils d'Administration respectifs. Si les DSRP se transforment en documents nationaux d'orientation, la Banque Mondiale et le FMI devraient alors les traiter comme tels et simplement les entériner pour les soutenir.

Si ces deux points sont acceptés, les critères actuels de l'évaluation conjointe effectuée par les services de la Banque mondiale et du FMI doivent être revus. Si les DSRP deviennent des documents nationaux d'orientation, il est alors légitime que les institutions nationales les examinent et en analysent les progrès réalisés. Pour les partenaires extérieurs cela pose une importante question, à savoir : que doivent-ils faire dans ce cas? Doivent-ils appuyer le processus national et/ou continuer à faire leurs propres évaluations? Une approche pragmatique demande probablement les deux, mais avec deux conditions importantes : que le PNUD, en tant que coordonnateur du système des Nations Unies, fasse partie intégrante du processus

d'évaluation et que les partenaires extérieurs renoncent à réaliser des évaluations séparées (pour réduire les coûts de transaction et le risque de messages contradictoires).

En outre, dans la procédure actuelle, les rapports d'avancement sur la mise en œuvre des DSRP sont d'abord présentés aux Institutions de Bretton Woods. Cette démarche sera inversée et la préséance accordée aux gouvernements, aux instances législatives nationales et à société civile.

3. Les changements pratiques suivants devront être opérés :
 - a. La relation entre PNUD et les Institutions de Bretton Woods doit être celle d'un partenariat d'où découle un partage mutuellement convenu des tâches, et non l'inverse;
 - b. Actuellement le processus des DSRP tend à être pris comme un cadre macroéconomique dans lequel s'inscrit une stratégie de lutte contre la pauvreté. Cette structure devrait être inversée. Les DSRP devraient constituer un cadre de macrodéveloppement favorable aux pauvres d'où découle un programme d'action macroéconomique;

Ce programme d'action macroéconomique aligné sur un développement favorable aux pauvres devrait être plus souple que le mécanisme actuel instauré par les Institutions de Bretton Woods. Il devrait, au minimum, être assorti de politiques budgétaires et monétaires donnant la priorité aux objectifs de croissance à moyen terme, favorables aux pauvres.

Cette dernière condition est d'une importance capitale. Comme cela a déjà été souligné, le PNUD, traditionnellement engagé dans la promotion d'un développement humain et de politiques favorables aux pauvres, est bien placé pour renforcer la valeur du processus DSRP. L'intervention du PNUD met l'accent sur les aspects suivants : La redistribution des biens et des revenus comme mesures essentielles pour assurer un rythme de croissance soutenu. La réallocation et l'accroissement des ressources du secteur public pour financer les dépenses directement favorables aux pauvres. Une politique monétaire axée en priorité sur la croissance pour assurer la stabilisation économique et non le contraire. Enfin, sur le développement du secteur privé dans un cadre favorable aux pauvres.

La dernière condition qu'il ne faut pas passer outre, concerne la légitimité et l'engagement de toutes les parties dans le processus DSRP. A savoir l'obtention de progrès tangibles dans la poursuite du huitième objectif de la Déclaration du Millénaire qui promet de multiplier par deux l'aide concessive au développement. Quoique modeste en termes d'absolu, cet objectif représente l'ultime test de la volonté des donateurs et bailleurs de lutter contre la pauvreté.

II. TRANSFORMATION DU PROCESSUS DSRP EN CADRE DE DEVELOPPEMENT FAVORABLE AUX PAUVRES

Les principales conclusions de la présente évaluation, et autres études, ont procuré des éléments qui pourraient faciliter l'élaboration d'un cadre conceptuel plus concret et plus équilibré pour préparer des stratégies appropriées et accélérer les progrès vers l'objectif visant à réduire de moitié la pauvreté d'ici à l'an 2015. Les principaux éléments de ce cadre peuvent être résumés comme suit :

- Clarification par des évaluations minutieuses de la pauvreté, de ses principales causes, des possibilités d'améliorer la situation des pauvres, des obstacles existants, et définition des mesures d'intervention critiques pour tirer parti de ces possibilités et supprimer les obstacles.
- Renforcement de l'appropriation nationale des politiques de développement en visant un consensus politique entre le gouvernement et la société civile.
- Élargissement de la participation des organisations de la société civile représentant les pauvres au-delà des consultations pour une contribution plus conséquente, notamment à l'identification des causes de la pauvreté et à la définition de politiques évolutives pour les traiter.
- Harmonisation du cadre d'action pour la stabilisation macro-économique avec i) les politiques de stimulation des investissements et de la croissance; ii) les politiques de développement humain et de lutte contre la pauvreté, et les dépenses appropriées.

- Détermination des principaux domaines d'intervention sur les aspects économiques, sociaux, politiques, institutionnels de la pauvreté et élaboration de processus et mécanismes pour appliquer efficacement des politiques globales et locales, de lutte contre la pauvreté.
- Promotion de l'émancipation sociale des pauvres au sein d'organisations qui leur sont favorables et revalorisation de leurs capacités pour s'assurer que l'appropriation de la stratégie de réduction de la pauvreté est en permanence partagée avec ceux auxquels elle est destinée; d'où l'importance d'un cadre de développement humain dynamique pour réduire la pauvreté.
- Création de mécanismes de suivi et d'évaluation pour mesurer l'impact de ces politiques et programmes sur la pauvreté et approfondissement du processus en analysant et en renforçant les liens entre les macro politiques (approches directives) et les initiatives locales (approches participatives).

Le processus DSRP a déjà stimulé le débat et les discussions sur ces aspects de la lutte contre la pauvreté mais comme le souligne l'évaluation, tous les pays n'ont pas pu remplir toutes ces conditions. Chaque pays devra définir sa propre approche de lutte contre la pauvreté en fonction de sa situation et de ses priorités politiques nationales. La communauté internationale, y compris les donateurs bilatéraux et multilatéraux, doit soutenir le processus en faisant preuve de plus de souplesse dans son approche de la conditionnalité et en fournissant des ressources additionnelles pour financer le développement humain et la lutte contre la pauvreté.

III. RECOMMANDATIONS SPECIFIQUES

Il appartient principalement aux pays concernés, la responsabilité de faire évoluer le processus DSRP et de l'utiliser pour atteindre leurs objectifs de développement. Si cette évaluation peut guider les pays en développement pour ce faire, elle aura rempli l'un de ses principaux objectifs. Mais le rapport définit également certains domaines particuliers dans lesquels le PNUD peut renforcer ses moyens pour fournir une assistance ou un appui aux gouvernements membres qui en font la demande. Le processus DSRP est actuellement en pleine transformation, l'expérience suscitant de nouvelles idées et approches dans chaque pays. Les recommandations ci-après doivent être prises dans ce contexte. Elles sont regroupées en trois rubriques: questions stratégiques, questions organisationnelles et évaluation.

Stratégie

1. Les DSRP comme Plan d'Action pour la Déclaration du Millénaire

Il faut encore le préciser, un instrument de planification à moyen terme est nécessaire pour atteindre les OMD d'ici à l'an 2015. Le PNUD pourrait, grâce à des partenariats stratégiques, aider les pays qui le souhaitent, à transformer leur DSRP en un tel instrument de planification. Sans processus DSRP national favorable aux pauvres, de nombreux pays auront des difficultés à atteindre les OMD. Le PNUD (et l'équipe de pays des Nations unies), peuvent contribuer à assurer la viabilité à long terme du processus DSRP, qui est essentielle pour aider à réduire la pauvreté, en influençant sa réorientation et en soutenant son cadre réformé, notamment les politiques de développement pour l'an 2015 basées sur l'appropriation nationale des OMD grâce à la participation. Une note conjointe a été récemment publiée par le Groupe des Nations Unies pour le Développement et la Banque Mondiale fournissant les instructions nécessaires sur l'appui respectif de l'ONU et de la Banque Mondiale au processus DSRP et aux OMD.

2. Le partenariat PNUD/NU et Institutions de Bretton Woods (IBW)

L'appui que peut fournir le PNUD/NU au processus DSRP en fait un partenaire clé. Cet "appui" devrait être vu au sens large et ne pas se limiter simplement au domaine financier. Exploiter le potentiel des DSRP nécessite une réelle collaboration entre partenaires – PNUD, Banque Mondiale et le FMI – au sein d'une équipe de l'ONU dirigée par le Coordonnateur Résident des Nations Unies. Des concertations au plus haut niveau pourraient être nécessaires pour que les organisations concernées comprennent et acceptent les implications de ce partenariat. Une relance des consultations de travail entre la Banque

Mondiale et le PNUD est aussi recommandée pour renforcer le partenariat et permettre un dialogue sur les questions soulevées par la mise en œuvre du DSRP. Des mémorandums d'accord particuliers et une formation appropriée pourraient être nécessaires pour promouvoir cet objectif.

Le PNUD, en tant que partenaire des gouvernements, devrait les encourager à soumettre leur DSRP, pour approbation ou au moins analyse, aux instances législatives nationales avant de le présenter aux acteurs extérieurs. Il devrait s'assurer, dans sa stratégie de partenariat avec les autres institutions internationales, que ce sont bien les gouvernements (sur la base d'une participation élargie) qui dirigent le processus DSRP national.

3. La coordination au sein du Système des Nations Unies (SNU)

Le PNUD dispose d'atouts, au niveau institutionnel et dans les pays, pour soutenir les DSRP mais sa force principale réside dans l'Equipe de Pays des Nations Unies (EPNU). Or cet avantage n'a pas été pleinement exploité. Certains membres des équipes de pays sont peu motivés pour participer au processus DSRP dont l'importance et les éléments clés sont aussi très différemment perçus selon les organisations. Le PNUD, dans sa stratégie de partenariat, devrait insister sur le principe de l'appropriation nationale des stratégies de développement. Le GDNU devrait apporter des clarifications supplémentaires pour expliquer le rôle joué par les EPNU dans le processus DSRP ainsi que les liens de celui-ci avec les ODM. Parallèlement, les sièges des organismes concernés devraient informer leur personnel sur le terrain sur l'importance d'une participation résolue aux DSRP.

Le PNUD devrait inciter les autres organismes du système à soutenir les résultats clés du processus DSRP, tout particulièrement l'appropriation nationale. Les liens entre les DSRP et les BCP/PCNUAD ne sont pas toujours visibles. Le processus Bilan Commun de Pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement devrait être aligné sur le processus DSRP et la durée des cycles du PCNUAD coïncider et s'harmoniser avec les DSRP. Dans la mesure du possible, les pays, à l'exemple de la Tanzanie, devraient combiner leurs analyses des Bilans Communs de Pays et DSRP.

Organisation

1. Le siège du PNUD

La **principale recommandation** de ce rapport est que le PNUD devrait donner un rôle plus central au processus DSRP dans ses activités de pays concernant la programmation et l'exécution mais aussi dans son appui et sa politique de développement. Cette recommandation est donc subordonnée à la forme que prendront les relations entre le processus DSRP et le cadre international d'action, pour éliminer la pauvreté sous tous ses aspects que représente la Déclaration du Millénaire. Corrélativement, le PNUD pourra ainsi assurer à de nombreux pays une contribution internationale essentielle pour leur DSRP, grâce à ses avantages comparatifs dans l'analyse et la définition des orientations et, dans de rares cas, grâce à l'ampleur de son programme national.

