



Réunion plénière africaine sur les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement

26 au 28 mars 2006

Le Caire, Egypte

# Stratégies nationales de réduction de la pauvreté et de mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le développement: Document de réflexion



**Commission économique  
pour l'Afrique**



Union Africaine

Stratégies nationales de réduction de  
la pauvreté et de mise en œuvre des  
Objectifs du Millénaire pour  
le développement

**Document de réflexion**

## Table des matières

Abréviations	v
Résumé analytique	vii
1. Introduction	1
2. Réalisation des objectifs du millénaire pour le développement: politiques de croissance économique et de réduction la pauvreté	4
3. Appropriation, direction et obligation redditionnelle pour la réduction de la pauvreté	9
4. Capacités requises pour la réduction de la pauvreté	14
5. Restructuration de l'aide, SRP et OMD	18

## Abréviations

APD	Aide publique au développement
ASS	Afrique subsaharienne
BDP	Balance des paiements
BEI	Bureau d'évaluation indépendant (FMI)
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
CE	Commission européenne
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CFA	[Franc de la] Coopération financière en Afrique centrale
CPA	Commission pour l'Afrique
CPIA	Évaluation de la politique et des institutions nationales
DAC	Comité d'aide au développement
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
GPRS I	Stratégie nationale de réduction de la pauvreté
GPRS II	Stratégie de croissance économique et de réduction de la pauvreté (Ghana)
IDA	Association internationale de développement
IFI	Institution financière internationale
MAEP	Mécanisme africain d'examen par les pairs
MDRI	Initiative multilatérale d'allègement de la dette
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement économique de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODI	Institut de développement d'outremer
OED	Département de l'évaluation des opérations (Banque mondiale)
OMD	Objectif du Millénaire pour développement
PASDEP	Plan de développement accéléré et durable pour l'élimination de la pauvreté (Ethiopie)
PEAP	Plan pour l'élimination de la pauvreté (Ouganda)
PEFA	Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière
PMNU	Projet du Millénaire des Nations Unies
PPTE	Pays pauvres très endettés
PSA	Partenariat stratégique avec l'Afrique
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
SRPDG	Stratégie de réduction de la pauvreté de deuxième génération

## Résumé analytique

Les progrès hésitants accomplis par l'Afrique dans la poursuite des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) coïncident avec la fin de la «première génération» des stratégies de réduction de la pauvreté, qui ont été prescrites dans le cadre de l'Initiative des pays pauvres très endettés (PPTE) renforcée, en 2000. Cette transition offre ainsi une excellente occasion pour dresser un bilan du processus des stratégies de réduction de la pauvreté et mettre les éventuels acquis et autres enseignements au service de la «deuxième génération» de ces stratégies, afin de faire face à l'impérieuse nécessité de réaliser, au niveau de l'Afrique, les Objectifs du Millénaire pour le développement.

L'initiative SRP avait un caractère innovant, en ce sens qu'elle visait à mettre l'accent sur certains principes d'apparition récente, à savoir: la prise en mains par les pays, l'orientation vers l'obtention de résultats, l'approche intégrée, le partenariat et les liens à long terme. Le recours à un processus national pour le choix des politiques et des programmes a ainsi été jugé aussi important que le contenu même de ces politiques et programmes.

Les diverses évaluations de l'initiative SRP tendent à montrer que les stratégies mises en œuvre ont effectivement abouti à des résultats positifs sur plusieurs plans:

- Elles ont permis de renforcer l'accent mis sur la pauvreté, notamment à travers l'accroissement des dotations consacrées aux dépenses en faveur des pauvres. Les secteurs «favorables aux pauvres» ont bénéficié d'allocations supplémentaires correspondant en moyenne à 2% du produit intérieur brut (PIB) dans 20 pays au titre de la période 1999-2003;
- Elles ont assuré une implication plus active des parties prenantes, notamment à la phase préparatoire;
- Elles ont contribué à concentrer davantage l'attention sur les questions de gouvernance, notamment en ce qui concerne la gestion des finances et des dépenses publiques;
- Elles ont servi de cadre pour une gestion améliorée de l'aide;
- Elles ont été conformes aux objectifs du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) qui a, à son tour, contribué à leur renforcement.

En revanche, en ce qui concerne le contenu des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP):

- Peu d'attention a été accordée à la croissance et à l'emploi, par rapport aux secteurs sociaux;
- La fixation des priorités et l'ordonnancement ont manqué d'efficacité;
- Les bases d'analyse, notamment les sources de la croissance et leur impact distributionnel, sont demeurées insuffisantes;
- La réaction des partenaires extérieurs a été inadéquate dans l'ensemble, surtout en termes d'adhésion aux DSRP nationaux; et
- Les questions relatives à la parité hommes-femmes n'ont pas bénéficié de l'attention souhaitée.

Pour ce qui est du processus des DSRP:

- Peu d'attention a été accordée aux principaux processus nationaux et aux grandes organisations politiques, notamment les parlements;
- Les parties prenantes ont été, de manière générale, tenues à l'écart du processus de suivi et de contrôle, ainsi que des consultations au sujet des politiques macro-économiques et structurelles;
- L'accent n'a pas été suffisamment mis sur les questions relatives au développement des capacités; et
- Les processus ont été influencés en majeure partie par le souci d'obtenir l'aval du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale.

Il ressort de ce qui précède que la «deuxième génération» des stratégies de réduction de la pauvreté (DGSRP) doit embrasser quatre séries de questions, à savoir: le contenu des stratégies de réduction de la pauvreté, notamment les liens entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté; l'appropriation, la direction et l'obligation de rendre compte dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté; la capacité de mise en œuvre de ces stratégies; et l'aide extérieure.

## PAUVRETÉ ET CROISSANCE

Pour les pays les plus pauvres, l'accélération de la croissance économique est une condition essentielle (mais pas suffisante) pour la réduction de la pauvreté. Il faudra pour cela des politiques macroéconomiques cohérentes qui puissent assurer la stabilité des prix, des efforts plus intenses au niveau international pour amortir les chocs externes et une gestion judicieuse des dépenses publiques. La promotion de la croissance nécessite absolument l'amélioration du climat d'investissement à travers l'élimination des obstacles administratifs, le renforcement qualitatif des infrastructures, la disponibilité d'un secteur financier plus efficace et orienté vers le développement, le renforcement des capacités en matière d'échanges commerciaux, ainsi que la revalorisation du capital humain et des moyens technologiques. Il importera d'accorder une attention particulière aux petites entreprises et aux mécanismes de micro financement afin d'assurer un accroissement rapide de l'emploi et des revenus du secteur informel, notamment dans le domaine de l'agriculture.

## APPROPRIATION, DIRECTION ET OBLIGATION REDDITIONNELLE

L'engagement et la direction politiques sont essentiels pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté, et l'amélioration de la gouvernance augmente la possibilité que des politiques favorables à la croissance et aux pauvres soient effectivement mises en œuvre. Le processus des SRP a été considéré jusqu'à présent en termes essentiellement technocratiques, pendant que des processus parallèles contribuaient à laisser l'impression que les SRP étaient en réalité destinées «aux donateurs» et non à la nation. La mise en œuvre efficace de la deuxième génération de stratégies permettra de consolider les SRP et de les intégrer aux processus nationaux, notamment en ce qui concerne les parlements et les autres groupes sociaux et politiques organisés.

## CAPACITÉS

Le manque de capacités demeure une entrave majeure à la réalisation des OMD et à la réduction de la pauvreté. Les efforts consentis dans le passé pour remédier à cette situation ont péché par une mauvaise appréciation du contexte institutionnel au niveau national, de la disponibilité des compétences techniques au sein des pays et dans la diaspora ainsi que des réformes requises (y compris sur le plan financier) pour parvenir à les mobiliser. Ces initiatives ont eu tendance à mettre l'accent sur les mesures ayant trait à l'offre, et qui se sont souvent révélées fort coûteuses et sans impact systémique. Les questions relatives au développement des capacités doivent figurer au premier plan des préoccupations, et il y aurait lieu d'envisager la création d'institutions chargées explicitement d'intervenir dans le domaine des capacités.

## AIDE

L'aide octroyée a été non seulement insuffisante pour assurer la réduction de la pauvreté, mais aussi peu compatible avec les stratégies envisagées à cet effet, mal coordonnée et de surcroît imprévisible. Cette situation a conduit à une très forte sollicitation des capacités limitées des pouvoirs publics africains, qui doivent à leur tour concevoir des politiques explicites de gestion de l'aide et des stratégies de sortie à long terme pour insister sur le mécanisme d'appui budgétaire et d'autres modalités jugées plus prévisibles et moins complexes. Ils doivent chercher en même temps à renforcer leur propre capacité à produire des résultats concrets. Il conviendra de mettre au point des mécanismes d'obligation redditionnelle mutuelle, parallèlement au renforcement des capacités au niveau continental, par le canal de l'Union africaine (UA), du NEPAD ou de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), pour soutenir les initiatives nationales visant à améliorer la gestion de l'aide.

# 1. Introduction

La plupart des pays africains ont réalisé quelques progrès dans la lutte contre la pauvreté au cours des 20 dernières années, et ont jusqu'à présent suivi un parcours assez laborieux vers la réalisation des OMD, en comparaison des autres régions en développement du monde. Cette mauvaise performance et les différences entre les expériences des pays sont dues à de nombreux facteurs. Cependant, comme l'ont déclaré les ministres africains chargés des finances, de la planification et du développement économique lors de la Conférence de la CEA en 2005 à Abuja (Nigéria), «il est évident que les progrès vers une réduction sensible de la pauvreté et vers l'atteinte des OMD ont été entravés par une croissance économique insuffisante et du fait que les fruits de la croissance réalisée n'ont pas été, pour une bonne part, redistribués dans l'ensemble de la société».

L'indice de pauvreté basé sur le revenu et la plupart des autres indicateurs sociaux se sont en fait détériorés dans la quasi-totalité des pays africains à faible revenu, jusqu'à la fin des années 1990. C'est sur cette toile de fond que le processus des DSRP a été institué initialement en 1999, dans le cadre de l'initiative PPTE élargie, pour améliorer la planification, la mise en œuvre et le suivi des actions gouvernementales visant à réduire la pauvreté. Parallèlement à la réduction de la dette par les institutions financières internationales (IFI) et les créanciers bilatéraux, les autorités publiques des pays en développement remplissant les conditions requises devaient établir des DSRP, en suivant cinq principes fondamentaux. En effet, ces documents de stratégie devaient:

- Émaner d'un processus dirigé par le pays, avec une participation élargie de la société civile;
- Être axés sur l'obtention de résultats, en accordant la priorité aux mesures en faveur des pauvres;
- Suivre une approche intégrée en abordant la nature holistique de la pauvreté;
- Être établis en partenariat avec toutes les parties prenantes; et
- S'inscrire dans une perspective à long terme.

Une telle démarche était en contraste avec les exigences antérieures des IFI (élément indispensable de la plupart des arrangements de soutien bilatéral) prévoyant l'établissement d'un Document de cadre de politique générale, qui était perçu comme un processus dirigé par les donateurs, centré sur des conditionnalités de politique visant essentiellement des réformes macro-économiques structurelles et n'accordant qu'une très faible importance aux réformes exigées par les donateurs, outre le fait d'être basé sur un horizon extrêmement rapproché. La nouvelle approche représentait donc une transition pour passer d'une conditionnalité de politique appliquée par les partenaires extérieurs à une «conditionnalité de processus». De manière spécifique, il était fermement espéré que le processus d'adoption des SRP donnerait lieu à une participation élargie (c'est-à-dire au-delà du cercle gouvernemental) au niveau national.

L'initiative d'instituer les DSRP n'était pas la première tentative faite par les gouvernements africains pour faire de la pauvreté une préoccupation prioritaire, et le groupe de pays - essentiellement des pays à faible revenu très endettés - dont on attendait maintenant les DSRP n'était pas non plus le seul à prendre très au sérieux la question de la pauvreté. De fait, les pays à revenu intermédiaire d'Afrique du Nord et la République sud-africaine appliquaient déjà depuis quelques années, avec un certain succès, des mesures visant à réduire la pauvreté. Il faut reconnaître cependant que l'initiative DSRP représentait la première démarche entreprise pour élaborer une approche concertée de la lutte contre la pauvreté, regroupant dans un cadre commun les processus des politiques nationales, de l'aide internationale et de l'allègement de la dette.

Depuis le lancement de l'initiative DSRP, bon nombre de pays africains ont aussi adopté les OMD comme outil de coordination des politiques de développement, dans le cadre général des priorités de développement, pour mieux centrer leurs efforts sur la lutte contre l'extrême pauvreté. Les OMD ont été approuvés par 191 États membres de l'ONU, comme des cibles mesurables reliées à des calendriers précis, et les gouvernements des pays en développement et des pays développés se sont engagés conjointement à fournir les ressources nécessaires et à mettre en œuvre les politiques requises pour les réaliser.

A cet égard, il est évidemment important d'aborder la question de l'harmonisation du processus des SRP avec celui des OMD. Dans le contexte de l'évaluation des progrès qu'ils ont accomplis vers la réalisation des OMD, de nombreux pays africains ont par conséquent entrepris de faire le bilan des acquis, ainsi que des difficultés qui sont encore à surmonter dans le processus des SRP, avant de s'engager dans la nouvelle initiative dite des SRP de deuxième génération.

## ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE PASSÉE

En 2001, la CEA a créé le Groupe de réflexion sur les DSRP, comme cadre d'apprentissage mutuel et de partage de l'information sur la conception et la mise en œuvre des stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Au cours des cinq dernières années, le Groupe a tenu trois réunions, qui ont donné lieu à des échanges de vues et d'expériences entre les pays. Les travaux du groupe ont abouti à un consensus sur le fait qu'une deuxième génération des documents de stratégie de réduction de la pau-

vreté devrait offrir de meilleures possibilités d'assurer une croissance durable, de réaliser la transformation économique requise dans les pays africains à faible revenu ou à revenu intermédiaire, et d'approfondir les partenariats sur la base d'approches définies par les pays eux-mêmes.

A sa dernière réunion d'évaluation qui a eu lieu en décembre 2003, le Groupe est arrivé à la conclusion que les DSRP avaient certes eu des effets positifs sur le contenu et le processus des plans de développement, mais que les gouvernements africains devaient redoubler d'efforts pour élaborer des politiques et des programmes favorables aux pauvres, intensifier la lutte contre le VIH/SIDA, améliorer les liens avec le système budgétaire, favoriser le renforcement des capacités et instituer des mécanismes de consultation. De leur côté, les partenaires devaient accélérer l'harmonisation des modalités d'octroi de l'aide.

Depuis lors, plusieurs études de grande portée ont été réalisées sur les DSRP, notamment par l'Institut de développement d'outremer (ODI) pour le compte du Groupe de travail du Partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA) sur l'appui budgétaire, le Département de l'évaluation des opérations (OED) de la Banque mondiale et le Bureau d'évaluation indépendant (IEO) du FMI. Ces études ont abouti pratiquement aux mêmes conclusions.

En effet, la mise en œuvre des SRP de deuxième génération en Afrique est confrontée à un immense défi. Outre les difficultés évoquées ci-dessus, le rythme de croissance, bien qu'étant en amélioration, n'est pas suffisant pour permettre la réalisation des OMD et la réduction de la pauvreté. Le problème du chômage, notamment chez les jeunes, et la forte augmentation du nombre d'orphelins et d'enfants vulnérables sont tels que, sans une amélioration rapide des perspectives en matière d'emploi, l'effondrement de la structure sociale risque de devenir une menace réelle.

## MAINTENIR L'ÉLAN GÉNÉRÉ EN AFRIQUE

À la lumière du consensus du Groupe de réflexion sur les DSRP et compte tenu de l'urgente nécessité de redoubler d'efforts en vue de la réalisation des OMD, le moment semble tout à fait indiqué pour organiser un dialogue régional de haut niveau sur les conclusions/recommandations du Groupe de réflexion, afin de convenir de la marche à suivre. L'année 2005 a souvent été considérée comme «l'année de l'Afrique», du fait qu'en dépit de la survenue d'autres grandes crises affectant le développement international (notamment le récent tsunami en Asie), la communauté internationale a continué d'accorder une attention soutenue au problème de la pauvreté chronique de l'Afrique et à la nécessité d'envisager des efforts particuliers («une forte impulsion») en vue de l'atteinte des OMD dans l'ensemble de la région.

Le rapport présenté en janvier 2005 sur le Projet du Millénaire des Nations Unies préconisait le doublement du volume de l'aide octroyée aux pays à faible revenu. La Commission pour l'Afrique a présenté en mars 2005 un rapport contenant un message analogue, avec une série de recommandations concrètes sur les moyens à mettre en œuvre pour accélérer le développement en Afrique. Lors de son sommet de Gleneagles au mois de juillet, le G8 a examiné le rapport de la Commission et adopté d'importantes décisions concernant l'aide, le commerce et la dette en Afrique, s'engageant notamment à doubler le montant de l'aide à l'Afrique avant 2010. Ce processus a atteint son point culminant lors du Sommet mondial de septembre 2005, qui a donné l'occasion à l'Assemblée générale des Nations Unies d'évaluer les progrès accomplis vers la réalisation des OMD et de prendre des engagements fermes au sujet d'une série d'initiatives «à impact rapide», que les pays en développement et les pays développés devraient lancer conjointement, et le plus tôt possible, pour améliorer les conditions de vie de millions de personnes afin de stimuler la croissance économique.

Au regard des résultats et des engagements issus des rapports et des conférences de 2005, il ne semble pas exagéré d'affirmer que les stratégies de réduction de la pauvreté qui sont en cours d'établissement en Afrique au titre de la période 2005-2006 représentent la dernière chance d'engager les pays dans la voie menant aux cibles fixées pour 2015. Il est par conséquent essentiel que les gouvernements africains fassent le point sur l'initiative des SRP et d'autres expériences récentes en matière de mise en œuvre de politiques de lutte contre la pauvreté, afin de circonscrire clairement la marche à suivre.

A cet égard, la présente communication est destinée à fournir un cadre de discussions lors de la Session plénière africaine de 2006 sur les SRP, en établissant une synthèse des récentes expériences nationales dans la mise en œuvre des SRP, ainsi que des politiques requises pour la réalisation des OMD. Sur cette base, des recommandations sont formulées à l'attention des pays africains, en vue de la mise en œuvre des stratégies existantes ou de l'élaboration de nouvelles stratégies.

De ce point de vue, la communication s'appuie sur les travaux du Groupe de réflexion de la CEA et sur de multiples travaux d'analyse concernant les thèmes de fond de la Session plénière africaine sur les SRP. Elle fournit ainsi un résumé et présente les points saillants des documents de base établis sur chacun de ces quatre thèmes, à savoir:

- La croissance économique, la réduction de la pauvreté et la mise en œuvre des OMD;
- L'appropriation, la direction et l'obligation redditionnelle dans le processus de réduction de la pauvreté;
- Le renforcement des capacités pour la mise en œuvre des SRP; et
- La restructuration de l'aide.



Il est espéré qu'à la fin des travaux, les participants à la Session plénière africaine sur les SRP adopteront un «Document final» faisant le point de ce qui a été réalisé, mettant l'accent sur les principales difficultés à surmonter et traçant la voie à suivre, à travers un Plan d'action pour l'amélioration des SRP nationales en Afrique et l'harmonisation effective des politiques visant à stimuler la croissance durable en vue de la réalisation des OMD.

## 2. Réalisation des objectifs du millénaire pour le développement: politiques de croissance économique et de réduction la pauvreté

Pour la majorité des pays africains, la réalisation des OMD nécessitera une accélération de la croissance, alimentée par l'aide et sous-tendue par une bonne gouvernance économique et politique. Il importera à cet égard d'assurer la croissance sur une base élargie, équitable et durable, pour pouvoir produire un impact perceptible sur le bien-être social afin de réaliser les OMD.

### ÉTAT DES LIEUX

Hormis le cas exceptionnel de l'Afrique du Nord, le continent est dans l'ensemble très en retard sur le calendrier de réalisation des OMD. À la fin de 2000, seuls huit pays d'Afrique subsaharienne (ASS) étaient dans les délais pour l'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim (OMD 1), contre 10 pays pour la promotion de l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes (OMD 3). Le niveau des progrès accomplis dans les autres OMD a été encore plus décevant. De manière générale, il est peu probable que l'Afrique subsaharienne atteindra d'ici à 2015 les objectifs consistant à réduire la mortalité infantile (OMD 4), à améliorer la santé maternelle (OMD 5) ou à combattre le VIH/sida et les autres maladies (OMD 6).

En revanche, l'Afrique du Nord a enregistré des progrès remarquables dans la réduction de la mortalité maternelle et infantile, et a déjà réussi à instaurer l'égalité des sexes au niveau de l'enseignement secondaire. Les performances générales de l'Afrique subsaharienne masquent cependant certains acquis réalisés sur le plan national. Le Botswana, le Cap Vert et l'île Maurice sont bien partis pour réduire le taux de mortalité maternelle de trois quarts d'ici à 2015, tandis que la Gambie, le Swaziland et le Cap Vert ont pris toutes les dispositions requises pour assurer la durabilité environnementale.

Il convient de relever que les quelques progrès notés en Afrique subsaharienne dans la poursuite des OMD ont été réalisés dans un contexte marqué par de faibles taux de croissance et des transferts substantiels de ressources vers les secteurs sociaux, au détriment du secteur économique. Selon la Banque mondiale, la part de ressources consacrée à l'éducation et à la santé a subi un accroissement correspondant à 2% du PIB durant la période 2000-2003. Ce point de vue est répercuté par le réseau de la CEA pour la diffusion de l'information sur les DSRP, à savoir le Groupe de réflexion sur les DSRP.

En outre, en dépit d'une certaine amélioration des données de la croissance économique en Afrique depuis quelques années, seuls cinq pays du continent ont atteint le taux de croissance soutenue de 7% requis pour parvenir à réduire la pauvreté de moitié d'ici à 2015. Même dans les pays où la croissance a été rapide et soutenue, le processus de croissance ne s'est pas déroulé sur une base élargie, mais il s'est concentré davantage dans le secteur des industries extractives à forte intensité de capitaux.

Ainsi, il y a aujourd'hui une large convergence de vues sur le fait que nonobstant les augmentations substantielles des dépenses publiques consacrées au secteur social, le rythme et la qualité de la croissance imputable à la première génération des DSRP n'ont pas été suffisants pour permettre la réalisation des OMD. Cette constatation se vérifie particulièrement dans le cas de l'Afrique subsaharienne.

### ENJEUX

Le succès mitigé obtenu en Afrique subsaharienne dans la poursuite des OMD appelle à la réflexion et à la révision de la première génération des SRP, pour faire en sorte que les SRP de deuxième génération soient adéquatement orientées vers une croissance axée sur la réalisation des OMD.

Il existe déjà quelques indices qui montrent que la nouvelle génération des SRP accorde une importance primordiale à la croissance. À titre d'exemple, le processus «Mkutuka» en Tanzanie, le plus récent Plan d'éradication de la pauvreté (PEAP) en Ouganda, le Plan de développement accéléré et durable pour l'élimination de la pauvreté (PASDEP) en Ethiopie et la Deuxième stratégie de croissance économique et de réduction de la pauvreté (GPRS II) au Ghana se caractérisent tous par un recentrage de leurs stratégies de croissance. Le PASDEP éthiopien vise à atteindre un taux de croissance moyen d'environ 8% par an pour pouvoir réduire le nombre de pauvres de moitié d'ici à 2015, par rapport au taux de 5% réalisé au titre de son DSRP de première génération, à savoir le Programme de développement durable et de réduction de la pauvreté. Le PASDEP prend en compte aussi la nécessité de contenir au maximum l'instabilité du processus de croissance.

De la même manière, le GPRS II du Ghana cible un taux de croissance plus élevé (6 à 8%, par rapport à 5% pour le GPRS I) et une augmentation de 10% de la part relative des ressources affectée au «pilier croissance» de sa stratégie. La principale difficulté à surmonter dans le cadre de cette stratégie consistera à préserver les acquis, tout en redoublant d'efforts pour réduire les inégalités et donner au processus de croissance une orientation favorable aux pauvres.

# NÉCESSITÉ D'ADOPTER UNE APPROCHE SPÉCIFIQUE PAR PAYS

## Pays à revenu intermédiaire

Au-delà de la croissance à base élargie, les SRP de deuxième génération doivent prendre dûment en compte les réalités spécifiques des pays, dans la mesure où les expériences et les progrès accomplis à l'échelon national dans la poursuite des OMD varient considérablement à travers le continent. À l'un des bouts du spectre, il y a les *pays à revenu intermédiaire*, les pays d'Afrique du Nord, la République sud-africaine, le Botswana et Maurice, qui ont dans l'ensemble des niveaux de pauvreté relativement plus faibles que ceux du reste du continent. Par conséquent, la probabilité d'atteindre les OMD est assez élevée pour ce groupe de pays, la principale zone d'ombre étant la forte prévalence du VIH/sida dans les pays d'Afrique australe. Pour ces pays, les préoccupations majeures concernent les larges inégalités spatiales au sein de leurs territoires et une distribution nettement asymétrique des revenus.

Pour parvenir à réaliser les OMD, ces pays devront adopter des mesures propres pour remédier aux inégalités au sein de la société:

- En maintenant leurs taux de croissance actuels;
- En mettant l'accent sur des programmes ciblés en faveur des principaux groupes défavorisés; et
- En élaborant des politiques efficaces pour corriger les inégalités spatiales.

## Pays fragilisés et pays sortant de conflits

A l'autre bout du spectre, il y a *les pays fragilisés et les pays sortant de conflits*. Les pays de ce groupe ont plutôt régressé par rapport aux OMD au lieu d'évoluer vers les cibles fixées, avec un lourd passif de plusieurs milliers de personnes tuées ou transformées en réfugiés par des conflits, et un risque d'effondrement total de leurs systèmes et institutions socio-économiques. Pour ces pays, le rétablissement de la paix et de la sécurité est une priorité absolue, parallèlement à la mise en place d'une initiative concertée pour réhabiliter les infrastructures et services essentiels. L'expérience des pays ayant traversé des conflits tels que l'Ouganda, le Mozambique, le Rwanda et plus récemment le Libéria et la Sierra Leone tend à montrer qu'une telle stratégie peut conduire à une prompte reprise de l'économie. À long terme, le maintien de la croissance et la répartition équitable des fruits de cette croissance requièrent qu'une attention particulière soit accordée au développement des institutions et des capacités.

## Pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne

Entre les deux groupes extrêmes, on trouve les *pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne*, dont la plupart croupissent sous le poids de la dette. Leur progression vers les OMD est gravement compromise dans la plupart des cas: bien que certains pays du groupe puissent réaliser un ou deux de ces objectifs, aucun d'entre eux ne parviendra à les réaliser tous, si l'on en juge par les tendances actuelles. Ce groupe de pays est loin d'être homogène. Il comprend des pays enclavés, des pays producteurs de minéraux facilement exportables, des pays essentiellement agricoles, des pays ayant réalisé un certain degré de diversification, des pays ayant bénéficié de généreux apports d'aide au cours des périodes précédentes, des pays exclus de l'aide pour cause de problèmes politiques ou de contre-performances économiques, des pays ayant fait des progrès notables dans l'instauration de la démocratie et de l'État de droit, des pays ayant eu de vastes secteurs publics ou parapublics, et des pays dont l'économie est dominée par le secteur privé.

Nonobstant leur hétérogénéité, les pays à faible revenu en particulier ont une préoccupation commune, qui est liée à la question de savoir comment instaurer et accélérer le type de croissance qui puisse promouvoir l'emploi et renforcer la capacité des pauvres et des groupes vulnérables à tirer parti du processus de croissance. Ces pays doivent maintenir l'accent sur les SRP de «première génération» en ce qui concerne *l'inclusion sociale*, notamment par la prestation de services d'éducation et de santé, tout en accordant aussi une grande attention à d'autres domaines tels que l'eau et l'assainissement, la protection sociale des groupes vulnérables et le développement communautaire.

## Évaluation du coût des SRP et alignement des ressources sur les priorités

Même dans les cas où les SRP ont été conçues de manière à prendre dûment en compte les spécificités nationales, leur mise en œuvre effective exige que le coût des programmes et projets soit chiffré et incorporé entièrement au budget ou à tout cadre national de dépenses publiques existant, tel que le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). La tendance à exécuter les programmes de SRP «hors budget», notamment chez les donateurs, a souvent conduit à des chevauchements dans les efforts et à des résultats en deçà de l'optimum par rapport aux dépenses engagées.

En réalité, les coûts des programmes et des projets conçus au titre des SRP de première génération n'ont pas toujours été adéquatement chiffrés, ni intégrés au budget national ou au CDMT. Très souvent, les mesures d'alignement ont consisté sim-

plement en un réaménagement superficiel des activités sectorielles existantes sur la base des priorités des SRP, pour assurer la continuité du financement. Même lorsqu'il est arrivé qu'un alignement adéquat soit réalisé et ancré dans la volonté politique, le manque de capacités pour calculer le coût des programmes et projets de SRP a souvent eu pour effet d'affaiblir les résultats de ces stratégies. Il importe donc au plus haut point que les pays africains veillent à ce qu'il y ait des liens solides entre, d'une part, les stratégies nationales de croissance économique et de réduction de pauvreté et, d'autre part, la préparation et l'exécution du budget public annuel.

## **Gestion des ressources provenant de la «forte impulsion»**

Le financement de la mise en œuvre des SRP nécessitera un volume de ressources bien au-delà de ce qui peut être mobilisé à l'échelon national. Sur la base de cette considération, le processus du Projet du Millénaire des Nations Unies (PMNU), la Commission pour l'Afrique, le G8 et l'Assemblée générale des Nations Unies reconnaissent tous qu'une «forte impulsion»<sup>1</sup> est nécessaire pour stimuler la croissance en vue de la réalisation des OMD. Il y a cependant de sérieuses préoccupations concernant l'efficacité de l'aide, qui doivent nécessairement être prises en compte pour justifier le besoin de flux massifs de ressources. Il y a surtout, sur le plan macroéconomique, des craintes à propos d'un éventuel «syndrome hollandais» et des deux principales composantes de la «capacité d'absorption» (d'un côté, la gouvernance globale, notamment la gestion des finances et des dépenses publiques, et de l'autre, la disponibilité et la motivation de ressources qualifiées et compétentes pour assurer les prestations de services et la gestion des institutions clefs).

Ainsi, la «forte impulsion» inclut non seulement des ressources additionnelles d'origine extérieure, mais aussi des efforts concertés pour mettre en place des politiques et programmes nationaux appropriés, qui puissent assurer l'appropriation sur une base élargie et apporter des solutions aux problèmes d'exécution et de capacités.

## **Maintien de la stabilité macroéconomique**

Un large consensus s'est dégagé sur le fait qu'un environnement macroéconomique stable est nécessaire aussi bien pour stimuler la croissance que pour protéger les pauvres. Les pays africains ont certes accompli des progrès notables en termes de maîtrise de l'inflation et de stabilisation du cadre macroéconomique au cours des dernières années, mais il subsiste diverses menaces qui sont de nature à perturber cette situation.

Premièrement, en tant que pays essentiellement producteurs de matières premières et importateurs de pétrole, les États africains demeurent très vulnérables aux chocs extérieurs dus aux fluctuations des cours des produits de base, aux augmentations du prix du pétrole, à la sécheresse et à d'autres catastrophes naturelles. De tels chocs nuisent à la stabilité macroéconomique et contribuent à l'instabilité de la croissance. Pourtant, l'expérience montre que la réduction de la pauvreté se produit lorsque la courbe de croissance demeure cohérente sur une certaine période. Il est donc nécessaire et urgent d'établir un plan stratégique pour amortir les effets des crises d'origine extérieure qui frappent le continent.

Deuxièmement, il y a l'encours de la dette qui constitue un énorme fardeau pour plusieurs pays africains. Le financement de la dette intérieure pourrait aussi compromettre la stabilité macroéconomique et conduire à l'éviction de l'investissement du secteur privé, s'il est associé à une hausse du coût du crédit ou du taux d'inflation. Ainsi, même si les pays parvenaient à remédier aux problèmes de la dette extérieure, l'accumulation d'arriérés sur le plan intérieur nécessiterait l'adoption de mesures adéquates pour réduire l'encours de la dette.

## **Détermination des moteurs de la croissance en faveur des pauvres**

Il est généralement reconnu qu'une croissance accélérée à base élargie est essentielle pour la réalisation des OMD, mais quels sont les moteurs de la croissance à base élargie? Il y a de plus en plus une convergence de vues sur le fait que la clef de la croissance rapide et de la réduction de la pauvreté réside dans le secteur privé - qui comprend globalement, en plus de la sphère formelle, la sphère informelle et les petits exploitants agricoles. Les pays africains doivent créer un environnement propre à stimuler l'investissement du secteur privé, à la fois dans le capital humain et dans le capital physique. Pour faire en sorte que la croissance contribue aussi à réduire la pauvreté à travers un processus extensif de création d'emplois, les politiques adoptées doivent viser également à promouvoir l'investissement dans les technologies grandes consommatrices de main-d'œuvre, notamment dans le domaine de l'agriculture et du développement rural, ainsi que dans le secteur informel urbain et dans celui des petites et micro entreprises. L'objectif global consiste à accroître les possibilités d'emploi, particulièrement pour les groupes sociaux démunis.

---

<sup>1</sup> La forte impulsion nécessitera au moins un doublement du volume d'aide, accompagné d'un accroissement rapide de l'investissement intérieur.

## POUR PARVENIR À METTRE TOUT LE POTENTIEL DU SECTEUR PRIVÉ AU SERVICE DE LA CRÉATION D'EMPLOIS, IL FAUDRA PRENDRE EN COMPTE LES CONSIDÉRATIONS SUIVANTES:

### Climat d'investissement

Il y a en premier lieu la qualité du *climat d'investissement*. L'élimination des nombreux obstacles qui entravent le bon déroulement des transactions commerciales en Afrique peut contribuer à améliorer considérablement les résultats économiques. À titre d'exemple, les études de la Banque mondiale sur «la rançon des affaires» indiquent que les pays africains occupent de très faibles rangs dans le classement selon divers indicateurs de l'adéquation de l'environnement commercial pour les interventions du secteur privé. Le coût initial du lancement d'une opération commerciale est de 5 531 dollars É.-U. en Angola (soit plus de huit fois le revenu par habitant), alors qu'il se situe autour de 28 dollars É.-U. en Nouvelle-Zélande (soit moins de 1% du revenu par habitant).

Ces dispositions réglementaires sont parfois encore plus rudes pour les petites entreprises et les opérateurs du secteur informel que pour les grands investisseurs. Leur application donne lieu souvent aussi à la pratique de la corruption, et leur élimination se révèle difficile du fait de la résistance de puissants groupes d'intérêts solidement établis. Le processus d'amélioration demeure assez lent, en dépit des réformes entreprises pour rationaliser le fonctionnement des systèmes de soutien du marché tels que les tribunaux, les associations corporatives, les groupes de pressions, les systèmes de contrôle de la qualité, les régimes de protection des droits de propriété et les mécanismes d'exécution des marchés.

### Qualité des infrastructures

Deuxièmement, il ressort de certaines études et enquêtes sur le climat d'investissement que la qualité des infrastructures joue un grand rôle dans l'évolution de la croissance, en particulier lorsqu'il s'agit de zones pauvres retirées. Une infrastructure de transport de piètre qualité représente une entrave pour les entreprises qui produisent pour le marché local, et une contrainte autrement plus sérieuse pour les exportateurs. Ce problème est exacerbé par les retards dus aux procédures douanières, le fonctionnement peu fiable des services de téléphone et d'accès au réseau Internet et les fréquentes pannes d'électricité. La médiocrité des infrastructures et le coût élevé des services publics rendent la production peu compétitive et font accroître les coûts globaux, ce qui restreint considérablement la possibilité d'étendre l'échelle de production.

### Efficacité du secteur financier

Troisièmement, l'existence d'un secteur financier efficace est d'une importance cruciale. Les marchés financiers africains sont les moins développés du monde du fait de lacunes en matière d'informations, de l'inefficacité des mécanismes d'exécution des marchés et de l'absence de concurrence parmi les fournisseurs de crédit. L'un des symptômes de l'inefficacité est l'écart considérable qui existe entre le taux d'intérêt créditeur et le taux débiteur, qui ne saurait ni favoriser la mobilisation de l'épargne, ni stimuler l'investissement. La restructuration du secteur financier s'impose dans la plupart des pays, pour assainir le portefeuille des créances compromises résultant souvent d'une ingérence politique active, renforcer le jeu de la concurrence et orienter les interventions du secteur vers le monde des affaires, plutôt que vers l'emprunt public et le financement des importations.

### Amélioration des capacités du secteur privé

Quatrièmement, il importe absolument d'améliorer la capacité du secteur privé à s'engager, sur une base concurrentielle, dans le processus des échanges commerciaux aux niveaux régional mondial. Cela nécessitera l'amélioration de l'accès aux marchés extérieurs grâce à la suppression des subventions agricoles pratiquées par les pays riches, la prévention de la progressivité des droits de douane, la prise en compte des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et l'amélioration du fonctionnement des communautés économiques régionales (CER). En outre, des mesures seront requises pour surmonter les contraintes liées à l'offre.

### Développement du capital humain et technologie

Cinquièmement, le développement du capital humain et la technologie à tous les niveaux sont également importants, aussi bien pour l'investissement privé et la croissance que pour la promotion de l'équité. Le premier cycle des SRP était axé sur les services d'éducation et de santé de base, mais l'investissement privé requiert aussi des compétences techniques et professionnelles de «haut de gamme» dans les domaines des sciences et de la technologie, de l'ingénierie et de la gestion. À cet égard, la Commission pour l'Afrique a proposé qu'un investissement important soit consacré aux institutions régionales d'enseignement supérieur. Dans le même sens l'accès aux soins de santé doit être amélioré pour pouvoir disposer d'une population active bien portante.

## Conclusion

La «forte impulsion» annoncée fournit à l'Afrique une précieuse occasion de réaliser les OMD en encourageant un mode de croissance qui puisse bénéficier à toutes les couches de la société. La clef du succès dans la lutte contre la pauvreté réside dans la formulation et la mise en œuvre de stratégies qui permettent non seulement d'induire et de soutenir la croissance, mais aussi de maîtriser les effets modérateurs de l'inégalité des revenus sur la réduction de la pauvreté. Les SRP pouvant engendrer de réelles possibilités d'investissement et d'emploi, et renforcer la capacité des pauvres à tirer parti de ces possibilités ont de bonnes chances d'aboutir à la réalisation des OMD.