Appui stratégique : Pour focaliser sa contribution au processus DSRP, et réformer celui-ci, le PNUD doit exposer clairement ses orientations. Le renforcement des actuelles *Notes Pratiques* pourrait être utilisé dans ce sens. La publication pourrait aussi orienter sur la manière dont les bureaux de pays pourraient placer les DSRP au centre de leurs activités. Par exemple, la note sur l'interaction avec la société civile pourrait être complétée par un article sur l'utilisation des DSRP comme cadre de réalisation de cet engagement et le rôle du PNUD pour assurer la participation de la société civile au processus. Pour soutenir efficacement l'appropriation nationale, le PNUD devra définir sa propre vision de la nature et du fonctionnement de cette appropriation. Actuellement, ni le siège ni les bureaux de pays n'ont de définition officielle concrète de ce concept. Toutes les activités du PNUD intègrent l'appropriation nationale mais visent des résultats ponctuels. Ce pragmatisme se justifie dans une certaine mesure mais, pour pouvoir

montrer la voie dans ce domaine et pour parvenir aux résultats souhaités, le PNUD doit élaborer ses propres directives. Ces directives fourniront une aide pratique très utile aux bureaux de pays. Des instructions et un appui spécifiques seraient nécessaires sur des sujets particuliers comme l'adoption de nouveaux critères, outre celui des revenus, pour suivre la pauvreté et les problèmes qui en découlent.

En particulier, le PNUD devrait considérer la pertinence d'une conditionnalité sur les stratégies et résultats dans le cadre de ses efforts de renforcement des capacités nationales pour l'élaboration de politiques sociales et économiques favorables aux pauvres et la mise au point de systèmes nationaux de suivi. Une mesure pour bien définir la vision du PNUD serait de poser clairement la différence entre un DSRP pris en charge par le pays et un DSRP inspiré par la situation nationale. Les politiques économiques concrétisées dans un DSRP national peuvent être déléguées (prises en charge par le pays) sans être faites sur mesure (inspirées par la situation nationale). Pour le PNUD, le DSRP, et toutes les politiques de développement d'un pays, devraient être inspirés par la situation nationale car choisies et élaborées par le gouvernement, puis pris en charge au niveau national par le biais de la participation. Faciliter l'appropriation nationale consiste notamment, comme c'est la pratique de longue date au PNUD, à combiner le renforcement des capacités avec l'accès à des cadres politiques favorables aux pauvres. La force du PNUD est précisément de s'assurer que les politiques prises en charge par les pays sont également inspirées par les besoins nationaux.

Mise en commun des Expériences et Appui : des mesures concrètes devraient être prises pour renforcer les mécanismes d'échange d'expériences entre bureaux de pays. Une étape serait de commencer à distribuer régulièrement aux équipes de pays des Nations Unies des documents d'information sur les DSRP. Le siège pourrait recommander certaines modifications stratégiques du processus DSRP pour faciliter la prise en charge nationale, notamment : a) l'approbation des DSRP par les parlements; b) la présentation des rapports intérimaires non seulement aux donateurs et bailleurs mais aussi à la communauté nationale; c) des évaluations conjointes des DSRP pour supprimer la prolifération des missions de donateurs et bailleurs; d) l'appropriation gouvernementale et nationale des évaluations des DSRP. Une autre mesure importante pour assurer l'efficacité de la participation des bureaux de pays au processus DSRP serait d'assurer un appui stratégique aux Représentants Résidents en cas de tensions entre partenaires du développement.

Renforcement des Capacités Techniques : pour pouvoir jouer ce nouveau rôle dans le processus DSRP, le PNUD devra considérablement améliorer les capacités techniques nécessaires pour étayer sa participation au processus. Cet élargissement du rôle du PNUD aura tout particulièrement des répercussions importantes sur le travail du Bureau des Politiques de Développement (BPD) et des centres de contact sous-régionaux (SURF) actuellement sous-équipés en personnel. Au Népal par exemple, le SURF ne dispose que d'un spécialiste de la pauvreté pour toute l'Asie et la région Pacifique (bien que d'autres experts traitent de la pauvreté dans le contexte de l'égalité des genres et de la gouvernance). Le PNUD a commencé à implanter des réseaux de connaissances mais il serait souhaitable de renforcer et de mieux structurer les relations avec les instituts politiques régionaux et nationaux, notamment pour faciliter l'accès aux compétences et analyses de qualité. En outre, la collaboration récente entre les bureaux régionaux et le BPD pour les études de pays pourrait servir de modèle à un renforcement des partenariats entre le BPD et le Bureau Régional pour l'Asie et le Pacifique.

2. Les bureaux de pays

Les bureaux de pays sont parties prenantes dans le processus DSRP, et comme les gouvernements, la société civile, les donateurs et les bailleurs, ils devraient sentir l'appropriation. Ils devraient considérer les DSRP comme un processus dans lequel ils sont profondément impliqués et dont le succès dépend en partie à leur engagement. Le personnel de nombreux bureaux de pays, et parfois même du siège, ne comprend pas qu'il est fondamental d'articuler l'analyse de la pauvreté et l'élaboration des politiques de réduction de la pauvreté sur l'approche du développement humain. Le travail d'analyse effectué par les groupes des politiques à New York, et par certains bureaux de pays, n'a pas toute la portée qu'il devrait

avoir à cause de l'absence d'une coordination étroite et ciblée avec le processus DSRP et la campagne relative aux OMD.

Familiariser le personnel des bureaux de pays avec les politiques macroéconomiques, notamment celles qui sont favorables aux pauvres, est une condition préalable au succès des efforts déployés par le PNUD pour développer les capacités nécessaires à la formulation et l'application par les pays de stratégies de développement nationales. La réorientation du PNUD vers un rôle politique plus actif en amont exige, principalement des bureaux de pays, mais aussi du siège, un travail beaucoup plus intensif et concerté.

Le personnel des bureaux de pays est, globalement, sérieux et bien formé dans sa spécialité mais les DSRP demandent des compétences particulières, inexistantes au niveau national ou déjà surexploitées. Afin que les bureaux de pays puissent jouer un rôle plus efficace dans le processus, il serait utile de procéder à une analyse des compétences techniques et administratives qui leur sont nécessaires, cependant il est déjà possible de proposer certaines mesures pour améliorer la situation. Tout d'abord, les bureaux de pays devraient, au minimum, compter dans leur équipe permanente des Economistes Principaux/Analystes Politiques chevronnés dans l'approche du développement humain avec de solides compétences politiques. Pour faciliter le débat sur le contenu du processus DSRP, ou y participer comme partenaires à part entière, les bureaux de pays doivent être capables de promouvoir des politiques favorables aux pauvres et de discuter des différents aspects de la pauvreté humaine. L'exemple du Vietnam est instructif à ce niveau et a montré que la communauté du développement devrait considérer le PNUD comme un partenaire sérieux. Actuellement, 22 postes de ce type existent dans la région Afrique, 3 dans la région Asie-Pacifique et 1 en Europe et la CEI. Il n'y a aucun poste de ce type dans les deux autres régions (Amérique Latine/ Caraïbes et les Etats et Régions Arabes). Ensuite, ces capacités doivent recevoir un appui technique suffisant des centres de contact sous-régionaux (SURF) et du siège du PNUD, comme précisé ci-dessus. Enfin, le siège et chaque bureau de pays devraient envisager, une restructuration de leur mission afin de mieux les adapter au cadre des DSRP. Ces mesures aideraient à transformer le processus DSRP en catalyseur pour faciliter les programmes de pays.

Rendre les DSRP « évaluables »

Le succès des DSRP est, en partie, lié à la capacité de mesurer et d'évaluer de manière crédible les progrès réalisés dans le cadre des résultats fixés. Cela exige des repères et des critères de performance clairement définis en vue d'apporter une valeur ajoutée et une crédibilité à l'évaluation. Il va de soi que chaque gouvernement doit avoir les moyens nationaux de suivre l'avancement du processus DSRP. Dans un même temps, l'objectif plus large du processus ne pourrait se réaliser sans la mise à contribution des capacités d'évaluation indépendantes de la société civile. Le développement des moyens d'évaluation devrait donc faire partie intégrante de l'assistance pour les DSRP fournie par les organismes extérieurs. Ces efforts devraient inclure la participation de l'Association Internationale de l'Evaluation du développement (AIED), lancée à la fin de l'année dernière par la Banque Mondiale et le PNUD. L'AIED est un organisme bénévole visant à renforcer les capacités d'évaluation au niveaux national et régional dans les pays en développement pour que l'évaluation des performances de développement devienne un processus interne et partagé. Elle encourage la transparence et la responsabilisation. Les bureaux de pays devraient penser à exploiter cette nouvelle ressource.

Annexe 1 : Termes de Références

Évaluation de l'engagement du PNUD dans le Processus des Documents de Stratégies pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP)

1. Contexte et généralités

Réduire la pauvreté est une tâche redoutable. Dans les 25 prochaines années, la population mondiale devrait augmenter d'environ 2 milliards de personnes, qui vivront principalement dans les pays en développement et les pays émergents. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) adoptés par les chefs d'État en septembre 2000 sont ambitieux, à commencer par la réduction de moitié d'ici à l'an 2015, de la proportion de la population mondiale qui souffre de la faim et vit dans une pauvreté extrême. Le Consensus de Monterrey (adopté au Mexique en mars 2002) reprend les OMD de l'ONU, marquant le renouvellement de l'engagement pris par les nations de fournir les moyens pour lutter contre la pauvreté dans le monde entier.

Devant l'aggravation généralisée de la pauvreté et des inégalités, les Institutions Financières Internationales ont décidé de combiner l'allègement de la dette avec une approche plus dynamique de lutte contre la pauvreté. En décembre 2000, les Conseils d'Administration de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International (FMI) ont, (avec les *Documents Stratégiques pour la Réduction de la Pauvreté* (DSRP)) approuvé une nouvelle démarche basée sur le partenariat pour lutter contre la pauvreté dans les pays à faible revenu. Conformément à son mandat, le FMI désireux d'intégrer plus étroitement les objectifs de réduction de la pauvreté et de croissance dans ses programmes destinés à ses pays membres les plus pauvres a remplacé la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée par la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC). Des stratégies de lutte contre la pauvreté internalisées par les pays doivent être au coeur de cette nouvelle approche. Les programmes appuyés par la FRPC (et l'IDA, le guichet de prêts concessionnels de la Banque) doivent s'organiser autour d'un DSRP national internalisé et détaillé préparé par le pays demandeur. Le DSRP est ensuite approuvé par les conseils du FMI et de la Banque Mondiale dans leurs domaines de compétence respectifs comme base pour leurs prêts concessionnels et pour l'allègement de la dette au titre de l'Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE). Le processus DSRP part du principe que les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté devraient encourager la création de partenariats locaux et externes qui amélioreront l'efficacité de l'aide au développement.

L'objectif avéré des DSRP est de promouvoir des stratégies de réduction de la pauvreté non seulement initiées par les pays et axées sur les résultats mais aussi exhaustives et fixant des priorités à long terme et basées sur le partenariat. Le dispositif DSRP fournit aussi un cadre d'analyse intégrant les aspects macroéconomique, structurel, sectoriel et social. Il devrait aboutir à l'élaboration d'un ensemble de mesures et de politiques pour lutter contre la pauvreté. Il est conçu, dans un premier temps pour une période de trois ans. Jusqu'ici douze pays ont terminé l'élaboration de leur DSRP – sept en Afrique, quatre dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes et un parmi les États membres de la CEI. Trente-quatre pays ont terminé, ou sont en train d'élaborer, un DSRP intérimaire.

Le PNUD, compte tenu de son mandat et de ses avantages comparatifs, peut tirer parti au maximum des possibilités offertes par le dispositif DSRP pour intensifier la réduction de la pauvreté. L'appui fourni par le PNUD aux stratégies de réduction de la pauvreté est largement antérieur au Sommet Mondial pour le Développement Social de 1995. Une étude réalisée par le Bureau des Politiques de Développement du PNUD en 2001 expose en détail son appui, au fil des années, à plus de 60 pays pour la conception, la mise en oeuvre et le suivi des stratégies de réduction de la pauvreté. Le pouvoir de mobilisation du PNUD, son rôle de coordonnateur de l'assistance, son approche multisectorielle et sa présence dans les pays sont reconnus comme le mettant dans une situation privilégiée pour assurer l'appropriation, par les pays, des DSRP et le suivi national des OMD. Il est toutefois admis que si les OMD représentent le but que se sont fixés les pays à une date précise, le chemin pour y parvenir sera un choix purement national.

Les rôles de chef de file respectifs de l'ONU dans le suivi des OMD et des Institutions de Bretton Woods dans l'application des DSRP sont complémentaires. Le Groupe des Nations Unies pour le Développement a publié, à l'intention des Equipes de Pays, deux notes d'orientation consacrées respectivement aux Rapports Nationaux sur les OMD (octobre 2001) et aux DSRP (novembre 2001). La dernière expose les différents types d'appui que peuvent fournir les équipes de pays dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, considéré comme étant un instrument clé du système pour assurer la cohésion de la contribution de l'équipe de pays à la stratégie nationale de développement. Les directives relatives au Bilan Commun de Pays et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (BCP/PCNUAD) ont été récemment revues (mai 2002) pour intégrer les OMD, les liens avec les DSRP pour une mise à jour. Le siège du PNUD a récemment exposé ses propres directives dans une note d'orientation sur la participation, au niveau des pays, au processus DSRP (mars 2002). Cette note explique les deux principes qui guident son engagement, le premier étant de répondre aux demandes des gouvernements et des partenaires nationaux de la société civile, le second d'aider à trouver des solutions réelles, et si nécessaire, des analyses et des solutions de rechange, basées sur les critères d'équité et de développement humain. La note expose la contribution potentielle que pourrait fournir le PNUD en aidant à définir le contenu et le processus des DSRP. L'Administrateur du PNUD s'est récemment déclaré convaincu que le processus DSRP peut être la structure appropriée qui permettra à la grande majorité des pays les plus défavorisés d'articuler les politiques macroéconomiques et les stratégies de la lutte contre la pauvreté .

L'approche DSRP reçoit un appui croissant de la part des donateurs qui souhaitent aligner leur programmation avec les stratégies nationales. Les organisations de la société civile utilisent le dispositif pour exprimer leurs vues et certains s'engagent pour la première fois.

La Banque Mondiale et le FMI, ont procédé à une revue du processus DSRP en janvier 2002. Elle fait suite à plusieurs réunions régionales sur les DSRP nationaux organisées en 2001, en collaboration active avec le PNUD. La revue a fait les Remarques suivantes :

- Des progrès ont été réalisés au niveau du renforcement de l'appropriation nationale;
 - Le dialogue au sein des gouvernements, et entre ceux-ci et certaines composantes de la société civile est plus ouvert;
 - Un rôle plus central est accordé à la réduction de la pauvreté dans les débats sur les politiques gouvernementales, y compris les politiques macroéconomiques et structurelles;
 - La majorité des donateurs a accepté les principes de l'approche DSRP (le PNUD est cité en exemple parmi les principales institutions du système), ce qui augure de la possibilité d'un renforcement des partenariats avec les pays et d'une meilleure coordination entre donateurs.
- Enfin la revue a également souligné la nécessité d'améliorer le processus DSRP, notamment les processus participatifs en notant que "le caractère ouvert et participatif du dispositif DSRP est souvent considéré comme son signe distinctif et son accomplissement le plus significatif". Le rapport a cependant souligné le rôle jusqu'ici limité des parlements dans la préparation, l'approbation et le contrôle des stratégies nationales; le manque de participation de certains groupes spécifiques de la société civile (associations féminines, secteur privé et porte-parole des pauvres) et la nécessité d'un renforcement des partenariats entre donateurs et gouvernements.

2. Justification de l'Evaluation

Le processus DSRP est, de plus en plus, l'expression des objectifs de réduction de la pauvreté des stratégies nationales de développement. Les pays du programme qui bénéficient déjà de l'appui du PNUD, sollicitent encore son assistance active dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs DSRP. Cette approche du DSRP constitue pour le PNUD un élément stratégique important et une priorité absolue parmi ses grands domaines d'intervention à savoir : la réduction de la pauvreté dans le cadre du développement humain. Le Rapport Annuel Axé sur les Résultats (RAAR) de 2001 notait que 42 bureaux de pays se sont impliqués dans les DSRP, une progression par rapport aux 24 en 2000 et 11 en 1999.

La date de l'Evaluation a été déterminée par les choix suivants :

- Les DSRP entrent dans leur troisième année. Les résultats obtenus par les pays ayant déjà élaboré leur DSRP doivent être vérifiés et leurs expériences et enseignements, partagés avec les autres pays. Les constatations de la Revue conjointe Banque Mondiale/ FMI (susmentionnée, réalisée en janvier 2002) seraient d'un grand apport dans l'évaluation de la contribution du PNUD à l'application de l'approche DSRP.
- Cela fait déjà deux ans que se tenait le Sommet du Millénaire : Il est temps d'évaluer dans quelle mesure s'est concrétisé l'appui du PNUD dans son aide aux pays à intégrer dans leurs stratégies nationales, l'objectif de réduire de moitié l'extrême pauvreté. Cela permettrait de vérifier si les DSRP visent réellement les cibles concernées.
- La pauvreté augmente rapidement en Europe et en Asie centrale et continue de s'aggraver en Afrique subsaharienne. En Asie, où vit la majorité des déshérités, la proportion des pauvres a diminué de manière drastique au cours des vingt dernières années, mais les progrès restent lents. En Asie du Sud, quatre ménages sur dix (soit plus de 500 millions de personnes) vivent encore dans la pauvreté. Les choix politiques opérés par les pays pour lutter contre la pauvreté sont parmi les facteurs déterminants des efforts de réduction de la pauvreté. Le rôle du PNUD et son éventuelle contribution, en insistant sur les inquiétudes du développement humain, en assurant le plaidoyer pour les pauvres ainsi que la promotion de leur émancipation pour influencer des politiques en leur faveur, doit être évalué.
- D'après le rapport préliminaire du RAAR de 2001, sur 85 pays bénéficiant de l'assistance du PNUD pour leurs stratégies de réduction de la pauvreté, 13 seulement avaient des objectifs spécifiques de politiques macroéconomiques. La liaison entre le cadre macroéconomique et la réduction de la pauvreté est cruciale pour une maximalisation de l'efficacité des DSRP dans les efforts de lutte contre la pauvreté. L'appui que pourrait fournir le PNUD pour établir ce lien doit être défini.

L'évaluation devrait prendre en considération d'autres facteurs externes qui ont entravé l'efficacité des mesures prises par les gouvernements pour réduire la pauvreté ils concernent notamment :

- La situation économique mondiale, en particulier les bas prix des produits de base qui ont rendu difficiles à atteindre, les objectifs d'efficacité des plans nationaux de réduction de la pauvreté.
- La crise du sida et son effet dévastateur sur les efforts de développement des pays en développement, surtout en Afrique; et les conflits armés. Plusieurs pays participant au processus DSRP sont soit en guerre ou se relèvent de conflits. Il faut évaluer la portée de l'aide fournie par le PNUD et les autres partenaires dans la définition des plans et objectifs réalistes et s'assurer que les DSRP traitent l'impact du sida sur la pauvreté et intègrent les efforts nationaux de consolidation de la paix et de prévention des conflits. En outre, le PNUD a contribué, souvent en partenariat avec l'UNIFEM, à l'implantation du dispositif DSRP dans plusieurs pays. Le RAAR de 2001 note l'incorporation de la dimension spécifique au genre (sexospécifique) dans le processus de formulation des DSRP mais souligne que le PNUD devrait intégrer l'égalité des genres de façon beaucoup plus systématique et résolue dans son appui à la réduction de la pauvreté. Le rôle que pourrait jouer le PNUD dans ce domaine mériterait d'être évalué.

Cette évaluation s'inscrit dans le cadre de trois études thématiques sur la pauvreté, prévues en 2002 par le Bureau de l'Evaluation du PNUD. Les deux autres seront consacrées respectivement aux liens entre les niveaux local et mondial dans la réduction/allègement de la pauvreté et aux liens entre la pauvreté et la gouvernance. Ces trois évaluations seront conduites séparément mais leurs résultats combinés devraient aider le PNUD à plusieurs niveaux. Elles devraient lui fournir d'une part : une base pour mesurer l'efficacité de sa stratégie de réduction de la pauvreté dans le cadre du développement humain (toutes dimensions confondues). Par ailleurs elles pourraient fournir des recommandations pour mieux exploiter ses ressources dans les trois domaines traités. Enfin, elles devraient contribuer à optimiser les avantages comparatifs du PNUD, pour le mettre en position stratégique dans le soutien à la réalisation des objectifs nationaux et internationaux de réduction de la pauvreté dans les dix années à venir.

3. But de l'évaluation

Le PNUD a joué, et continue de jouer, des rôles différents dans les pays participant aux DSRP selon le contexte et sa position. Les résultats de l'évaluation devraient l'aider à prendre les mesures appropriées pour renforcer l'efficacité de sa contribution au dispositif DSRP et à tirer des enseignements pour la poursuite de son action.

L'évaluation a pour but de mesurer le rôle joué par le PNUD dans la poursuite des principaux objectifs DSRP suivants :

- Renforcement de l'appropriation nationale du processus de préparation du DSRP
- Participation élargie de la société civile et du secteur privé au processus
- Engagement pour une croissance favorable aux pauvres
- Renforcement des partenariats entre acteurs du développement
- Harmonisation du DSRP avec les instruments de planification nationale à plus long terme
- Prise en compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté
- Développement des capacités de suivi de la pauvreté aux niveaux national et local

La démarche de l'évaluation consistera à :

- Définir les résultats et les progrès
- Identifier les forces et faiblesses du PNUD
- Souligner les bonnes pratiques, identifier celles qui sont recommandables ou non
- Tirer les enseignements et favoriser leur application aux futures politiques et pratiques du PNUD concernant la lutte contre la pauvreté
- Encourager les échanges d'expériences entre régions

4. Portée de l'évaluation

Les Remarques et les recommandations de l'évaluation porteront globalement sur la contribution, les avantages comparatifs et le rôle potentiel du PNUD, dans le contexte global de son action pour réduire la pauvreté, dans les domaines principaux suivants :

- Participation aux débats sur les politiques favorables aux pauvres pour influencer le contenu des DSRP
- Participation à la préparation des DSRP et implication des partenaires, dont la société civile
- Appui à l'application et au suivi des DSRP

L'évaluation cherchera plus précisément à répondre aux questions suivantes, en relation avec les sept objectifs sus-mentionnés et par rapport à son propre rôle et à sa contribution à l'égard de l'accomplissement des résultats cle :

Appropriation nationale et responsabilisation :

- Comment les pays (gouvernement, institutions nationales) concrétisent-ils leur appropriation (internalisation) des DSRP?
- Est-ce que les pays sont réellement engagés dans le processus DSRP? Dans quelle mesure le DSRP intègre-t-il les stratégies nationales de développement à long terme, ou ne s'agit-il que d'une stratégie de financement de la balance des paiements?
- Est-ce que les ressources locales sont alignées sur la stratégie nationale pour l'établissement des budgets et la restructuration des services sociaux?
- Quel rôle joue le PNUD pour transformer la stratégie de financement des DSRP en stratégie de réduction de la pauvreté?