## SUJETS DE DISCUSSION

- **Conception de SRP propres à favoriser la réalisation des OMD.** La forte impulsion, qui se caractérise par l'accroissement et l'amélioration de l'aide, l'allègement de la dette et les réformes au niveau national, offre une réelle possibilité de réaliser les OMD par le biais de SRP adéquatement conçues. Quelle combinaison de politiques et quel régime de dépenses sont compatibles avec une croissance durable de nature à favoriser la réduction de la pauvreté et la réalisation des OMD? Quelles difficultés les pays rencontrent-ils pour la réalisation d'une telle combinaison idéale de politiques et de régimes de dépenses?
- **Détermination des moteurs de la croissance.** L'accélération de la croissance économique est une condition préalable essentielle à remplir par les pays à faible revenu pour parvenir à réduire la pauvreté, mais quels sont les moteurs de la croissance? Sont-ils compatibles avec la lutte contre la pauvreté?
- **Gestion et utilisation efficaces des ressources.** Quels sont les processus et les institutions nécessaires pour faire en sorte que le supplément d'aide publique au développement (APD) envisagé fasse l'objet d'une affectation optimale, ainsi que d'une utilisation et d'un suivi efficaces pour obtenir des résultats concrets en termes de développement? Comment les pays africains doivent-ils procéder pour maximiser leur capacité d'absorption, limiter les effets négatifs des flux au titre de la «forte impulsion» sur la stabilité macro-économique et contrer l'accentuation de la dépendance à l'égard de l'aide que cette impulsion pourrait engendrer?
- **Alignement des ressources sur les priorités.** Comment les pays africains doivent-ils procéder pour renforcer et approfondir les liens entre, d'une part, les stratégies nationales de croissance économique et de lutte contre la pauvreté, et, d'autre part la préparation et l'exécution du budget annuel?

### 3. Appropriation, direction et obligation redditionnelle pour la réduction de la pauvreté

#### INTRODUCTION

Les stratégies de réduction de la pauvreté et de mise en œuvre des OMD doivent être formulées de manière à prendre dûment en compte les questions concernant l'appropriation, la direction et l'obligation de rendre des comptes. La direction et l'engagement au plus haut niveau sont essentiels pour une croissance effective impulsée par le pays, ainsi que pour la formulation de stratégies de développement qui puissent assurer la réduction de la pauvreté et la réalisation des OMD en Afrique. Il importe davantage de fusionner les processus parallèles et d'intégrer les SRP de deuxième génération aux processus nationaux, notamment en ce qui concerne les plans et les CDMT nationaux, comme certains pays ont déjà commencé à le faire. Cela requiert un renforcement des capacités au niveau des parlements et au sein de l'appareil politique dans son ensemble, ainsi que parmi les divers groupes de la société civile.

#### QUELLES SONT LES LEÇONS RETENUES?

L'expérience montre que le degré de volonté et d'engagement varie considérablement. Il est apparu que cette situation résulte en partie de l'économie politique des pays. En raison de la brièveté des délais impartis, l'établissement des DSRP a très rarement dépassé le cadre du noyau de ministères chargé des finances et de la planification du développement. Cette pratique a eu pour effet d'affaiblir le degré d'appropriation, de semer la confusion et de diluer l'impact global de la stratégie. L'existence de processus parallèles a contribué à entretenir l'impression, sinon la réalité, que les SRP étaient en fait destinées «aux donateurs» et non pas à la nation. La mise au point d'une approche efficace et dirigée par le pays dans le cadre des SRP de deuxième génération nécessitera la consolidation des SRP et leur intégration aux processus nationaux, notamment les processus intéressant les parlementaires et d'autres parties prenantes.

Les groupes sociaux et politiques organisés n'ont eu qu'un faible impact sur le processus des SRP. Les organisations de la société civile (OSC) ont été les bénéficiaires de la démocratisation dite «accélérée» au titre des SRP. Leur implication a été très utile pour légitimer le processus des SRP. Elles ont aussi contribué à approfondir la prise en mains à l'échelle nationale. Pourtant, leur participation a été limitée par les contraintes de calendrier, la nature ambiguë des structures de participation, l'insuffisance des ressources - y compris des compétences techniques et du soutien organisationnel - et le manque d'expérience. La deuxième génération des SRP aborde déjà un bon nombre de ces questions.

Les partis politiques, les médias publics et les parlements n'ont pas été suffisamment associés aux processus des SRP. Il en est ainsi parce que le processus a contourné ces institutions de la démocratie représentative, pour s'appuyer plutôt sur une procédure ultrarapide axée sur les OSC. Les représentants du secteur privé et les mouvements syndicaux ont participé aux processus des SRP, mais le secteur privé structuré, national et étranger, a souvent été évincé par des OSC mues par des considérations d'assistance publique, plutôt que par des objectifs de croissance économique.

Bien que les pouvoirs (locaux) au niveau infranational se soient révélés être des acteurs essentiels de la mise en œuvre des SRP, leur participation à la phase préparatoire de ces documents semble plutôt limitée. Il conviendrait de mettre au point des mécanismes pour exploiter pleinement leur potentiel afin d'articuler clairement les intérêts et les priorités des communautés de base. Enfin, l'UA et le NEPAD ont eu une influence positive sur les SRP, à travers leur insistance sur l'importance de la bonne gouvernance, de la démocratie et de l'état de droit. Même s'il n'y a eu jusqu'à présent qu'un effort mitigé pour institutionnaliser le processus du NEPAD aux niveaux régional et national, ses objectifs de base sont conformes à ceux des SRP et aux OMD.

#### OBLIGATION REDDITIONNELLE ET APPROPRIATION

La notion d'obligation redditionnelle renvoie à un système par lequel les dirigeants assurent la primauté de l'intérêt public, et il importe de faire une distinction entre les différentes formes d'obligation redditionnelle (politique, administrative, juridique et constitutionnelle, financière, professionnelle et extérieure) et les mécanismes d'exécution correspondants. Il n'y a pas d'indications précises sur la démarche suivie pour l'insertion des SRP dans le cadre d'obligation redditionnelle, bien que cela s'apparente davantage à l'obligation redditionnelle sur le plan politique selon une interprétation stricte, puisqu'il est question d'adéquation des politiques et des programmes, par opposition au sens «large» du terme, qui se rapporte plutôt à l'adéquation de la conduite et des résultats des autorités et des institutions publiques. Il serait donc tout à fait normal de se demander dans quelle mesure les agents de contrôle tels que les citoyens, les organisations civiles, les médias, les partis de l'opposition et les parlements ont été associés aux processus de formulation des politiques.

La notion que recouvre le terme «appropriation» est difficile à définir, et encore plus difficile à opérationnaliser. En effet, à un certain niveau, cela peut s'apparenter à de la condescendance, car il faudrait entendre par là que d'autres milieux connaissent



mieux que le gouvernement national les intentions réelles de celui-ci. Pourtant cette notion est fondée sur la volonté de se défaire du piège de la conditionnalité associé aux anciens programmes d'ajustement, qui a été si bien décrit par un responsable gouvernemental en ces termes «Nous faisons semblant de nous engager [en faveur des réformes] et eux [les donateurs] ils font semblant de nous croire».

Quatre éléments distincts sont à prendre en considération lorsqu'on évalue le degré d'appropriation nationale des politiques et des programmes, à savoir:

- La conviction intellectuelle des principaux décideurs au sujet du bien-fondé des politiques et programmes («dimension technocratique»);
- Le soutien au sommet de la hiérarchie politique, à en juger par les actions préliminaires;
- Le soutien général au sein et hors du cercle gouvernemental; et
- L'instauration de mesures au sein du système national (pour cristalliser les espoirs autour d'un nouveau train de mesures d'incitation et convaincre les agents économiques que ces mesures ne sont pas facilement rétractables).

Suivant cette définition, les expériences africaines en matière d'appropriation des SRP ont varié considérablement, non seulement entre les pays, mais aussi dans le temps, au gré des changements de dirigeants politiques. Une étude de portée étendue réalisée par l'Institut de développement d'outre-mer a conclu que de manière générale, l'appropriation «technocratique» des DSRP était d'un niveau assez élevé, mais que l'engagement s'estompait au travers de la hiérarchie administrative et au niveau des instances politiques.

Cette diversité de réactions est due à plusieurs raisons:

- **Engagement préalable.** Dans les pays où les dirigeants ont pris l'importante décision d'abandonner les politiques du passé pour entreprendre des réformes économiques, l'engagement vis-à-vis des SRP a été d'un niveau élevé. Les SRP ont en général reçu un accueil favorable dans les pays ayant décidé de mettre en œuvre des réformes macro-économiques et structurelles, y compris la libéralisation du secteur économique et la promotion de l'investissement étranger et du commerce extérieur. En revanche, l'accueil a eu tendance à être moins favorable dans les pays encore indécis où l'État continue d'être considéré comme un acteur incontournable du marché.
- **Politique.** La volonté et l'engagement ont été d'un niveau très élevé dans les pays où les dirigeants ont consenti à mettre à l'épreuve leur capital de soutien politique et à s'élever au-dessus de la masse pour défier leurs adversaires par rapport aux SRP. Dans de tels pays, les SRP ont été incorporées aux aspirations nationales et présentées avec succès comme une solution d'origine nationale aux problèmes endémiques de la pauvreté, de la faim et des maladies.
- **Pressions des donateurs.** Même si les SRP ont prévu explicitement l'appropriation nationale, il y a eu néanmoins des ressentiments au sujet du contrôle latent exercé par la Banque mondiale et le FMI à travers leur droit de regard sur les SRP<sup>2</sup>. Pour reprendre les propos d'un responsable gouvernemental, «C'est nous qui tenons peut-être les rênes, mais nous avons affaire à un intense téléguidage». La conditionnalité de politiques a certes été abandonnée en principe dans le cadre des SRP, mais la conditionnalité de processus est devenue tout aussi inacceptable. Ainsi, le fait d'exiger une participation et une implication élargies de la société civile a été perçu comme une ingérence dans les processus internes de gouvernance, voire comme une démarche contraire aux principes constitutionnels.
- **Capacités.** Enfin, l'absence de volonté et d'engagement a souvent résulté de l'incapacité d'agir. Certains pays ont eu la volonté requise, mais n'ont pas disposé de moyens suffisants pour s'engager à mettre en œuvre le processus de la stratégie de réduction de la pauvreté. Cette situation a été favorisée par divers autres facteurs, notamment l'étroitesse de la base de soutien, la précarité des réalités politiques, la faiblesse des institutions et l'instabilité de la situation politique et sociale.

## PARTICIPATION

Par tradition, la planification et l'établissement du budget relèvent de la compétence exclusive des ministères chargés respectivement des Finances et du Plan. Cependant, les principes attachés aux SRP prévoyaient la participation active des groupes nationaux non gouvernementaux et d'autres départements ministériels, même si l'ultime responsabilité devait incomber aux ministères des Finances et du Plan. Dans certains pays, les ministères techniques et les programmes sectoriels ont été classés parmi les domaines/acteurs prioritaires au titre des SRP. Par exemple, l'éducation et la santé sont des services de base à fournir et à assurer aux pauvres dans le cadre des OMD, ces domaines étant les secteurs les plus étroitement associés au processus des SRP. Les programmes sectoriels ont été classés en fonction de leur impact sur la pauvreté.

2 À la suite de changements survenus en 2004, l'évaluation conjointe des SRP par une équipe mixte FMI/Banque mondiale a été remplacée par l'établissement d'une note d'orientation par une équipe mixte FMI/Banque mondiale, mais le lien explicite entre les SRP et les opérations des deux institutions a été maintenu.



Cependant, même dans de tels cas, le fait de regrouper les stratégies sectorielles dans une entité de coordination unique n'a pas fondamentalement modifié la structure spécifique de chacune de ces stratégies. Mais ce processus pourrait constituer une étape vers la planification intersectorielle. Par ailleurs, les ministères chargés des secteurs non prioritaires ont souvent été exclus du processus, sous prétexte que leur impact sur la pauvreté était de faible niveau, ce qui a parfois conduit à la multiplication des processus parallèles. À titre d'exemple, la Zambie a élaboré un Plan national provisoire de développement, destiné spécifiquement à assurer l'encadrement des secteurs non couverts par le DSRP.

**Décentralisation.** Le rôle des pouvoirs locaux a consisté essentiellement à mettre en œuvre la stratégie adoptée au niveau supérieur. En Ouganda, par exemple, le plan d'éradication de la pauvreté (PEAP) semble avoir été bien assimilé au niveau du district, par l'entremise du *Fonds de lutte contre la pauvreté*, qui est la plus importante source de financement des activités des districts. En effet, 75% des financements du *Fonds de lutte contre la pauvreté* sont consacrés aux districts. Les pays ayant amorcé l'établissement des SRP de deuxième génération y ont associé de manière plus systématique les structures de gouvernance locale.

En Tanzanie, par exemple, les conseils locaux aux différents niveaux, y compris les assemblées de village, ont pu fournir des contributions pour l'élaboration de la nouvelle stratégie. Cette approche est nettement en contraste avec celle de la première SRP, qui avait enregistré la participation d'individus triés sur le volet dans quelques zones et districts précis, plutôt que dans les conseils locaux en tant qu'institutions.

Toutefois, il y a eu des difficultés et des contreparties. Les allocations de fonds aux conseils locaux au titre du budget public pour des actions en faveur des pauvres peuvent conduire à la multiplicité des mécanismes de financement, et engendrer aussi bien la complexité que l'inefficacité. Qui plus est, de nombreux conseils locaux manquent de capacités pour gérer efficacement les ressources qui leur sont allouées pour aider les pauvres. Par surcroît, les mécanismes de reddition des comptes sont encore faiblement développés.