Participation :

- Comment le PNUD peut-il contribuer plus efficacement à l'élargissement de la participation aux DSRP, notamment celle de la société civile, du secteur privé et des parlements?

Résultats :

- Qu'est-ce que le PNUD peut apprendre des pays ayant terminé l'élaboration de leur DSRP complet? Est-ce qu'ils appliquent leur DSRP? Et s'ils ne l'appliquent pas, pour quelles raisons? Quels sont les résultats au niveau de la réduction de la pauvreté?
- Quels sont les facteurs de succès et quelles sont les causes d'échec?
- Est-ce que les objectifs des DSRP sont réalistes et compatibles avec les OMD?

Engagements en faveur des pauvres :

- Est-ce que le DSRP reflète l'engagement du pays en faveur d'une croissance favorable aux pauvres, exprimé dans ses politiques?
- Est-ce que l'appui fourni par le PNUD aux stratégies, politiques et programmes de réduction de la pauvreté dans le cadre du développement humain avant les DSRP est pris en compte dans les DSRP?
- Comment est-ce que le PNUD s'engage-t-il dans le dispositif DSRP et quels sont son rôle et sa contribution? Est-ce qu'ils sont importants ou non? Quelle est la valeur ajoutée du PNUD?

Partenariats :

- Comment se manifeste la stratégie de partenariat du PNUD en termes d'influence sur le processus préparatoire et du contenu des DSRP et est-ce qu'elle contribue à la réalisation des grands objectifs des DSRP?

- Comment est-ce que le PNUD a coordonné son appui avec celui des autres donateurs?
- Comment est-ce que le gouvernement perçoit le rôle de partenaire du PNUD et son appui?

Coordination des initiatives de réduction de la pauvreté du système des Nations Unies :

- Comment est-ce que le PNUD a utilisé son rôle de " chef de fil et de bailleur de fonds responsable du système des Coordonnateurs Résidents de l'ONU pour coordonner la lutte contre la pauvreté au sein du système (notamment par l'intermédiaire des groupes thématiques)? Comment est-ce qu'il a aidé les organismes de l'ONU à soutenir activement les DSRP?
- Est-ce que les DSRP sont compatibles avec les OMD? Quels sont les liens des DSRP avec les BCP/PCNUAD, notamment dans le domaine du droit et de l'équité?

Stratégie du PNUD pour l'appui au programme :

- Quelles sont les leçons apprises de l'appui fourni par le PNUD (siège et SURF) aux bureaux de pays (conseil, orientation politiques, recherche de capitaux de lancement et autres) a été approprié?
- De quelle façon la réorientation récente des opérations en amont du PNUD et la fourniture de services d'orientation aux pays ont-ils contribué à renforcer les compétences et les capacités du personnel du PNUD aidant les pays à formuler et appliquer leurs DSRP? Quelles conclusions en ont tiré les bureaux de pays pour accroître leur efficacité et participer à l'obtention de résultats dans ce domaine?

5. Procédures et Méthodologies

Une étude préliminaire sera effectuée pour tous les pays et un nombre limité de visites sera organisé dans sept pays pour valider les résultats et s'entretenir avec les parties prenantes clés. Des méthodes triangulaires – documentation, analyse, validation – seront utilisées pour préparer les documents de pays au niveau national. L'évaluation procédera comme suit :

Phase 1 Au siège : Étude préliminaire des DSRP complets et des DSRP intérimaires; consultations avec les Bureaux et le personnel concerné, le Groupe des Nations Unies pour le Développement, la Banque Mondiale (Washington), l'UNICEF et le FNUAP; rédaction des Termes de Référence de l'évaluation. Recrutement par le Bureau de l'Evaluation de quatre évaluateurs externes, dont le chef de l'Equipe. Examen du projet de TR par la direction du PNUD, le Groupe Consultatif Externe, le **SMT/ET**, un Groupe de Référence Interne (composé de membres choisis parmi le personnel du siège, des pays et des sous régions), les organismes du Système des Nations Unies et les autres partenaires concernés.

Consultations entre le chef de l'Equipe et le Bureau de l'Evaluation au siège du PNUD sur les TR et la structure détaillée de l'évaluation, y compris les matrices d'évaluation nationales. Élaboration et examen d'un document détaillé sur la méthodologie de l'évaluation.

Identification de consultants nationaux par les bureaux de pays; sélection et recrutement des consultants nationaux par le Bureau de l'Evaluation. Les consultants nationaux prépareront les documents de pays et feront partie de l'équipe d'évaluation qui se rendra dans leur pays.

Phase 2 : Visites de pays et Préparation des Monographies Nationales : Préalablement aux visites de pays, journées d'orientation de l'équipe à New York avec le chef d'Equipe et le Bureau de l'Evaluation, y compris formation rapide aux méthodologies de l'évaluation. Examen de la documentation et de l'étude préliminaire. Les évaluateurs se rendront dans les sept pays sélectionnés pour évaluer le rôle du PNUD par rapport aux objectifs des DSRP. Les visites comprendront des réunions, des entretiens, des études et des discussions de groupe ciblées avec les parties prenantes. Les membres de l'équipe se partageront les visites. Les pays seront sélectionnés d'après différents critères : DSRP complet terminé, DSRP intérimaire terminé, DSRP en cours de préparation, taux élevé de prévalence du VIH dans la population adulte, relèvement d'un conflit, proximité d'un SURF, partenariats actifs, processus intéressant et exemples de participation intensive et de participation faible du PNUD selon les bureaux régionaux.

Monographies nationales : Les institutions nationales et les consultants nationaux prépareront les monographies nationales.

Phase 3: Présentation et examen du projet de rapport et des résultats préliminaires : Examen par le Bureau de l'Evaluation et le Groupe Consultatif Externe; examen par le PNUD et les parties prenantes concernées.

Phase 4 Mise en forme du Rapport et entretien de fin de mission avec les différentes parties dans le cadre d'un atelier régional sur les enseignements à tirer.

Phase 5: Application des enseignements dans les politiques et pratiques du PNUD pour réduire la pauvreté, en 2003 et au-delà, par la diffusion des résultats dans les médias, et autres supports pertinents, et la prise en compte des leçons tirées dans différents espaces thématiques, dont les centres d'enseignement électronique.

6. Produits prévus de l'évaluation

L'évaluation aura comme produits :

- Un rapport principal d'évaluation de 25 pages maximum (caractères 12 points) avec résumé analytique, qui exposera les résultats des 7 visites de pays, des recommandations pour formuler l'appui du PNUD à la poursuite des objectifs et des propositions de stratégie pour l'avenir, les enseignements tirés et les bonnes pratiques.
- Une analyse et une évaluation récapitulatives des réponses au questionnaire adressé à tous les pays participant au processus DSRP (complet ou intérimaire) en annexe au rapport principal.
- Sept rapports de pays séparés décrivant le processus DSRP, la contribution du PNUD et son rôle potentiel.

7. Composition de l'Equipe d'Evaluation

L'équipe d'évaluation sera composée de quatre évaluateurs internationaux, dont le chef de l'Equipe, plus un consultant national par pays qui se joindra aux évaluateurs internationaux pour la visite de son pays.

8. Groupe Consultatif Externe et Groupe de Référence Interne

Dans le cadre du processus consultatif prévu dans cette évaluation, un Groupe Consultatif Externe (composé d'universitaires, de spécialistes et de théoriciens du développement de renom), et un Groupe de Référence Interne (composé de membres expérimentés des bureaux de pays, des SURF et du siège, choisis en fonction de leur domaine d'intérêt et de leur formation) seront créés. Ils seront consultés sur le projet de TR et sur les résultats du projet de Rapport d'Evaluation. Leurs observations et leurs idées viendront enrichir le processus et aideront à mieux faire comprendre les questions traitées par un public plus large.

9. Calendrier

La phase 1 se déroulera entre mars et août, la phase 2 commencera en septembre et la phase 3 en décembre. Un projet de rapport de synthèse initial devrait être prêt pour examen en décembre.

Annexe 2 : Approche de l'Evaluation

Visites de pays

Le Bureau de l'Evaluation du PNUD, en consultation avec les bureaux régionaux, a retenu sept pays pour les monographies nationales. Il a choisi, après avoir consulté les bureaux de pays pertinents et l'équipe internationale d'évaluation, des consultants nationaux pour réaliser les monographies nationales qui se joindront aux évaluateurs pour l'enquête dans leur pays. Ces consultants nationaux ont préparé une documentation de fonds, y compris une chronologie du processus DSRP dans les sept pays, des bibliographies nationales d'information primaire et secondaire, un résumé du processus DSRP depuis ses débuts et de l'appui du PNUD. Les principales questions liées aux DSRP que devait étudier l'équipe d'évaluation lors des visites de pays ont également été définies. Les visites de pays se sont déroulées en octobre et novembre 2002.

Étude préliminaire et autres sources

L'équipe d'Evaluation a procédé à une étude approfondie des documents appropriés fournis par le PNUD, le Groupe des Nations Unies pour le Développement et les autres organisations partenaires impliquées dans le processus, dont la Banque Mondiale et le FMI. Par ailleurs, chaque membre de l'Equipe d'Evaluation a réalisé une étude préliminaire sur les pays qu'il/elle devait visiter. Cette partie de l'évaluation a été étayée par trois initiatives complémentaires. Premièrement, un assistant de recherche du Bureau de l'Evaluation a rédigé un document d'information sur les origines du dispositif DSRP. Deuxièmement, un assistant de recherche du *Centre for Development Policy and Research (School for Oriental Studies)* de Londres a préparé une bibliographie annotée sur les DSRP et rassemblé toute la documentation pertinente. Enfin, un site Internet a été créé à l'intention du Bureau de l'Evaluation et de l'Equipe d'Evaluation.

Étude et Consultations

Le processus d'évaluation prévoyait une série de consultations entre l'Equipe d'Evaluation et des membres de l'encadrement et du personnel du PNUD à New York, ainsi qu'avec des membres du personnel de la Banque Mondiale et du FMI à Washington. Les principales étapes de ces consultations ont été les suivantes : a) l'Equipe d'Evaluation s'est rendue au siège du PNUD à New York en septembre 2002 pour rencontrer les responsables du Bureau de l'Evaluation, son Chef de Projet, d'autres membres concernés de l'équipe du siège et discuter de l'évaluation, de la documentation et de la méthodologie; b) après les visites de pays, un rapport concis sur les conclusions préliminaires a été préparé début décembre pour servir de base à des consultations, organisées lors d'une réunion commune du PNUD, du FMI et de la Banque Mondiale, tenue à Washington, entre l'Equipe d'Evaluation et des membres du personnel des trois organisations (décembre 2002). Enfin, le Chef de l'Equipe d'Evaluation s'est rendu plusieurs fois à New York au cours de l'étude, pour s'entretenir avec le Bureau de l'Evaluation et les autres membres de l'Equipe du siège.