**Donateurs.** De manière quasi-générale, l'intervention des donateurs s'est située en dehors des processus nationaux établis, en ce qui concerne aussi bien la portée (liens entre les SRP et les programmes des donateurs) que le calendrier (conformité au cycle budgétaire). Le processus des SRP exigeait, comme on pouvait s'y attendre, que les gouvernements établissent un Rapport d'activité annuel, pour évaluer l'exécution des tâches et faire des recommandations. Malheureusement, dans la réalité, les rapports d'activité ont été traités séparément hors du cadre des processus nationaux, ce qui a eu, sans surprise, peu d'effet sur les CDMT et les budgets. (Voir la section 5 ci-dessous sur l'aide). À cet égard, les donateurs n'ont essentiellement pas de comptes à rendre dans les pays partenaires. Tel qu'il est indiqué à la section 5, cela représente une difficulté majeure pour l'approche dirigée par le pays.

Avant l'instauration des DSRP, certains pays avaient entrepris des réformes pour améliorer les processus institutionnels de planification et d'allocation des ressources. De manière spécifique, les pays avaient élaboré des mécanismes d'examen des dépenses publiques et les avaient intégrés à une version révisée du cadre de dépenses à moyen terme et au cadre d'établissement du budget. Les SRP ont été élaborées parallèlement à ces processus, sans liens spécifiques avec l'un quelconque des cadres existants. Ainsi, les dépenses prioritaires au titre des DSRP se sont souvent transformées en priorités budgétaires.

De plus, les faiblesses en matière de maîtrise des dépenses ont très souvent conduit à des situations où les dépenses réelles ne correspondaient pas aux priorités budgétaires, même lorsque de telles priorités découlaient des SRP. Cela a contribué à amoindrir la pertinence opérationnelle des SRP. Par ailleurs, plusieurs pays se sont servis du processus d'établissement du CDMT ou du budget, et notamment du mécanisme d'examen des dépenses publiques, pour renforcer la planification des dépenses en faveur des pauvres et pour structurer et intégrer les apports des parties prenantes, y compris ceux de donateurs.

Les réformes de cette nature occupent une place centrale dans «l'approche dirigée par le pays». Il est nécessaire d'avoir un seul processus national pour la planification, l'élaboration des politiques et la préparation du budget ou tout au moins un système unique de processus reliés entre eux. Faute de cela, toutes les mesures et tous les programmes, notamment ceux qui sont orientés vers les pauvres et qui ont tendance à faire intervenir de nombreux acteurs au niveau central et aux échelons décentralisés, manqueront de cohérence, de manière à susciter un certain cynisme de la part de ceux qui doutent de la sincérité des pouvoirs publics et des donateurs.

## ÉLARGISSEMENT DE L'ESPACE POLITIQUE

**Groupes sociaux et politiques organisés.** Il y a eu des variations sensibles du niveau et de la qualité de la participation de la société civile, des partis politiques, du secteur privé, des mouvements syndicaux, des groupes professionnels et d'autres entités qui sont appelés à veiller au respect de l'obligation redditionnelle dans le cadre du premier cycle des SRP. Les structures de participation ont souvent été mises en place sur une base ponctuelle, sans que des mécanismes précis soient établis pour la collaboration entre les parties prenantes, les pouvoirs publics et les donateurs. Certaines OSC ont pu se structurer et ont même créé des organisations faîtières, mais de manière hâtive et ponctuelle. Selon une préoccupation largement partagée, même dans les cas où les OSC ont été associées à la phase d'élaboration des DSRP, leur implication dans le contrôle et le suivi a été bien plus limitée. Dans l'ensemble, le suivi et l'évaluation ont été le volet le moins efficace de la première génération des SRP.

L'expérience de l'engagement des OSC dans le cadre du processus des SRP suscite plusieurs interrogations. Premièrement, en raison de leurs capacités limitées dans bon nombre de pays, les OSC n'ont pas été en mesure de proposer des options de remplacement pour la conception, l'exécution et le suivi des SRP. Deuxièmement et à la suite de ce qui précède, bien que la participation des OSC soit considérée comme synonyme de participation de l'ensemble de la population, la plupart de ces organisations sont essentiellement basées en milieu urbain et dirigées par les élites, travaillant surtout pour les pauvres plutôt qu'avec les pauvres. Troisièmement, l'engagement des OSC dans le cadre du processus des SRP peut se révéler préjudiciable à leur activisme au niveau des communautés de base, ainsi qu'à leur aptitude à œuvrer au renforcement de la participation communautaire.

## RÔLE DES PARLEMENTS DANS LE PROCESSUS DES SRP

Dans la plupart des pays, le DSRP n'a été ni examiné, ni entériné par le parlement. Il faut signaler cependant l'exception notoire du Ghana, où une commission parlementaire spéciale sur la réduction de la pauvreté a été mise sur pied pour examiner le contexte, l'orientation et l'adéquation de la SRP, ainsi que pour suivre l'évolution du processus de mise en œuvre.

Actuellement, l'implication des parlements se renforce de jour en jour, par le biais des évaluations de l'état d'avancement du processus. De plus, à travers les consultations au titre des SRP de deuxième génération, le parlement est désormais considéré comme un partenaire incontournable du processus. Des séminaires et des ateliers sont organisés en Tanzanie, au Burkina Faso et au Cameroun en vue de renforcer les capacités des parlementaires pour la supervision, le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des SRP.

En Tanzanie, par exemple, les présidents des commissions permanentes du Parlement ont pris part à diverses réunions consultatives. Les cas du Mozambique et du Bénin sont cités comme de bons exemples en matière de présentation de rapports au parlement sur l'évolution des SRP. Dans le même sens, l'Ethiopie a lancé des réformes législatives visant à renforcer le contrôle parlementaire de l'exécution de sa stratégie de réduction de la pauvreté. D'autres pays procèdent actuellement à la mise en place d'un mécanisme destiné à intégrer les priorités de la stratégie SRP aux directives relatives à l'établissement du plan et du budget à moyen terme et annuels.

## CONCLUSION

On pourrait s'interroger sur l'effet qu'une participation élargie a pu avoir sur le fond des DSRP. Il y a eu fort étonnamment très peu de recherche sur ce thème. Lorsque des groupes sociaux et politiques organisés ont été impliqués dans les processus des SRP, il semble y avoir eu un débat de fond sur les priorités et les politiques. Cependant, de manière générale, les débats et les joutes oratoires autour des politiques et des ressources sont demeurées stériles, laissant l'impression que les considérations technocratiques et les pressions exercées par les donateurs ont très souvent été les forces motrices des SRP.

En dépit de cela, il semble y avoir désormais un large consensus, au niveau des plus hautes instances, sur l'importance d'assurer une participation élargie à la formulation et à la mise en œuvre des SRP dans le cadre de l'indispensable poursuite des OMD. Pour ne citer qu'un exemple, la Déclaration ministérielle publiée à l'issue de la Conférence des Ministres africains des finances, de planification et du développement économique qui s'est tenue à Abuja en 2005 sous l'égide de la CEA souligne l'importance de la question en ces termes: *«Les gouvernements africains doivent élaborer et mettre en œuvre des politiques de croissance économique et de réduction de la pauvreté, qui intègrent les OMD parmi les principaux objectifs. Les stratégies de réduction de la pauvreté doivent reposer sur des perspectives élargies et à long terme, et sur l'approfondissement de l'appropriation à travers une consultation constructive des parties prenantes, ainsi que la prise en compte des questions relatives à l'égalité des sexes, à la croissance démographique, au renforcement des capacités et aux enjeux régionaux, notamment les politiques régionales concernant les migrations et d'autres services collectifs».*

## SUJETS DE DISCUSSION

- Existe-t-il en Afrique ou ailleurs des pratiques exemplaires en matière de direction politique et de conception de programmes efficaces pour assurer la croissance, la réalisation des OMD et la création de richesses sur une base élargie? Que faudrait-il faire pour renforcer l'engagement politique en faveur des stratégies de croissance économique et de réduction de la pauvreté? L'adhésion politique peut-elle être renforcée par une participation plus large des membres du gouvernement, des parlementaires, des partis politiques et d'autres parties prenantes à la formulation et au suivi des SRP de deuxième génération?
- Qu'y a-t-il lieu de faire pour mieux intégrer les SRP de deuxième génération aux autres processus nationaux, notamment le budget, le CDMT, les évaluations sectorielles et les examens des dépenses publiques? Une telle intégration est-elle nécessaire pour renforcer la transparence dans l'élaboration des politiques en général, et l'influence des donateurs en particulier?

- Quels pays ont-ils des pratiques exemplaires en ce qui concerne l'amélioration des mécanismes d'exécution de l'obligation redditionnelle pour la gestion des résultats en matière de développement? Le système budgétaire est-il un bon outil d'exécution de cette obligation? Quel est le rôle dévolu à cet égard à la société civile, notamment les médias, les ONG et les OSC?
- Quel rôle l'UA, le NEPAD et le Mécanisme africain d'examen par les pairs (MAEP) peuvent-il jouer pour le renforcement de la volonté politique? Quelle est la meilleure approche à suivre par ces organisations et ces structures pour accroître leur impact sur les SRP par le canal de la direction politique, ainsi que pour coordonner et suivre les progrès réalisés dans la poursuite des OMD au niveau régional?

## 4. Capacités requises pour la réduction de la pauvreté

### INTRODUCTION

Le manque de capacités demeure un sérieux goulet d'étranglement pour la réalisation de progrès dans le processus de mise en œuvre des OMD et de réduction de la pauvreté en Afrique. L'appel lancé en vue d'une «forte impulsion» pour l'atteinte des OMD et l'accélération de la croissance en Afrique remet sur le tapis le problème du profil des capacités, en raison des doutes qui subsistent quant à la possibilité d'absorber effectivement le volume accru de ressources financières additionnelles.

La notion de renforcement des capacités a considérablement évolué au cours des dernières années, passant d'une acception étroitement axée sur les compétences techniques et la formation, à un sens plus général incluant les institutions, les ressources humaines et les systèmes qui sont déployés pour favoriser le développement et réduire la pauvreté. En plus de la création de nouvelles capacités, on reconnaît désormais qu'il est également important de mobiliser, d'utiliser et d'entretenir les capacités qui existent, souvent sous une forme latente.

L'interprétation de cette notion au sens large traduit une compréhension sensiblement améliorée du fait que la capacité doit inclure à la fois des facteurs organisationnels internes tels que le système d'incitation, les règles écrites et non écrites et les processus opérationnels, et des facteurs conjoncturels, tels que le système économique, social et politique en place. Cela doit être considéré notamment en termes d'existence ou d'absence de la paix et de la sécurité, de la primauté du droit et du respect des formes légales, du capital social sous forme d'interactions entre groupes sociaux, de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes, ainsi que d'un environnement politique ouvert.

Comme il est indiqué plus loin, la première génération des SRP et les précédentes approches qui avaient tendance à mettre l'accent sur les aspects du développement des capacités «liés à l'offre» (compétences techniques, réformes et redimensionnement des organismes du secteur public) n'ont connu en fait qu'un succès mitigé, et devront par conséquent être révisées dans le cadre des SRP de deuxième génération.

Le Rapport de la CEA sur la gouvernance en Afrique (2005) fournit d'abondantes données pour étayer l'importance des liens entre les «États compétents et démocratiques» ayant des mécanismes d'obligation redditionnelle, des systèmes juridiques et des services administratifs bien établis, et l'amélioration des prestations de services, ainsi que le renforcement de la confiance chez les investisseurs. Parallèlement, la volonté de réaliser les OMD requiert aussi qu'un rang de priorité élevé soit accordé aux domaines où le manque de capacités représente un obstacle majeur aux efforts visant à soutenir la croissance et à réduire la pauvreté.

En même temps, le développement des capacités doit s'inscrire dans une perspective à long terme, puisqu'il exige de profondes modifications des systèmes culturels et comportementaux, qui ne sauraient se prêter à des solutions de facilité. Cette tension - entre la nécessité d'un changement rapide et la lenteur du changement observée jusqu'à présent - animera une bonne partie du débat autour des SRP de deuxième génération au niveau des pays.

### APPROCHE DU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DANS LE CADRE DES SRP INITIALES

Jusqu'à présent, très peu de SRP ont pris en compte de manière systématique les questions relatives aux capacités. Dans l'ensemble, trois grands domaines ont été abordés, à savoir : les réformes du secteur public - notamment la gestion des finances publiques - la décentralisation et les prestations de services dans les secteurs sociaux. La démarche suivie pour le renforcement des capacités dans ces domaines a été incohérente et ponctuelle, manquant de contexte stratégique, se focalisant sur des mesures liées à l'offre, et conçue davantage pour satisfaire aux exigences des donateurs que pour surmonter les contraintes au niveau national. Comme il est expliqué dans la section suivante sur la nouvelle structure de l'aide, la fragmentation des programmes des donateurs a été particulièrement préjudiciable et inefficace dans le domaine du développement des capacités.

Plusieurs pays ont lancé des programmes de réforme du secteur public, la plupart d'entre eux n'ayant connu qu'un succès mitigé jusqu'à présent. Bon nombre de ces programmes ont résulté de diverses initiatives visant à résoudre les crises budgétaires au début des années 1990, qui ont par conséquent eu tendance à mettre l'accent sur le redimensionnement et la gestion améliorée du processus budgétaire. Les SRP sont venues renforcer le caractère prioritaire d'une gestion améliorée des finances publiques, comme moyen de mobilisation d'un appui accru de la part des donateurs, mais aussi de justification de l'allègement de la dette. Selon la plupart des critères d'évaluation, la gestion des finances publiques s'est améliorée dans de nombreux pays africains depuis l'avènement des SRP. Il existe des systèmes améliorés d'informations de gestion financière; plusieurs pays ont en place un CDMT bien établi; les arriérés au titre des comptes publics ont été résorbés en partie; la vérification comptable fonctionne; le contrôle parlementaire est effectué sur une base plus rigoureuse et plus régulière; et les procédures de passation des marchés publics sont en cours de révision.