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Les personnes rencontrées par l'équipe d'évaluation au cours de ses visites de pays étant mentionnées dans les monographies nationales, elles ne figurent pas dans la présente liste.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT

Bureau de l'Administrateur

M. Mark Malloch-Brown, Administrateur du PNUD et Président du Groupe des Nations Unies pour le développement

Bureau des politiques de développement (BPD)

M. Stephen Browne, Conseiller principal et Chef de groupe

M. Jan Vandemoortele, Conseiller principal et chef de groupe

M. Terry McKinley, Macro, Conseiller pour les politiques structurelles et les questions de croissance

Mme Diana Alarcon, Conseillère pour les évaluations et les rapports sur la pauvreté

Bureau de la prévention des crises et du redressement (BPRC)

Mme Ameerah Haq, Directrice adjointe

Mme Eleanor O'Gorman, Conseillère en politiques

M. Nick Hartmann, Spécialiste des programmes, Groupe de la planification stratégique

M. Jamal Benomar, Conseiller spécial

Bureau des ressources et des partenariats stratégiques

M. Christophe Bahuet, Conseiller de direction

M. Michael Marek, Directeur du bureau de liaison, Washington

Bureau de l'évaluation

M. Khalid Malik, Directeur

M. M. Nurul Alam, Directeur adjoint

Mme Ruth Abraham, Spécialiste des évaluations

Mme Linda Maguire, Spécialiste des évaluations

Mme Fadzai Gwaradzimba, Conseillère pour les évaluations

Bureau régional pour l'Afrique (BRA)

M. Jacques Loup, Administrateur assistant adjoint et Directeur adjoint du Bureau régional

M. Jean Barut, Conseiller pour les programmes

M. Tegegnetwork Gettu, Directeur de pays, Opérations de pays III SADC

M. Abdoulaye Mar Dièye, Directeur de pays, Opérations de pays I CEDEAO

M. Babacar Cissé, Conseiller pour les programmes de pays

Mme Mary Symmonds, Conseillère pour les programmes de pays

Bureau régional pour les États arabes (BREAA)

Mme Flavia Pansieri, Responsable de la Division des bureaux de pays et de l'équipe

Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (BRAP)

M. Hafiz Pasha, Administrateur assistant et Directeur du Bureau régional

M. Subinay Nandy, Chef, Division du Programme régional

M. Masaru Todoroki, Directeur adjoint

M. Zhe Yang, Conseiller pour les programmes, Division de l'Asie du Sud et de l'Ouest

M. B. Murali, Spécialiste des programmes

Bureau régional pour l'Europe et la CEI (BRECEI)

M. Jakob Simonsen, Administrateur assistant adjoint et Directeur régional adjoint

M. Stefan Vassilev, Administrateur principal de programme et Chef d'équipe

M. Norimasa Shimomura, Administrateur de programme

Mme Joanna Kazana, Administratrice de programme

Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes (BRALC)

M. Gilberto Flores, Directeur adjoint par intérim

M. Andrew Russell, Conseiller en matière de gestion

M. Enrique Ganuza, Conseiller en matière de gestion

Groupe d'appui aux opérations

M. Michael Constable, Conseiller pour les programmes

AUTRES

Bureau du Groupe des Nations unies pour le développement

Mme Heidi Swindells, Directeur associé

M. Ian McFarlane, Spécialiste des politiques

M. Gerton van den Akker, Spécialiste des programmes

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Département du développement et de l'examen des politiques

M. Masood Ahmed, Directeur adjoint

M. Brian Ames, Conseiller

Bureau indépendant d'évaluation

M. David Goldsbrough, Directeur adjoint
M. Steve Mugerwa, Économiste principal
Mme Isabelle Mateos y Lago, Économiste

Département des relations extérieures

M. Wayne Camard, Économiste principal, Département des relations extérieures

Autres départements

M. Mark Plant, Chef de division, Département des opérations PRGF
Mme Caroline Robb
M. Leonardo Cardevil, DHO
Mme Naheed Komani
M. Shamsuddin M. Tareq, DFP
M. Henry Ma

BANQUE MONDIALE

Lutte contre la pauvreté et gestion économique

M. John Page, Directeur
Mme Jeni Klugman, Économiste principale

Département de l'évaluation des opérations

M. Gregory Ingram, Directeur général
M. Bill Battaile, Économiste principal
M. Oswaldo Feinstein, Administrateur
M. John Eriksson, Consultant

Autres départements

M. Brian T Ngo, Économiste principal, Bureau de l'Économiste en chef
Mme Marlane Lockheed, Administrateur chargé des évaluations, WBI
M. Asad Alam, Région CEA, Banque mondiale

Annexe 4 : Liste des documents consultés

- Association internationale de développement (IDA) et Fonds monétaire international
2002 (mars) Examen du processus Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) : principaux constats
2002 (mars) Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) Bilan initial des DSRP intérimaires et des DSRP finals
- Branson, William et Hanna Nagy
2000 *Ownership and Conditionality*, Série Documents de travail OCDE No 8 (Banque mondiale, Washington)
- Dollar, David et Aart Kraay
2001 'Growth is Good for the Poor, accessible sur Internet: <http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=1696>
- Groupe des Nations Unies pour le développement
2001 (octobre) 'Reporting on the Millennium Development Goals at the Country Level,' *Note d'orientation* (Groupe des Nations Unies pour le développement, New York)
2001 (novembre) 'UNDG Guidance Note to United Nations Country Teams on the PRSP (Groupe des Nations Unies pour le développement, New York)
- Khan, Mohsin S. et Sharma Sunil
2001 (septembre) IMF Conditionality and Country Ownership of Programs,' *Document de travail FMI* (Institut FMI, Washington)
- Lübker, Malte, Graham Smith et John Weeks
2003 'Growth and the Poor: A comment on Dollar and Kraay,' *Journal of International Development*, p. 555-571
- Malloch-Brown, Mark
2002 (janvier) 'discours prononcé par Mark Malloch Brown, Administrateur du PNUD, document de stratégie préparé pour la Conférence d'examen des stratégies de réduction de la pauvreté, session sur le partenariat et l'assistance des donateurs, Washington (PNUD, New York)
2002 (février) 'Human Security and the Future of Development Cooperation', discours prononcé au Forum sur la coopération pour le développement, Atlanta
2002 (mars) Communication de Mark Malloch Brown, Administrateur du PNUD, Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey, (Mexique)
2002 (juin) 'Meeting the Millennium Challenge: A strategy for helping achieve the United Nations Millennium Development Goals,' discours prononcé à Berlin
2002 (12 décembre, daté 2003 par erreur) *Les OMD en 2003*, memorandum adressé à l'ensemble du personnel du PNUD (PNUD, New York)
- McKinley, Terry
2001 (mars) 'Economic Policies and Poverty Reduction: Macroeconomics, Restructuring and Redistribution – the Basis for a UNDP Guidance Note', (projet de document) Bureau des politiques de développement
- Programme des Nations Unies pour le développement
2000 *Rapport sur le développement humain, Bolivie 2000* (PNUD, La Paz)
2000 *Overcoming Human Poverty* (PNUD, New York)
2002 (avril) 'The Role of Economic Policies in Poverty Reduction,' *Note d'Orientation*
2002 (août) 'UNDP's engagement in Poverty Reduction Strategy Papers', *note d'Orientation* (PNUD, New York)
- Programme des Nations unies pour le développement et Fonds des Nations unies pour la population, Conseil d'administration
1999 (décembre) *The Way Forward: The Administrator's Business Plans, 2000-2003* (Nations Unies, New York)
- Tadjbakhsh, Shahrbanou
2001a *Summary of UNDP Break-out Session on Human Development and Poverty Eradication: Day 2: Growth and Equity*, 2me Forum CEA sur la pauvreté, 27- 30 novembre 2001, Budapest (Hongrie)
2001b *UNDP's potential contribution to the PRSPs: Human Development as both means and end of Poverty Eradication Strategy, Draft Notes, Budapest Poverty Forum*, 27 au 30 novembre 2001 (PNUD, New York)

Annexe 5: Monographies nationales

Pays	Équipe de pays des Nations Unies		Rapport OMD	État d'avancement des DSRP		Emprunt Banque mondiale	Emprunt FMI	PPTE
	BCP	PCNUAD		DSRP intérimaires	DSRP complet			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Azerbaïdjan	Septembre 2001 Juillet 2003	planifié déc. 2003	mi-2003	Mai 2001	Décembre 2002	IDA/ BIRD	FRPC	---
Bolivie	Juin 2000	Mars 2002	Mars 2002	Janvier 2000	Mars 2001	IDA/ BIRD	aucun	√
Éthiopie	Septembre 1999	Octobre 2001	Avril 2002	Novembre 2000	Octobre 2002	IDA	FRPC	√
Mali	Septembre 1998 Mars 2002	Septembre 1998 Mars 2002	planifié	Juillet 2000	Février 2003	IDA	FRPC	√
Pakistan	début 2003	planifié 2003	planifié	Avril 2003	planifié juillet 2003	IDA BIRD	FRPC	---
Tanzanie	Mai 2000	Février 2001	Février 2001	Mars 2000	Octobre 2000	IDA	FRPC	√
Vietnam	Décembre 1999	Juin 2000	Juillet 2002	Mai 2001	Juin 2002	IDA	FRPC	√

Sources : Groupe des Nations Unies pour le Développement, Banque Mondiale et FMI

Notes :

5 et 6. Les dates données pour l'état d'avancement des DSRP proviennent du site Internet de la Banque Mondiale et des Bureaux de Pays du PNUD. État d'avancement des DSRP au 3 avril 2003

9. Situation PPTE au 3 avril 2003

Annexe 6 : Résumé des sept Monographies Nationales

Ce document décrit succinctement, pour chaque pays, le processus d'évaluation, la situation nationale, l'assistance au développement et l'action de l'Equipe de Pays des Nations Unies, ainsi que le processus DSRP. Les Remarques, les enseignements tirés et les recommandations sont regroupés dans des monographies nationales, publiées parallèlement au rapport principal.

MONOGRAPHIE DE L'AZERBAÏDJAN

Évaluation : La mission d'étude en Azerbaïdjan s'est déroulée du 27 octobre au 7 novembre 2002. Elle était conduite par Michael Reynolds (*Centre for Development Policy and Research*, Londres) et Emil Aliyev (consultant national). Elle s'est appuyée sur l'examen de documents clés, dont le tout nouveau DSRP national. Des réunions ont été organisées avec plusieurs parties prenantes et participants au processus DSRP. En outre, les évaluateurs ont fait un voyage d'étude en République Autonome du Nakhitchevan.

Contexte : L'Azerbaïdjan, a retrouvé son indépendance après la chute de l'Union Soviétique à la fin 1991 alors que le pays était en guerre avec l'état voisin d'Arménie pour la possession du territoire de Nagorny Karabakh (une enclave dans le territoire de l'Azerbaïdjan). Un cessez-le-feu a été décidé en 1994. Environ 20 % du pays (Nagorny Karabakh et 7 régions contiguës) sont toujours occupés par les forces arméniennes. Le pays compte près d'un million de personnes déplacées à l'intérieur du territoire, sans compter les réfugiés ayant fui l'Arménie et les autres conflits de la région. Depuis 1995, l'Azerbaïdjan est progressivement parvenu à une stabilité macroéconomique et à une impressionnante reprise de la croissance nationale. Le principal défi actuel du gouvernement est de traduire cette croissance économique en une réduction durable de la pauvreté. Selon les estimations, 17% de la population vit dans la pauvreté absolue et 49% dans la pauvreté. Depuis l'indépendance, les indicateurs sociaux se sont détériorés, en partie à cause du grand nombre de personnes déplacées.

Assistance au Développement et Action de l'Equipe de Pays des Nations Unies : Comparé à de nombreux autres pays de la CEI, l'Azerbaïdjan reçoit une aide relativement faible, soit moins de 3 % du PIB (2000). La communauté Internationale des donateurs est également relativement peu impliquée, l'Allemagne et les États-Unis étant les seuls donateurs bilatéraux importants. Outre l'Equipe de Pays des Nations Unies, trois (3) organismes de développement (PNUD, UNICEF et FNUAP) se sont installés dans le pays. Un Bilan commun de Pays (BCP) a été préparé en 2001 mais sa diffusion a été restreinte et il n'a pas été approuvé par le gouvernement. Un nouveau Bilan devrait être produit en 2003. Un Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PCNUAD) devrait être mis en place en 2004. Entre-temps, un mémorandum d'accord a été signé par les organismes des Nations Unies pour la poursuite d'activités communes, dont la recherche de fonds pour les projets. Le pays n'a pas préparé de rapport sur les OMD.

Processus DSRP : La préparation du DSRP s'est déroulée de mars à juin 2001. En juillet 2001, le gouvernement entreprit la préparation du DSRP complet sous la forme du Programme d'État pour la Réduction de la Pauvreté et le Développement Economique. Quinze groupes de travail sectoriels ont été mis en place par le Ministère du Développement Economique nouvellement créé, et un Secrétariat a été établi au Ministère pour soutenir le processus du DSRP. Chaque groupe de travail est composé de membres de différentes institutions gouvernementales ainsi que d'ONG et a été chargé de produire des notes stratégiques sectorielles qui serviront pour le Programme d'État. Le secrétariat du DSRP a mis en oeuvre, avec l'appui de plusieurs donateurs, un plan d'action pour la participation qui comprend un programme de vulgarisation et d'éducation du public et des réunions municipales. Le DSRP a été lancé le 25 octobre 2002 lors d'une conférence à laquelle assistaient le Président, des membres du gouvernement, des représentants de la communauté des donateurs, des institutions financières internationales, des ONG internationales et nationales ainsi que du secteur privé.

MONOGRAPHIE DE LA BOLIVIE

Évaluation : La mission d'étude s'est déroulée entre le 4 et le 16 novembre. Elle était conduite par John Weeks (*Centre for Development Policy and Research*) et Oscar Garcia (ProActiva). Elle s'est appuyée sur l'examen de documents clés. Des réunions ont été organisées avec plusieurs parties prenantes et participants au processus DSRP.

Contexte : La Bolivie est l'un des deux pays enclavés d'Amérique du Sud. Sa population s'élève à 8,3 millions d'habitants pour une superficie de 1 000.000 km². La langue officielle est l'espagnol. Le pays a une diversité culturelle et ethnique importante (37 groupes ethniques et 10 familles linguistiques). Sa constitution pose le pays comme étant un état "multiculturel et pluri-ethnique". Le système politique est maintenant démocratique, après une période de dictature militaire qui s'est terminée en 1981.

La pauvreté s'accompagne de profondes inégalités entre zones urbaines et rurales, et entre riches et pauvres. Plus de 50 % des ménages urbains vivent dans la pauvreté, et la proportion atteint 90 % dans les zones rurales. La répartition des revenus dans les zones urbaines est extrêmement inégale. L'indice d'inégalité de Gini était de 52,5 % en 1990 (base de données WIDER, 2000). Depuis 1985, date d'introduction des politiques d'ajustement structurel, les inégalités ont augmenté et les secteurs les plus vulnérables de la société ont supporté le coût des ajustements. Les politiques adoptées pour atténuer les conséquences sociales des ajustements n'ont eu qu'un effet limité.

Le pays a connu une stabilité macroéconomique au cours des années 1990 avec un taux de croissance de 4 % et une inflation inférieure à 5 %. Ce taux de croissance n'est pas suffisant pour faire face aux besoins de développement nationaux. Depuis 1999, la Bolivie connaît une crise économique liée aux chocs extérieurs. La moyenne annuelle du taux de croissance économique est

tombée à 1,3 % et provoqué une augmentation importante du chômage, et par conséquent une aggravation des inégalités socioéconomiques.

Assistance au développement et action de l'équipe de pays des Nations Unies : La Bolivie est le deuxième bénéficiaire de l'aide publique au développement (APD) pour la région de l'Amérique latine avec une moyenne proche des 80 dollars par habitant au cours des dix dernières années. L'aide est passée de 498 millions de dollars en 1989 (soit 11 % du PIB) à 569 millions en 1999 (soit 6,8 % – voir Banque Mondiale 2001, basé sur OCDE/CAD). L'APD a atteint son maximum au milieu des années 90 pour redescendre progressivement au niveau des années 80 dans les dix ans suivants. La coopération technique au cours des dix dernières années peut être divisée en trois périodes distinctes : la première génération de réformes (1985-1992), la seconde génération de réformes (1993-1997) et l'assistance aux réformes dans le cadre de l'Initiative PPTE (de 1997 jusqu'à présent). À chaque période correspond un type de coopération et de création de capacités spécifiques.

De nombreux donateurs, bailleurs et organismes des Nations Unies sont présents dans le pays. Peu de progrès ont été faits dans la coordination de l'assistance externe. Le bureau du PNUD est très actif : Parmi ses contributions à la définition des politiques de développement national, ce sont probablement ses deux rapports nationaux sur le développement humain qui ont eu le plus grand impact. L'équipe de pays des Nations Unies a terminé un BCP en juin 2000 et le dernier PCNUAD a été établi en mars 2002, parallèlement à un rapport sur les OMD. Le DSRP intérimaire a été publié en janvier 2000 et le DSRP complet mis au point en juin 2001 au terme d'un processus de participation élargie.

Processus DSRP : Le processus DSRP a été mis en route dans le sillage des activités de l'initiative PPTE, en s'appuyant sur les dialogues nationaux lancés en 2000. Le gouvernement, avec l'aide d'experts des institutions nationales et des organisations internationales, a établi le DSRP en utilisant les données fournies par les Dialogues. L'objectif du processus DSRP est de réduire la pauvreté en appliquant des politiques économiques et sociales appropriées, axées sur les pauvres qui, notamment, leur donnent un meilleur accès aux marchés, leur assurent les services sociaux de base, augmentent leur protection sociale et renforcent l'égalité des chances.

Les quatre objectifs stratégiques qui définissent les actions à entreprendre pour lutter contre la pauvreté sont : 1) l'augmentation des salaires et la création d'emplois, l'accent étant mis sur le renforcement des capacités de production des petits agriculteurs urbains ; 2) la promotion du développement rural par l'augmentation des investissements dans les infrastructures commerciales et de production ; 3) le développement de l'instruction élémentaire et des services de prévention sanitaire ; 4) le renforcement de la sécurité pour les pauvres, en assurant la protection des populations les plus vulnérables (enfants, personnes âgées et populations touchées par les catastrophes naturelles) ; 5) la promotion de l'intégration sociale en encourageant la participation sociale pour renforcer la participation communautaire et la décentralisation.

La stratégie pose également comme objectifs l'égalité pour les groupes ethniques et les populations indigènes, l'égalité des genres et le développement durable de ressources naturelles. Le DSRP fixe comme buts : 1) une diminution du taux de pauvreté d'au moins 22 % (de 63 à 41 %) ; 2) une réduction de la pauvreté extrême de 37 à 17 % ; 3) une augmentation de l'espérance de vie de 62 à 69 ans ; 4) une augmentation du pourcentage de la population ayant une durée de scolarisation de huit ans ou plus (de 51 à 67 %).

MONOGRAPHIE DE L'ÉTHIOPIE

Évaluation : La mission d'étude en Éthiopie s'est déroulée entre le 11 et 18 octobre 2002. Elle était conduite par Alemayehu Geda (*School of Oriental and African Studies, Centre for development Policy and Research*, Londres) et Getahun Tafesse (consultant national). Elle s'est appuyée sur l'examen de documents clés, dont le tout nouveau DSRP national. Des réunions ont été organisées avec plusieurs parties prenantes et participants au processus DSRP.

Contexte : L'Éthiopie est située en Afrique de l'Est dans la région communément appelée la Corne de l'Afrique. Elle compte environ 65 millions d'habitants (chiffres de 2002). La majorité de la population (plus de 85 %) vit dans les zones rurales. L'Éthiopie, par sa population, est le deuxième pays d'Afrique. C'est un pays potentiellement riche avec de considérables ressources naturelles, mais celles-ci sont peu exploitées et le pays est extrêmement vulnérable aux éléments naturels et aux chocs extérieurs. Le dernier empereur a été déposé en 1974 par une junte militaire qui a gouverné jusqu'en 1991. Le gouvernement militaire a imposé, pendant près de 20 ans, un système de planification étatique de type soviétique, interdit l'économie de marché et la libre entreprise. Parallèlement, l'effondrement de l'économie, la chute du taux de croissance et la guerre civile provoquèrent en 1991, le renversement du régime militaire. Une coalition de circonstance, regroupant plus ou moins, des rebelles de différentes appartenances, est désormais au pouvoir sous la dénomination de Front Démocratique Révolutionnaire du Peuple Éthiopien. Le Front instaura le multipartisme, du moins en principe, et réorganisa les régions administratives en État Fédéral sur des bases ethniques et linguistiques. Le pays prit le nom de République Démocratique Fédérale d'Éthiopie (RFDE). En 1992, le Front acceptait les programmes d'ajustement structurel de la Banque Mondiale et du FMI. La croissance économique au cours des dix dernières années a été relativement forte et s'est accompagnée d'une stabilisation des prix. L'économie nationale étant principalement de type agraire, la croissance est largement déterminée par la performance du secteur agricole. Le pays compte une population pauvre importante qui, non employée de façon productive, pourrait devenir une menace pour la société. L'impact de la croissance économique sur la pauvreté a été contrecarré par l'augmentation des inégalités de revenus.

Assistance au Développement et Action de l'EPNU : Avec un investissement en pourcentage du PIB d'environ 17 % dans les années 90, et une épargne intérieure en % du PIB d'environ 7 % du PIB durant la même période, l'Éthiopie accuse un déficit intérieur moyen d'environ 10 % du PIB. Pour combler ce déficit, le pays doit s'en remettre à l'aide financière extérieure. D'après les chiffres l'assistance extérieure, au cours des dix dernières années, a constitué en moyenne environ 77 % du capital et plus de 25 % du budget ordinaire du gouvernement. Ces chiffres montrent clairement l'extrême dépendance de l'Éthiopie à l'égard des donateurs,

et par conséquent l'importance des nouveaux mécanismes d'acheminement de l'assistance (ou cadres de partenariat) comme le DSRP. C'est dans ce contexte général que doit être analysé le processus DSRP en Éthiopie.