Bon nombre de SRP ont mis l'accent sur la gestion décentralisée des prestations de services et le développement à base communautaire. Cependant, aucune disposition n'était envisagée ni prévue pour faire face aux implications en termes de capacités pour les pouvoirs locaux, pour les systèmes décentralisés au niveau des communes ou pour les communes elles-mêmes. Lorsque de telles dispositions ont été prévues, la mise en œuvre et le suivi ont souvent été médiocres.

La plupart des SRP ont cherché à aborder le volet capacités des prestations de services dans les secteurs sociaux. Le Lesotho, le Malawi, l'Ouganda, la Tanzanie et plus récemment le Kenya ont supprimé les frais de scolarité pour l'enseignement primaire (même si les ménages continuent à payer certains frais), et cela a entraîné un gonflement subit des effectifs. Malheureusement, il y a souvent eu en même temps une diminution du nombre d'enseignants, du fait des ravages de la pandémie du VIH/sida dans leurs rangs.

Ces pays ont pris en compte les implications en termes de financement et de capacités dans leurs plans, bien qu'il y ait souvent eu très peu de synergies entre les programmes sectoriels et les SRP, et la mise en œuvre s'est révélée très contraignante. Pour cette raison, l'effectif par salle de classe a augmenté, et le maintien de la qualité de l'enseignement est devenu une véritable gageure. Dans le secteur de la santé, les pénuries de personnel se sont accentuées dans de nombreux pays du fait de l'exode des personnels qualifiés vers d'autres pays et de l'impact du VIH/sida aussi bien sur l'offre que sur la demande d'agents qualifiés.

Les besoins des institutions de gouvernance - notamment les parlements, les services judiciaires, les OSC et les médias - en termes de développement de capacités n'ont pas été suffisamment pris en compte dans la première génération des SRP. Les agences de régulation n'ont pas non plus accordé une attention suffisante au déficit de capacités au sein du secteur privé.

Il y a eu des lacunes aussi dans le domaine de la production et du transfert des connaissances: la fuite des cerveaux et le rôle éventuel de la diaspora n'ont pas été pris en considération. Certains pays tels que le Ghana, la Tanzanie et l'Ouganda ont développé des capacités nationales pour mettre en place des centres de réflexion chargés d'analyser les politiques, tant nationales que sectorielles, alors que de nombreux autres n'ont encore entrepris aucune démarche dans cette direction.

## CAPACITÉS REQUISES POUR LES SRP DE DEUXIÈME GÉNÉRATION

Il ressort clairement des analyses qui précèdent que les considérations liées au développement des capacités doivent figurer en bonne place dans le processus des SRP de deuxième génération. Les stratégies de création des capacités varieront certainement d'un pays à l'autre, mais elles devront toutes être intégrées, de façon à prendre en compte le contexte institutionnel global - le besoin de réformes constitutionnelles, le parlement, les médias, etc. - et la demande effective de capacités. Il y aura lieu de mettre au point de nouveaux systèmes d'encouragement - financiers et non financiers - ou de réviser ceux qui existent.

Le renforcement des capacités au niveau des parlements devra recevoir une attention prioritaire. Pour combattre efficacement la pauvreté, il faudra non seulement accorder un intérêt soutenu aux prestations de services dans les secteurs clefs, mais déployer aussi des efforts pour assurer la bonne marche du système dans son ensemble, et dans l'intérêt des pauvres. Dans certains cas, cela peut dépendre autant du bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et des services juridiques/judiciaires que d'une prestation adéquate et durable de services d'éducation, de santé et d'approvisionnement en eau.

Il faudra également examiner plus avant la possibilité de créer des institutions qui soient chargées exclusivement du développement des capacités et qui soient placées à un haut niveau hiérarchique du gouvernement central. L'Éthiopie, par exemple, a créé un ministère du renforcement des capacités, qui a la charge d'intégrer un processus de développement des capacités dans tous les secteurs d'activité. Le Rwanda a élaboré un programme multisectoriel de renforcement des capacités, qui a pour mandat de déceler et de combler les lacunes en matière de capacités. (Voir l'encadré 1 ci-dessous).

Le Botswana a commencé à attacher une importance cruciale au problème des capacités au lendemain de son indépendance en 1965, en assurant un contrôle rigoureux de l'assistance technique et le respect strict des normes et de l'éthique professionnelles, qui ont produit des résultats encore visibles jusqu'à ce jour. L'idée de confier la gestion du développement des capacités à une institution ne conviendrait probablement pas à tous les pays. Cependant, l'élément important à retenir est qu'il devrait y avoir un centre de liaison au niveau central pour coordonner les questions relatives aux capacités dans toutes les principales institutions publiques.

Dans le cadre des SRP de deuxième génération, le développement des capacités doit être axé sur les politiques et priorités relatives à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. En raison de l'influence des financements des donateurs sur le développement des capacités et le transfert des connaissances techniques, il s'agit ici d'un domaine où l'adhésion explicite des donateurs aux SRP sera d'une importance primordiale, et où les pouvoirs publics devront faire attention à d'autres groupes d'intérêt présents dans le pays, qui pourraient tenter d'imprimer au programme des capacités une orientation axée sur l'offre.

Il conviendrait d'établir un ordre de priorité et un agencement précis pour les activités de développement des capacités, tout en encourageant et en prônant des solutions innovantes pour les contraintes et les pénuries de compétences nécessitant une intervention de portée générale. Par exemple, la décentralisation pourrait être échelonnée, s'il se posait un problème de capacités au niveau infranational. Si la stratégie adoptée dans un secteur nécessite davantage de prestations de services par des acteurs

### Encadré 1 Programme multisectoriel de renforcement des capacités au Rwanda (MSCBP)

Pour mieux coordonner ses activités dans le domaine du renforcement des capacités, le gouvernement du Rwanda a, avec l'appui de la Banque mondiale et de la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique, élaboré le Programme multisectoriel de renforcement des capacités (MSCBP) et créé l'Agence de développement des ressources humaines et de la capacité institutionnelle (HIDA). Le contexte stratégique a été fourni par le recensement des questions clefs en matière de renforcement des capacités, notamment: la coordination, une définition élargie de la notion d'emploi, l'exhaustivité, la transition de l'approche axée sur l'offre vers l'approche axée sur la demande, la promotion de l'appropriation et la réorientation vers la gestion décentralisée.

Le programme multisectoriel a été conçu en vue de réaliser les objectifs stratégiques suivants:

- Comblent les lacunes du développement à long terme des ressources humaines;
- Améliorer le cadre institutionnel général de la gestion du développement;
- Renforcer la capacité de l'Etat à assurer le recrutement, la motivation et la rétention d'une masse critique de compétences techniques et professionnelles;
- Améliorer durablement les capacités et l'exécution des tâches au sein des divers organismes publics;
- Surmonter les difficultés et exploiter les possibilités découlant des nouvelles technologies et de la mondialisation; et
- Renforcer les capacités en vue d'une coordination efficace des programmes de développement des capacités.

Ce programme est articulé autour d'un certain nombre de principes innovants, à savoir:

- Une perspective à l'échelle des systèmes;
- Le renforcement des capacités est ancré dans les processus de développement;
- Approche axée sur la demande;
- Maintien d'une perspective à long terme;
- Approche programmatique;
- Prise en compte des contraintes en matière de ressources;
- Coopération technique intégrée;
- Revalorisation des rémunérations du secteur public;
- Partenariat public-privé; et
- Mise à profit des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC).

des milieux non étatiques (par exemple, des ONG pour la prestation des soins de santé, la création d'écoles communautaires, etc.), la priorité du secteur public pourra porter sur les fonctions de contrôle et de réglementation.

Il importe aussi d'accorder un intérêt particulier au développement de la capacité d'analyse des politiques nationales et régionales, tant sur le plan macro-économique qu'au niveau sectoriel. Cela va de pair avec l'amélioration de la capacité de traitement des statistiques pour une gestion basée sur l'obtention de résultats. L'un des volets importants de ces capacités concerne les données et les analyses relatives à la pauvreté. Il y a eu une amélioration sensible du nombre, de la périodicité et de la qualité des enquêtes sur les budgets des ménages au cours des dernières années, mais il n'existe pas d'indications précises sur l'exploitation de ces données par les décideurs, ni sur leur pertinence du point de vue de la formulation des politiques économiques. Les DSRP ont accordé une attention considérable aux indicateurs de performance, et à la nécessité de les ancrer dans des systèmes qui permettront à leur tour d'évaluer le succès des programmes. Une telle orientation doit être maintenue et renforcée.

Un autre domaine étroitement lié à la capacité d'analyse est celui des communications. Il est nécessaire de promouvoir chez le public en général, et au sein de la communauté des décideurs en particulier, une bonne compréhension des grands problèmes politiques, économiques et sociaux, sur la base d'une analyse solidement étayée et adaptée aux réalités nationales. En raison du mauvais état de l'infrastructure de communication dans la plupart des pays, cette situation fait naître des difficultés spécifiques et appelle des solutions innovatrices.

L'accent mis dans la première génération des SRP sur la gestion et la réorganisation des finances publiques doit être maintenu et renforcé. Comme il est expliqué dans la section suivante, la restructuration de l'aide est un volet essentiel de ce processus. De manière spécifique, les modalités d'octroi et de financement de l'assistance technique doivent devenir plus souples et davantage orientées par les pays, de sorte que les gouvernements africains puissent coordonner et gérer l'assistance collective des donateurs destinée à soutenir le renforcement des capacités, tel que l'a récemment suggéré le rapport de l'Équipe spéciale de la Banque mondiale sur le renforcement des capacités en Afrique.

Enfin, le développement de la capacité d'acquisition de connaissances en Afrique doit être ramené au centre des préoccupations, par le renforcement de l'accent mis sur l'enseignement supérieur, la création de centres d'excellence académique et professionnelle au niveau régional comme l'a suggéré la Commission pour l'Afrique, entre autres propositions, la mise au point de méthodes innovatrices pour l'exploitation des compétences techniques de la diaspora, le renforcement des liens entre les facultés des sciences et technologies et le secteur industriel, ainsi que le développement des capacités dans le domaine des TIC, notamment l'utilisation pertinente du réseau Internet.



## SUJETS DE DISCUSSION

- *Sur quelle base les divers groupes de parties prenantes peuvent-ils œuvrer de concert au renforcement des capacités dans l'ensemble du cadre institutionnel - y compris la mise en place de structures d'incitation appropriées dans toutes les institutions publiques et l'amélioration de l'environnement général pour favoriser le professionnalisme?* Très souvent négligées dans les premières stratégies de réduction de la pauvreté, les capacités constituent un facteur déterminant de la réduction de la pauvreté et de la réalisation des OMD. Sur la base d'un agencement adéquat et selon les priorités nationales réelles - plutôt que les références des donateurs - la question des capacités doit figurer au premier plan des stratégies de deuxième génération.
- *Quelle expérience y a-t-il en matière d'établissement des institutions gouvernementales, notamment les ministères auxquels incombe le renforcement des capacités?* Ces institutions sont-elles en mesure d'impulser le changement dans l'ensemble du secteur public?
- *Quel rôle l'Union africaine et les organismes régionaux et internationaux peuvent-ils jouer pour soutenir les domaines prioritaires de renforcement des capacités?* Les domaines spécifiques qui nécessitent une intervention immédiate comprennent: le développement de la capacité d'analyse aux niveaux national et régional; les communications; les finances publiques; le développement de la capacité d'acquisition de connaissances; et les goulets d'étranglement tels que les pénuries de personnels de santé ou d'enseignants. Les domaines prioritaires éventuels pour le renforcement des capacités comprennent le traitement des données et des statistiques, les communications et le développement d'une base de connaissances africaine, y compris les médias, les TIC, la science et les technologies.
- *Quel est le rôle des partenariats dans le renforcement des capacités pour la réalisation des OMD?* Comment faut-il procéder pour créer un climat approprié et de nature à optimiser les synergies dans la collaboration avec les partenaires internationaux, les ONG, les OSC, le secteur privé et les Africains de la diaspora? Quelles sont les possibilités et les contraintes éventuelles liées à de tels partenariats? Dans le cas des partenariats du secteur privé, quel rôle les pouvoirs publics doivent-ils jouer pour réglementer et orienter les activités des organismes du secteur privé qui assurent des prestations de services, notamment en ce qui concerne les biens sociaux essentiels tels que l'accès à l'eau potable?

## 5. Restructuration de l'aide, SRP et OMD

### INTRODUCTION

Bien que l'épargne intérieure, les envois de fonds (des travailleurs expatriés) et l'investissement étranger constituent d'importantes sources de financement, le volume et la qualité de l'aide seront indispensables pour la réalisation des OMD et l'accélération de la croissance en Afrique.