Processus DSRP : La mise en place du processus DSRP en Éthiopie a débuté avec la création d'un comité technique chargé d'élaborer un DSRP intérimaire vers mai 2000. Le comité était composé de représentants de plusieurs ministères, des administrations régionales et du parlement. Une fois le document intérimaire établi, le Gouvernement a commencé l'élaboration d'un "plan d'action pour la formulation du DSRP" détaillé qui est entré en vigueur en juillet 2001. La préparation du DSRP prévoyait une série de consultations aux niveaux des districts (*Wereda*), des régions et au niveau fédéral, ainsi qu'avec le Groupe d'Aide au Développement des donateurs. Les consultations Fédérales (Federal Level Consultations) ont eu lieu dans la capitale en mars 2002. Elles ont marqué le point culminant du processus de participation. Elles ont permis d'atteindre les objectifs du Plan d'Action Gouvernemental (phase finale) en matière de consultations. Elles ont aussi permis, en s'appuyant sur les résultats des consultations régionales et de district, de mettre la pauvreté au centre des préoccupations et des politiques nationales. Les Consultations Fédérales étaient basées sur une représentation élargie des parties prenantes, y compris des participants aux consultations de district et de région, des représentants des ONG, du secteur privé, des milieux universitaires et des instituts de recherche ainsi que des instances religieuses. Elles ont abouti à l'élaboration du DSRP final (ou Programme pour le Développement Durable et la Réduction de la Pauvreté) en juillet 2002. Le document a été approuvé par la Banque Mondiale et le FMI en septembre 2002.

MONOGRAPHIE DU MALI

Évaluation : La mission d'étude s'est déroulée entre le 28 octobre et le 8 novembre 2002. Elle était conduite par Zenebeworke Tadesse (FSS/CDRP), Carlos Oya (CDRP) et Hamidou Magassa (consultant national).

Contexte : Le Mali compte 12 millions d'habitants pour une superficie de 1 200 000 km² (soit 8,2 habitants au km²). C'est l'un des plus grands pays enclavés du Sahel. Le pays est devenu indépendant en 1960 et a été dirigé par des gouvernements civils et socialistes. La tendance économique dans la seconde moitié des années 90 a été plutôt positive avec un taux de croissance du PIB oscillant entre 5 et 7 % par an. La situation socioéconomique est plutôt sombre, le Mali étant l'un des pays les plus pauvres du monde avec des indicateurs du développement humain extrêmement faibles (classé 164^e/174 dans le Rapport sur le Développement Humain 2002). Le taux de pauvreté est extrêmement élevé, entre 60 et 70 % selon les sources statistiques et les indicateurs de pauvreté choisis. D'après les indices de la pauvreté humaine, plus de 70 % de la population vit en dessous du seuil international de pauvreté de 1 dollar par jour, (PPA 1993) et 47 % vivent dans la pauvreté humaine.

Assistance au Développement et Action de l'EPNU : L'Assistance au Développement joue un rôle très important, à la fois au niveau macroéconomique et pour l'action gouvernementale au niveau local.

Processus DSRP : Le Gouvernement avait commencé la préparation de sa stratégie de réduction de la pauvreté avant que les institutions financières internationales aient approuvé le DSRP en décembre 1999. Malgré ces efforts nationaux et l'aval des donateurs, les Institutions Financières Internationales n'ont pas immédiatement approuvé la stratégie comme légitimant le Mali pour l'Initiative PPTTE et le nouveau partenariat entre les Institutions de Bretton Woods et le Gouvernement. En 2000, la stratégie de réduction de la pauvreté et l'étude prospective à long terme "Vision Mali 2025" ont finalement été intégrées comme *apports* dans le dispositif du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) mais la stratégie n'avait pas *pleinement* été adoptée comme DSRP intérimaire. En septembre 2000, le DSRP intérimaire (CSLP intérimaire) a été approuvé successivement par le Gouvernement et par la Banque Mondiale et le FMI. Entre 2001 et 2002, le CSLP final a été préparé en passant par plusieurs étapes et différents niveaux de participation. Le processus a en principe, été organisé, de façon exemplaire. En mai 2002, le document fut approuvé et présenté aux Institutions de Bretton Woods qui ne se sont pas encore prononcées. La situation actuelle en Côte d'Ivoire est un grand sujet de préoccupation et pourrait avoir des répercussions sur l'évaluation du CSLP final du fait que l'impact de ce type de facteur extérieur sur la croissance et le cadre global du CSLP doit normalement être pris en compte dans le document.

MONOGRAPHIE DU PAKISTAN

Évaluation : La mission d'étude au Pakistan s'est déroulée entre le 11 et le 21 novembre 2002. Elle était conduite par Michael Reynolds (CDPR) et G.M. Arif (*Pakistan Institute of Development Economics – PIDE – Institut pakistanais du développement et de ses aspects économiques*).

Contexte : La République Islamique du Pakistan a été fondée en 1947. C'est un État fédéral qui couvre une superficie de près de 800 000 km² et compte près de 140 millions d'habitants. Alors que le taux annuel moyen de croissance économique atteignait 6,5 % dans les années 80, il est tombé à 5,4 % dans la première moitié des années 90 et à 3,6 % dans la seconde moitié. La position insupportable de débitrice, reste le principal problème au niveau macroéconomique. En 1990, le niveau de pauvreté augmentait, passant d'environ 27 % en 1992-93 à 32 % en 1998-99, soit 12 millions de pauvres de plus. Les impacts positifs de la croissance économique sur la réduction de la pauvreté ont été contrecarrés par l'accroissement des inégalités. Les autres indicateurs sociaux placent le Pakistan dans une position défavorable comparé aux autres pays ayant un niveau de revenu par habitant similaire.

Assistance au Développement et Action de l'EPNU: L'Equipe de Pays des Nations Unies regroupe sept fonds de contribution volontaire (PNUCD, PNUD, FNUAP, HCR, UNICEF et PAM) et cinq institutions spécialisées (FAO, OIT, UNESCO, ONUDI et OMS). Le Programme Commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) est aussi représenté. En outre, plusieurs organisations qui ne sont pas implantées au Pakistan et agissant normalement par l'intermédiaire des organisations résidentes, entretiennent des relations de longue date avec le pays : AIEA, OACI, DAES/ONU (Département des affaires économiques et sociales), UNIFEM, UNOPS, OMPI, OMC. Le Coordonnateur Résident assure la coordination entre les organismes du système qui sont actifs au

Pakistan et qui, par ailleurs, gardent des liens étroits avec leurs ministères de contrepartie. Le programme total d'activité du système des Nations Unies au Pakistan est relativement restreint comparé à l'assistance extérieure globale.

Processus DSRP: La mise au point du DSRP intérimaire a été achevée en novembre 2001. Le Gouvernement, pour suivre l'application du DSRP intérimaire, a créé en février 2002 le Comité National pour l'Application du DSRP dirigé par le Secrétaire Général des Finances et comprenant les secrétaires des institutions gouvernementales fédérales et provinciales partenaires. Le Comité est chargé d'appliquer les réformes politiques prévues dans le DSRP, d'évaluer leur impact et de procéder aux ajustements (le cas échéant). En outre, le Gouvernement a installé le Secrétariat du DSRP dans la Division des Finances du Ministère des Finances pour qu'il puisse faire office de Secrétariat du Comité. Le Comité est également chargé, avec l'assistance du Secrétariat du DSRP, de la formulation du DSRP complet. Le DSRP sera élaboré sur la base des documents préparés par les administrations provinciales elles-mêmes, en consultation avec les autorités de district nouvellement élues, pour refléter réellement, et avec précision, la diversité des unités fédérales. Le DSRP final devrait être terminé en 2003.

MONOGRAPHIE DE LA TANZANIE

Évaluation : La mission d'étude en Tanzanie s'est déroulée du 4 au 9 novembre 2002. Elle était conduite par Alemayehu Geda (SOAS/CDPR) et Bedasson Shallanda (consultant national).

Contexte : La République Unie de Tanzanie (Tanzanie) est composée de la Tanzanie sur le continent et de l'île de Zanzibar (avec les deux petites îles de *Unguja* et *Pemba*). La Tanzanie, située en Afrique de l'Est, compte environ 34 millions d'habitants (chiffre de 2000). Ancienne colonie britannique, elle a accédé à l'indépendance en 1961. Le pays a adopté un système de "Socialisme Africain ou *Ujama*" dont les principes ont été exposés dans la "Déclaration d'Arusha" en 1967. Avec un revenu par habitant de 280 dollars (en 2000) la Tanzanie, fait partie des pays à faible revenu de l'Afrique subsaharienne. Les tendances macroéconomiques récentes sont bonnes et le pays a enregistré une croissance soutenue en PIB réel et en PIB par habitant. Néanmoins, la réduction de la pauvreté financière des ménages tanzaniens a été très limitée au cours des années 90. L'augmentation des inégalités a largement contribué au manque d'amélioration de la situation des pauvres (en particulier dans les zones rurales).

Assistance au Développement et Action de l'EPNU: Avec un taux d'investissement équivalent à environ 17 % du PIB entre 1995 et 2000, et une épargne intérieure avoisinant 6 % durant la même période, la Tanzanie accuse un déficit intérieur moyen d'environ 11 % du PIB. Pour combler ce déficit, le pays n'a pas d'autre choix que de dépendre de l'aide financière extérieure. L'assistance extérieure constitue environ 90 % du capital et plus de 40 % du budget ordinaire du Gouvernement pour l'exercice budgétaire de cette année. Ces chiffres montrent clairement l'extrême dépendance de la Tanzanie à l'égard des donateurs, et par conséquent l'importance des nouveaux mécanismes d'acheminement de l'assistance (ou cadres de partenariat) comme le processus DSRP. C'est dans ce contexte général que doit être analysé le processus DSRP en Tanzanie.

Processus DSRP : Le DSRP tanzanien (DSRP intérimaire) a d'abord été préparé dans le contexte de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTÉ). L'élaboration s'est appuyée sur une série de consultations auxquelles ont participé, à différents niveaux, les différentes parties prenantes. Le DSRP a ensuite été examiné et approuvé, début février 2000, par le Cabinet. Le Comité des Ministres et le Gouverneur de la Banque Centrale ont dirigé la préparation du DSRP complet. Le Plan de réduction de la pauvreté de Zanzibar a été conçu après la formulation du DSRP sur le continent. Cela s'explique en partie par la crise politique qu'a connue l'île après les élections de 2000. La préparation du Plan de réduction de la pauvreté de Zanzibar a principalement été dirigée par un comité technique interministériel composé de cadres supérieurs des principaux ministères d'exécution technique et présidé par le Secrétaire Principal du Ministère des Finances et des Affaires Economiques de Zanzibar.

MONOGRAPHIE DU VIETNAM

Évaluation : La mission d'étude au Vietnam s'est déroulée en août 2002. Elle était conduite par John Weeks (SOAS/CDPR) et Nguyen Thang (consultant national).

Contexte : Après la réunification au milieu des années 70, l'économie vietnamienne s'est lentement développée jusqu'au milieu des années 80. En 1986, le Septième Congrès du Parti a approuvé un plan détaillé de réformes économiques "Doi Moi" (ou rénovation) pour assurer le passage de la planification centralisée à l'économie de marché. La libéralisation des prix en fin d'année 1980 début 1990, l'approbation d'un cadre juridique pour le secteur privé et l'adoption, en 1993, d'une législation foncière radicale ont permis de lancer l'économie. Les relations économiques avec l'extérieur se sont modifiées, notamment après la levée de l'embargo des États-Unis en 1993, et l'accès aux principaux marchés des pays développés s'est amélioré.

Les investissements étrangers directs sont passés de 346 millions en 1988 à plus de 7 milliards en 1995, allant jusqu'à 8,2 milliards en 1996. Les investissements domestiques ont aussi régulièrement augmenté. L'expansion économique du Vietnam est l'une des plus rapides du monde, avec un taux de croissance annuel de plus de 7 % dans les années 90. L'inflation est passée de plus de 300 % en 1987 à moins de 4 % en 1997. La croissance économique a été largement partagée ce qui a permis une réduction drastique de la pauvreté dont le taux est passé de 57 % en 1993 à 37 % en 1998.

La croissance s'est ralentie vers la fin des années 90 avec un important fléchissement des nouveaux engagements d'investissements étrangers. L'élargissement des écarts de revenu, en grande partie provoqué par les différences de croissance entre régions, constitue une réelle préoccupation. Cette nouvelle conjoncture a eu un impact négatif sur la réduction de la pauvreté et le développement humain, tout particulièrement dans les régions sous-développées. Le chômage a augmenté dans les zones urbaines, et en zones rurales où il touche environ 35 % de la population active en dehors des périodes de récoltes, la situation est extrêmement grave.

Assistance au Développement et Action de l'EPNU: D'après les données officielles, l'APD a progressé régulièrement au Vietnam, depuis que la communauté des donateurs a repris son assistance au début des années 90. Les promesses de contribution des donateurs au cours de la période 1993-2001, ont presque atteint 20 milliards de dollars. Les décaissements durant la même période s'élevaient à 10,3 milliards de dollars. Grâce aux efforts du Gouvernement de la communauté des donateurs et des prêteurs, le fossé entre les engagements et les versements a pu être rétréci. Les versements annuels APD pourraient s'élever à 1,5 milliard de dollars en 2002, soit une augmentation de presque 10 % sur 2001. La communauté des donateurs au Vietnam, se compose de 25 pays fournissant une aide bilatérale, 20 organismes d'aide multilatérale et de près de 400 ONG internationales. Le Japon est le donateur le plus important, suivi par la Banque Mondiale, la BAsD et le FMI. Le groupe des donateurs bilatéraux fournit 50 % des versements ADP.

Les versements des organismes des Nations unies sont restés stables, avec environ 50 millions de dollars. Au sein du système, le PNUD se situe en première position pour l'aide fournie en 2001, suivi par l'UNICEF. Un changement notable s'est produit dans la répartition sectorielle de l'assistance du système des Nations Unies. En 1999 et 2000, la part principale de l'aide allait au secteur de la santé, les autres secteurs se partageant quasi également la part restante. En 2001, c'est l'agriculture qui est devenue le principal destinataire (12 millions de dollars) devant le secteur de la santé (9 millions de dollars) et le secteur du développement social (6 millions de dollars).

Processus DSRP : Le DSRP intérimaire et le DSRP complet sont inspirés des stratégies de développement socioéconomiques, les plans quinquennaux et les programmes ciblés de lutte contre la pauvreté. Les éléments sectoriels du DSRP sont basés sur les stratégies sectorielles décennales 2001-2010 et les propositions adressées par les ministères techniques à l'équipe de rédaction. Il en résulte donc que le processus DSRP national a commencé bien avant que le Gouvernement décide de préparer un DSRP intérimaire à la demande des Institutions de Bretton Woods. L'origine remonte à janvier 1999, lors de la création par le gouvernement, en collaboration avec la communauté des donateurs et des prêteurs et plusieurs ONG locales et internationales, de l'Équipe Spéciale Chargée de la Pauvreté.

Au Vietnam, les pauvres ont été directement consultés sur les DSRP dans le cadre de consultations participatives centrées sur les politiques intitulées Évaluations Participatives de la Pauvreté (EPP). Les vues de ceux qui ont participé au processus de consultation ont été, dans une certaine mesure, entendues et prises en compte, à la lettre et dans l'esprit, dans le DSRP.

Annexe 7: État d'avancement des DSRP intérimaires et des DSRP complets (au 23 avril 2003)

Pays	DSRP intérimaires	DSRP complets
Albanie	mai 00	Juin 02
Angola	prévu pour juin 2003	
Arménie	mars 01	prévu pour mai 03
Azerbaïdjan	mai 01	Décembre 02
Bangladesh	prévu pour mai 03	
Bénin	juin 00	Mars 03
Bolivie	janvier 00	Mars 01
Bosnie-Herzégovine	octobre 02	Première version mars 03
Burkina Faso		Mai 00
Burundi	prévu pour avril-juin 2003	
Cambodge	octobre 00	Janvier 03
Cameroun	août 00	Avril 03
Cap-Vert	avril 02	prévu pour avril-juin 2003
Comores	Était prévu pour décembre 2002	prévu pour juillet-septembre 2003
Congo, (République démocratique du)	juin 02	
Congo, (République du)	2002	
Côte d'Ivoire	mars 02	première version septembre 02
Djibouti	juin 01	prévu pour juin 2003
Dominique	Était prévu pour octobre-décembre 2002	
Érythrée		
Éthiopie	novembre 00	Octobre 02
Gambie	octobre 00	Juillet 02
Géorgie	novembre 00	prévu pour mai 03
Ghana	juin 00	Mars 03
Guinée	octobre 00	Novembre 01
Guinée-Bissau	septembre 00	prévu pour octobre 2003
Guyana	octobre 00	Mai 02
Haïti	prévu pour avril-juin 2003	
Honduras	mars 00	Septembre 01
Indonésie	Était prévu pour octobre-décembre 2002	
Kenya	juillet 00	Était prévu pour janvier-mars 2003
Kirghizistan	juin 01	Janvier 03
Lao, (République démocratique populaire)	mars 01	prévu pour septembre 03
Lesotho	décembre 00	prévu pour juillet 2003
Libéria		
Macédoine, (ex-République yougoslave de)	novembre 00	Août 02
Madagascar	décembre 00	Était prévu pour octobre-décembre 2002
Malawi	août 00	Août 02
Mali	juillet 00	Février 03
Mauritanie		Décembre-00
Moldova, (République de)	novembre 00 et juillet 02	Était prévu pour mars 2003
Mongolie	septembre 01	Prévu pour mai 03
Mozambique	février 00	Octobre 01
Myanmar		
Népal	2001	
Nicaragua	août 00	Septembre 01
Niger	octobre 00	Janvier 02
Nigéria		
Ouganda		Mars 00
Ouzbékistan	Était prévu pour juillet-septembre 2002	
Pakistan	décembre 01	prévu pour juillet 03
République centrafricaine	décembre 00	prévu pour juillet-septembre 2003
Rwanda	novembre 00	Juillet 02
Sao Tomé-et-Principe	avril 00	Était prévu pour octobre-décembre 2002
Sénégal	mai 00	Novembre 02

Pays	DSRP intérimaires	DSRP complets
Sierra Leone	septembre 01	
Somalie		
Soudan	prévu pour juillet 03	
Sri Lanka		Février 03
Tadjikistan, (République du)	mars 00	Octobre 02
Tanzanie, (République Unie de)	mars 00	Octobre 00
Tchad	juillet 00	Était prévu pour octobre-décembre 2002
Togo	Était prévu pour octobre-décembre 2002	
Vietnam	mars 01	Juin 02
Yémen, (République du)	décembre 00	Juillet 02
Zambie	juillet 00	Mai 02

Sources: Banque Mondiale et bureaux de pays du PNUD

Annexe 8: Stratégies de réduction de la pauvreté : domaines d'activité et progrès réalisés en 2001

Domaine d'activités	Progrès réalisés	Bureaux de pays impliqués
Préparation et application des DSRP	<ul style="list-style-type: none"> • Co-chairing with the government the national PRS steering group; coordination role on poverty reduction vis-à-vis UN organizations or bilateral donors • Coprésidence avec le gouvernement du Groupe directeur national DSRP; coordination des activités des organismes des Nations Unies ou des donateurs bilatéraux en matière de réduction de la pauvreté • Développement des capacités des institutions responsables de la formulation des politiques relatives à la pauvreté, y compris pour la désagrégation des données par sexe • Renforcement des liens entre les niveaux local et global; exploitation de l'expérience tirée des programmes régionaux ou locaux de lutte contre la pauvreté pour soutenir la lutte nationale contre la pauvreté 	Azerbaïdjan, Bangladesh, Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Cambodge, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gambie, Géorgie, Guinée, Haïti, Indonésie, Kirghizistan, Madagascar, Malawi, Mali, Moldova, Mongolie, Mozambique, Niger, Nigéria, Ouganda, Ouzbékistan, République démocratique du Congo (RDC), Rwanda, Sri Lanka, Togo, Tanzanie, Vietnam, Yémen
Approche participative pour la formulation des politiques, stratégies et programmes nationaux et régionaux de lutte contre la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir la participation pour la préparation et l'analyse des DSRP • Épauler les forums des ONG, ou former les organisations de la société civile pour faciliter leur contribution aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté 	Azerbaïdjan, Bolivie, Burkina Faso, Burundi, Guinée, Honduras, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, Pakistan, RD du Congo, RDP du Laos, Tanzanie, Yémen
Développement des politiques macro-économiques	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des liens entre le cadre macroéconomique et les stratégies nationales de réduction de la pauvreté • Analyse prévisionnelle des options politiques macroéconomiques 	Bénin, Bolivie, Cambodge, Gambie, Mongolie, Mozambique, Mali, Vietnam
Suivi des stratégies nationales de réduction de la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> • Politiques nationales étayées par les données locales désagrégées par sexe • Indicateurs sélectionnés pour utilisation dans les SRP nationales • Enquêtes sur les ménages ; matrice d'analyse pour les SRP nationales avec utilisation de l'indice de développement humain 	Arménie, Bénin, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Cambodge, Côte d'Ivoire, Géorgie, Guyana, Haïti, Honduras, Malawi, Mali, Mauritanie, Moldova, Mongolie, Niger, Pakistan, Rwanda, Sénégal
Suivi de la pauvreté pour le renforcement des capacités	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités des bureaux nationaux de statistique et des capacités d'analyse 	Bolivie, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Gambie, Géorgie, Guinée, Haïti, Honduras, Moldova, Mozambique, Ouganda,

Domaine d'activités	Progrès réalisés	Bureaux de pays impliqués
	statistique : coopération Sud-Sud, formation, bases de données <ul style="list-style-type: none"> • Formation et assistance technique pour évaluer la pauvreté • Création d'un système national de suivi de la pauvreté, avec des données désagrégées par sexe et par lieu 	République centrafricaine, Sri Lanka, Togo, Tanzanie, Yémen