Le Sommet du Millénaire de septembre 1999 a entériné les OMD et a lancé un processus de réforme de l'aide, qui se poursuit jusqu'à présent. L'événement le plus marquant de ce processus a été le Sommet pour le développement durable (Monterrey, 2002), au cours duquel les pays donateurs se sont engagés à accroître leurs contributions au titre de l'aide à 0,7% de leur PIB. Lors de son Sommet de Kananaskis en juin 2002, le G8 a entériné le NEPAD et adopté un plan d'action pour y apporter son appui. Depuis lors, trois réunions de haut niveau (Rome en 2003, Marrakech en 2004 et Paris en 2005) ont permis d'approfondir l'examen de questions liées à l'efficacité de l'aide et de ses effets sur le développement. Ajoutés à la plus forte (14<sup>e</sup>) reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (IDA) depuis deux décennies et à l'engagement du G8 à doubler le volume de son aide à l'Afrique d'ici à 2010, ces nouveaux développements laissent présager un engagement ferme vis-à-vis d'une restructuration de l'aide tenant compte particulièrement des besoins de l'Afrique.

### VOLUME ET DISPONIBILITÉ DE L'AIDE

Gonflé par l'accroissement de l'aide d'urgence et des allègements de dette, le montant total de l'APD octroyée à l'Afrique a augmenté de 49% entre 1999 et 2003, ce qui correspondait à un renversement de la tendance à la baisse suivie par l'APD durant les années 1990. En excluant les subventions résultant des allègements de dette et en utilisant l'euro comme monnaie de référence au lieu du dollar des États-Unis, on constate que le montant de l'APD accordée à l'Afrique subsaharienne a effectivement subi une baisse en 2003.

Ces tendances ambiguës doivent être comparées et mises en contraste avec l'amélioration des résultats économiques des pays africains, tels qu'ils sont établis à travers le processus de la Banque mondiale pour l'évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA). Sur un total de 45 pays, la cote moyenne issue de l'analyse comparative au titre du processus CPIA s'est améliorée, passant de 2,5 (sur une échelle de 1 à 5, 5 étant le niveau le plus élevé) en 1997 à 3,2 en 2003. Entre 1997 et 2003, le nombre de pays africains de l'échelon supérieur est passé de 5 à 15, alors que celui des pays de l'échelon inférieur est tombé de 25 à 16.

Alors qu'aujourd'hui l'APD récompense davantage la performance contrairement à la pratique en vigueur pendant la période de la guerre froide, la tendance récente a consisté plutôt à récompenser par une aide accrue les pays ayant eu précédemment des résultats médiocres, tout en maintenant le statu quo pour les pays ayant eu régulièrement de bons résultats, ce qui s'est traduit par une compression de la part d'aide du groupe intermédiaire.

Prenant acte des progrès réalisés et à la suite des recommandations issues du processus du Projet du Millénaire des Nations Unies et du rapport de la Commission pour l'Afrique, le G8 a promis, lors de son sommet de Gleneagles, de faire passer le volume de l'aide à l'Afrique du simple au double, soit de 12 milliards de dollars É.-U. environ en 2004 à 25 milliards de dollars É.-U. par an d'ici à 2010. Le G8 a décidé également d'annuler l'encours de la dette de tous les pays éligibles à l'initiative PPTE envers le FMI, l'IDA et le Fonds africain de développement.

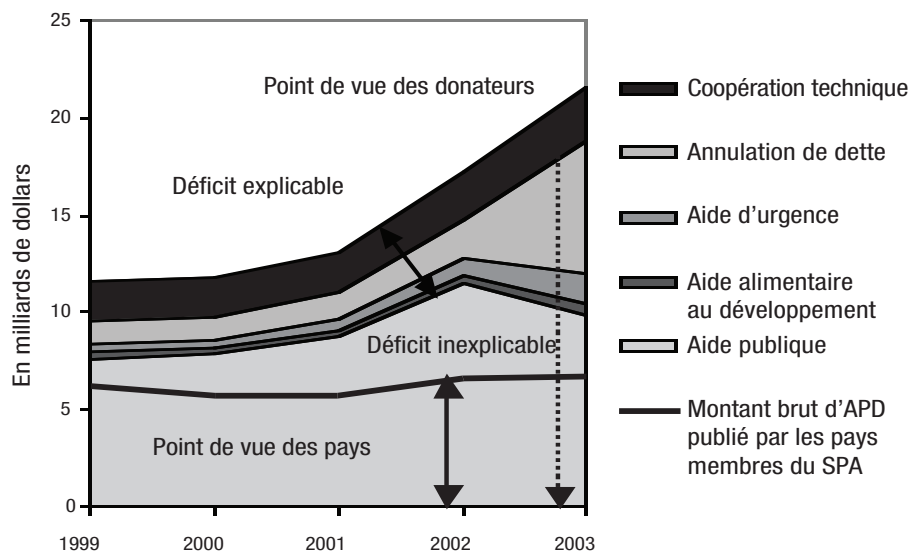
Cependant, en dépit de ces annonces de contributions, les pays africains doivent faire preuve de réalisme dans l'estimation des flux éventuels, dans la mesure où la réputation des donateurs quant au respect de leurs engagements n'est pas exempte de tout reproche. Les flux d'aide contrôlés par les donateurs sont souvent difficiles à intégrer dans un cadre de planification, que ce soit sur le plan macroéconomique ou au niveau sectoriel. Puis il y a la question du temps que peut raisonnablement durer l'engagement des donateurs, de sorte que les pays ne s'enferment pas dans des logiques de dépenses, souvent quasi-irréversibles, telles que les augmentations de salaires.

Enfin, les gouvernements africains doivent se rappeler que ce n'est qu'une portion de l'APD qui se retrouve finalement sous leur contrôle effectif, sous forme de concours budgétaire direct. En 2003, par exemple, l'OCDE a signalé des flux d'APD nets de 22 milliards de dollars É.-U. en direction de l'Afrique, hormis le Nigéria.

Les données sur la balance des paiements des pays africains ont cependant indiqué un apport total de 6,7 milliards de dollars É.-U. seulement, qui passerait à 13,4 milliards de dollars É.-U. si on y ajoutait les subventions sous forme d'annulation de dette, d'aide d'urgence et d'aide alimentaire au développement, qui ne sont pas sous le contrôle des gouvernements africains, alors qu'il y a eu, au titre de 2003, un manquant substantiel de 2,3 milliards de dollars É.-U. qui demeure inexpiqué (voir la figure 1).



Figure 1 : Perception du déficit d'APD selon les donateurs et les bénéficiaires d'aide en Afrique, 1999-2003



## EFFICACITÉ DE L'AIDE

L'efficacité de l'aide est fonction à la fois des politiques et pratiques du pays donateur et de celles du pays bénéficiaire. Du côté des pouvoirs publics, les principaux déterminants de l'efficacité de l'aide incluent la qualité des stratégies de croissance économique et de réduction de la pauvreté, le niveau de l'engagement politique et la prise en compte effective des questions relatives aux capacités et à l'exécution.

Du côté des donateurs les principales questions ou préoccupations sont les suivantes:

- **L'allocation de l'aide est inadéquate.** Dans le passé, l'allocation de l'aide suivait généralement les allégeances géopolitiques, plutôt que les performances. Cette tendance n'a pas encore disparu entièrement, mais de nombreux donateurs appliquent désormais des critères d'allocation qui tiennent compte des performances des pays en termes de résultats économiques, de mode de gouvernance et de réduction de la pauvreté.
- **Les conditions liées à l'aide sont extrêmement difficiles.** Au moment où les pays arrivent au terme du processus de l'initiative PPTE, il y a des préoccupations croissantes au sujet de nouveaux recours à l'endettement, surtout à des conditions non concessionnelles. Ces craintes ont été renforcées par le fait que certaines des hypothèses utilisées comme base d'analyse pour évaluer la soutenabilité de la dette durant la période de l'après PPTE étaient excessivement optimistes. Dans ces conditions, l'élément subvention de l'aide est devenu très important. Le problème risque de se poser avec plus d'acuité dans le domaine des projets d'infrastructure où l'octroi de subventions peut se révéler plutôt rare.
- **L'aide n'est pas souvent alignée sur les priorités et programmes nationaux.** Bien que les DSRP aient été institués pour servir de base d'octroi de l'aide, les donateurs ont souvent délaissé les plans nationaux de développement. En fait, les liens entre le budget et le DSRP sont demeurés faibles, même lorsque les dépenses sont financées par l'aide. Les pouvoirs publics peuvent avoir l'impression de n'avoir d'autre choix que d'accepter l'aide, même si elle se situe hors du cadre. Le financement des projets, qui demeure le mode dominant de fourniture de l'aide, est particulièrement sensible à ce problème.
- **En conséquence, les pays n'influencent pas le processus d'octroi de l'aide.** Même en cas d'alignement et d'harmonisation des internationaux, la coordination des donateurs est souvent assurée par les donateurs eux-mêmes. Cela résulte en partie de l'insuffisance des capacités nationales et du faible niveau d'engagement vis-à-vis des plans et des processus nationaux.
- **Les pratiques et procédures des donateurs ne sont ni coordonnées, ni harmonisées.** Les politiques et procédures des donateurs varient considérablement. Le Groupe de travail du PSA sur l'appui budgétaire relève que les problèmes administratifs du côté des donateurs ont été à l'origine de 29% des retards survenus dans les décaissements. De la même manière, il reste beaucoup à faire pour rationaliser les activités non coordonnées des donateurs, notamment les missions, les travaux d'analyse et le dialogue.
- **La fourniture de l'aide n'est pas harmonisée avec les systèmes et processus nationaux.** La fourniture de l'aide est rarement faite à travers les mécanismes et le cadre institutionnel publics, du fait que l'inefficacité des systèmes publics

engendre la médiocrité des prestations de services, ce qui pousse les donateurs à mettre en place des systèmes parallèles sous forme de cellules de mise en œuvre de projets. Lorsqu'il s'agit d'un projet isolé, cela peut paraître logique, mais on aboutit en fin de compte à une pléthore de mécanismes différents, une telle situation étant de nature à saper les capacités nationales et à compromettre la stabilité.

- **Une bonne partie de l'aide bilatérale demeure liée**, ce qui a pour effet de saper son efficacité, d'augmenter les coûts et de canaliser à nouveau une bonne partie des avantages vers les pays donateurs. L'assistance technique demeure très controversée, puisque les recrutements ont tendance à être liés aux sources de financement, et du fait qu'ils sont déterminés par les besoins des projets, plutôt que par un programme de renforcement des capacités au niveau national ou sectoriel.
- **L'aide est imprévisible**. La plupart des donateurs utilisent un cadre de planification pluriannuel, mais les budgets annuels s'écartent souvent des plans, même s'ils font l'objet d'accords. En ce qui concerne l'appui budgétaire, le PSA indique que 81% des engagements en faveur de l'Afrique au titre de 2003 ont été décaissés en 2003, ce qui représente une nette amélioration par rapport aux années précédentes, bien que ce soit encore insuffisant pour constituer une solide base de planification du budget.
- **Les conditionnalités appliquées par les divers donateurs peuvent être divergentes, excessivement nombreuses, et prescrites par les donateurs au lieu d'émaner d'un consensus national**. Une certaine conditionnalité *ex ante* est inévitable, et la conditionnalité peut se révéler effectivement utile. Selon l'enquête sur l'appui budgétaire effectuée en 2004 par le PSA, les gouvernements africains enquêtés ont attribué une cote positive aux conditionnalités des donateurs, prétendument parce que celles-ci contribuaient à renforcer la discipline. Cependant, il y a eu des préoccupations quant au fait que les conditionnalités étaient dictées par les donateurs, au lieu de résulter de programmes nationaux et d'être ancrées dans les mécanismes d'obligation redditionnelle au niveau national.

Malgré ces préoccupations, des progrès ont été réalisés au cours des dernières années. Sur le plan continental, une «évaluation conjointe» entreprise en 2004 par l'OCDE/CAD et la CEA a permis d'établir que six pays africains avaient désormais en place des plans d'action formels pour l'harmonisation des procédures des donateurs, et que des discussions étaient en cours à ce sujet dans dix autres pays. Les programmes sectoriels gagnaient en popularité et se renforçaient progressivement, alors qu'une dizaine de pays assuraient une coordination étroite de l'appui budgétaire. Cependant, l'enquête a révélé aussi que les projets demeuraient le mode dominant pour la fourniture de l'aide, que le renforcement des capacités se déroulait sans plan d'ensemble et sous l'influence des donateurs, et que la coordination était en général orientée par les donateurs. La coordination des missions, la coopération déléguée, l'analyse conjointe et les échanges d'informations demeuraient insuffisants et des changements s'imposaient dans les systèmes de motivation des donateurs locaux. Le Forum de haut niveau sur l'harmonisation organisé en février 2005 à Paris a recommandé certains critères spécifiques pour le suivi des progrès dans tous ces domaines.

## ALLÈGEMENT DE LA DETTE

A compter de décembre 2005, 32 pays africains remplissent les conditions requises pour bénéficier d'un allègement de dette au titre de l'initiative PPTE renforcée, et 14 pays ont atteint le point d'achèvement. L'initiative PPTE a également été complétée par l'Initiative multilatérale d'allègement de la dette (MDRI), qui prévoit l'annulation complète de la dette due au FMI, à l'IDA et au Fonds africain de développement, pour les pays arrivés au terme du processus PPTE. Toutefois, il a été reproché à l'initiative PPTE renforcée d'avoir placé les normes de soutenabilité de la dette à un niveau extrêmement élevé dans certains pays; d'avoir fait des projections trop optimistes sur la soutenabilité de la dette; et d'avoir prévu des moyens budgétaires insuffisants pour la réalisation des OMD.

Du point de vue des gouvernements africains, l'allègement de la dette est préférable à l'aide, en raison de son impact prévisible et souple sur le processus budgétaire et la balance des paiements. En outre, la réduction de l'encours de la dette aide les pays à faire face aux chocs d'origine extérieure. L'expérience de l'initiative PPTE renforcée donne à penser que l'allègement de la dette ne comporte pas d'inconvénients pour ce qui est de la volonté des créanciers d'accorder des prêts à l'avenir, puisque la solvabilité s'est souvent améliorée. Toutefois, l'expérience tend à montrer qu'il faut faire preuve de prudence dans tout nouvel endettement, même à des conditions préférentielles. Si les augmentations d'aide annoncées au sommet du G8 ne se matérialisaient pas, ce serait un problème grave pour les pays, notamment lorsqu'il faudra mobiliser des fonds pour financer l'infrastructure, domaine où, en général, les subventions ne sont pas librement disponibles.

## POLITIQUE ET GESTION DE L'AIDE - APPROCHE COORDONNÉE PAR LES PAYS

La plupart de ces questions requièrent des mesures et des réformes de la part des donateurs. Cependant, les pouvoirs publics peuvent eux aussi apporter une contribution appréciable. Les domaines les plus importants pour l'intervention des pouvoirs publics comprennent l'élaboration d'une stratégie efficace de croissance économique et de réduction de la pauvreté, le renforcement de l'appropriation sur le plan national et le développement des capacités. Si les gouvernements nationaux mettent

l'accent sur ces aspects, cela garantira l'obtention de résultats et convaincra les donateurs de l'utilisation judicieuse de leurs ressources.

Par ailleurs, les pays peuvent améliorer l'efficacité de l'aide, en élaborant explicitement des politiques de gestion de l'aide qui prévoient une stratégie de sortie et des mesures pour prévenir la dépendance, qui assurent la cohérence des objectifs de politique économique et qui déterminent la préférence pour tel ou tel instrument d'aide. Le niveau élevé de dépendance à l'égard de l'aide, qui risque de résulter des augmentations d'aide attendues, rend la formulation de ces politiques encore plus indispensable.

Une autre question importante liée à la gestion de l'aide concerne le rôle de la législation, certains pays ayant prévu la ratification des emprunts extérieurs par le pouvoir législatif. En raison des questions qui entourent la soutenabilité de l'aide, du manque de transparence qui caractérise l'aide liée et de la nécessité d'aligner l'aide sur les programmes nationaux, il importe de veiller à solliciter de manière systématique l'aval du parlement.

L'efficacité des partenariats dirigés par les pays nécessite la mise en place de mécanismes nationaux de coordination, l'alignement de l'appui des donateurs sur les priorités nationales, l'adoption de méthodes plus efficaces pour les fournitures d'aide et l'harmonisation des procédures des donateurs. Diverses pratiques recommandables à cet égard sont en cours d'élaboration à travers le continent, y compris les stratégies d'assistance conjointe (acceptation par plusieurs donateurs d'assumer la responsabilité collective de l'appui à la SRP); la coopération déléguée (délégation de ressources par un donateur à son homologue dans un secteur donné) et les donateurs chefs de file (choix d'un donateur par ses homologues pour mener les discussions avec les pouvoirs publics sur les stratégies sectorielles et les modalités d'assistance).

D'autres éléments essentiels dans le cadre de partenariats animés par les pays comprennent l'appropriation du processus de conception du plan de développement, une direction gouvernementale efficace et compétente, ainsi que des systèmes institutionnels clairement définis pour la coordination de l'aide. Il est plus facile d'instaurer ce type de partenariat dirigé par le pays là où des alliances sont créées pour renforcer la société civile, le secteur privé, les institutions et les structures de gouvernance. L'inefficacité de l'approche dirigée par les pays engendre des problèmes de coordination et d'harmonisation des pratiques et procédures des donateurs, ainsi que la création de systèmes parallèles au processus officiel existant et l'incompatibilité de l'aide avec les priorités nationales.

## VERS UN CADRE DE GESTION DE L'AIDE POUR L'AFRIQUE

La possibilité d'établir un cadre de gestion de l'aide en Afrique doit être examinée tant au niveau national que sur le plan continental. Premièrement, il y a les programmes et les investissements régionaux et sous-régionaux, notamment dans les domaines du commerce, de l'infrastructure, de l'enseignement supérieur et de la santé, qui nécessitent une approche concertée vis-à-vis des donateurs. Deuxièmement, les systèmes d'allocation de l'aide doivent devenir plus transparents, et leurs liens avec les systèmes de création récente en Afrique tels que le MAEP doivent devenir plus explicites. Troisièmement, le suivi des donateurs eux-mêmes requiert l'adoption d'une approche continentale, à l'instar de la demande formulée par le NEPAD en vue de la réalisation d'une évaluation conjointe par la CEA et l'OCDE/CAD. Enfin, la nécessité de revoir les mécanismes d'octroi de l'aide requiert une réponse africaine. Il y aurait lieu d'envisager des concertations périodiques des ministres africains des finances sur les questions intéressant la politique continentale en matière d'aide.

### Sujets de discussion

- ***Comment une approche dirigée par les pays et basée sur les SRP ou sur les programmes nationaux peut-elle être appliquée de sorte que les processus nationaux soient soutenus par des flux d'aide prévisibles?*** Les donateurs reconnaissent que l'aide doit être alignée sur les SRP nationales, mais les SRP et les plans nationaux, en tant que documents de stratégie de portée élargie, comportent rarement les plans d'action et les programmes détaillés dont ont besoin les ministères techniques ou les donateurs. Par conséquent, il importe que les SRP, les plans et budgets annuels et les CDMT suivent un processus de consultation effective auquel participeraient les donateurs et au cours duquel on aborderait ouvertement des questions telles que la dépendance à l'égard de l'aide, les engagements à long terme et les préférences en matière de modalités applicables à l'aide.
- ***Comment peut-on renforcer la cohérence stratégique dans un contexte où il existe des liens de plus en plus étroits entre les politiques de l'aide, du commerce et de l'investissement et d'autres politiques des pays développés ayant une incidence sur les pays africains?*** Les discussions sur ce point se sont déroulées dans des cadres isolés et disparates. Cependant, à la lumière du cycle de négociations commerciales de Doha qui est en cours, il importe de renforcer la cohérence dans les politiques relatives au commerce, à l'allègement de la dette, à l'aide et à l'investissement.
- ***Comment peut-on accélérer le processus de transition dans l'utilisation des instruments d'aide pour passer successivement de l'appui aux projets à l'appui sectoriel et à l'appui budgétaire?*** Du point de vue des plans adoptés par les pays africains pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté, l'appui budgétaire comporte des

avantages spécifiques, qui facilitent l'allocation des ressources conformément aux SRP nationales et selon les besoins de dépenses découlant des OMD. Cette approche focalise l'attention des donateurs sur la gestion budgétaire et les questions de principe, plutôt que sur les projets. Elle favorise l'appropriation sur le plan national en encourageant l'utilisation et le renforcement des processus nationaux relatifs à la planification, à la préparation du budget et à l'obligation de rendre compte, plutôt que des processus parcellaires axés sur les besoins des donateurs.

En revanche, les conditions à réunir pour le succès de l'approche basée sur l'appui budgétaire sont très contraignantes. La principale préoccupation des donateurs portera en général sur la qualité du système de gestion globale des finances et des dépenses publiques, la qualité des programmes nationaux de promotion de la croissance économique et de réduction de la pauvreté, ainsi que l'efficacité des dépenses publiques en termes de réalisation des objectifs de développement. Cela requiert non seulement l'amélioration qualitative de la stratégie de développement, mais aussi sa mise en œuvre au moyen de plans d'action et de budgets, ainsi que des mécanismes de suivi de l'exécution et d'évaluation des résultats.

- ***Comment peut-on mettre au point des mécanismes d'obligation redditionnelle mutuelle?*** La Déclaration de Paris considère la responsabilité et la transparence mutuelles dans l'utilisation des ressources comme une priorité. Dans un tel arrangement, les partenaires au développement et les pays partenaires s'engagent à accroître le niveau des performances sur la base des résultats et du renforcement de la responsabilité mutuelle. Du côté des partenaires au développement, la performance consiste à honorer les engagements souscrits dans divers volets de la politique économique, alors que la responsabilité signifie qu'ils sont disposés à évaluer la performance et à prendre en considération les implications de leurs politiques pour le développement des pays partenaires. Les partenaires au développement s'engagent à fournir des informations complètes et en temps voulu sur les flux d'aide, et les deux parties conviennent d'évaluer conjointement les progrès mutuels dans l'exécution des engagements pris au sujet de l'efficacité de l'aide.

## Bibliographie

- Acemoglu, D., S. Johnson et James Robinson. 2002. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*. volume 91, pp. 1369-1401
- Acemoglu, D., S. Johnson et J. Robinson. 2003. An African Success Story: Botswana. Published in *Search of Prosperity: Analytical Narrative on Economic Growth*, publié par Dani Rodrik, Princeton University Press.
- Adejumobi, S. 2005. "Governance and Capacity Development in Africa", Background Paper for the World Bank Task Force on Capacity Development in Africa.
- Adejumobi, S. 2000. Negotiating Space for the Rural Communities? Market Orthodoxy and the Changing Concept of Social Welfare Services in Africa, *African Journal of Political Science*, Vol. 5, n°1, pp. 29-45.
- Ali, A.G.A et E. Elbadawi. 1999. *Inequality and the Dynamics of Poverty and Growth*. CID. Working Papers Series, No 32. Harvard University.
- Azam, J.-P. 2005, "Political Geography and Redistribution", Université de Toulouse, Mimeo.
- Banque mondiale 2000. *The Quality of Growth*. Oxford University Press.
- Banque mondiale, 2005, *Strategic Partnership with Africa: Survey of Budget Support 2005*, SPA Budget Support Working Group.
- Banque mondiale, 2005, *Doing Business in 2005: Obstacles to Growth*.
- Banque mondiale Operations Evaluations Department, 2004, *The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003*.
- Banque mondiale Operations Evaluations Department and IMF Independent Evaluation Office, 2005, *The Poverty Reduction Strategy Initiative: Findings from 10 Country Case Studies of World Bank and IMF Support*.
- Banque mondiale Task Force on Capacity Development in Africa, 2005, *Building Effective States, Forging Engaged Societies*.
- Bates, R.H. 2005. Political Insecurity and State Failure in Contemporary Africa. CID Working Papers n°115. January. Harvard University.
- Besely, T. et R. Burgess. 2002. *Halving Global Poverty*. Department of Economics. LSE. Mimeo.
- Bigsten, A., P. Collier, S. Dercon, M. Fafchamps, B. Gauthier, J.W. Gunning, A. Oduro, R. Oostendorp, C. Pattillo, M. Söderbom, F. Teal et A. Zeufack (2004), "Do African Manufacturing Firms Learn from Exporting?", *Journal of Development Studies*, 40(3): 115-171.
- Bigsten, A., Söderbom, M. (2005), What have we learnt from a decade of manufacturing enterprise surveys in Africa?, mimeo, Banque mondiale.
- Bigsten, A., P. Kimuyu, et K. Lundvall (2004), "What to Do with the Informal Sector?" *Development Policy Review* 22(6):701-15.
- Bigsten, A. et A.K. Fosu. 2004. Growth and Poverty in Africa: An Overview. *Journal of African Economies*, 2004, vol. 13, issue 1, pp. i1-i15
- Bigsten, A., B. Kebede, A. Shimeles et M. Tadesse. 2003. Growth and Poverty Reduction in Ethiopia: Evidence from Household Surveys. *World Development*, 31 (1), 87-107.
- Bigsten, A. et A. Shimeles. 2003. Prospect for a Pro-Poor Growth Strategy in Africa. Paper presented at the WIDER Conference on Human Wellbeing and Income Inequality. Helsinki. Mai
- Booth, D., *Are PRSPs Making a Difference? The African Experience*, Development Policy Review, vol. 21, n°2, mars 2003.
- Bourguignon, F. 2004. The Poverty-Growth-Inequality Triangle. Paper Presented at the Indian Council for Research on International Economic Relations.
- Bourguignon, F. 2002. The Growth Elasticity of Poverty Reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods. Forthcoming dans T. Eichler et S. Turnovsky. *Growth and Inequality*, MIT Press.

- Bourguignon, F, M. Bussolo, H. Lofgren, H. Timmer, et D. van der Mensbrugghe. (2004). Towards Achieving the MDGs in Ethiopia: An Economy-wide Analysis of Alternative Scenarios. *Mimeo. Banque mondiale.*
- Chirwa, Ephraim, W (2005) "The Experience of the PRS Processes in Malawi" communication inédite
- Collier, P et S. O'Connell. 2005. Opportunities, Choices and Syndromes. *Paper presented at the AERC/Harvard workshop on Explaining African Economic Growth.* Weatherhead Centre.
- Collier, P. et A. Hoeffler. 1998. On Economic Causes of Civil War'. *Oxford Economic Papers.* V. 50
- Commission économique pour l'Afrique (CEA) 2005, *African Governance Report.*
- CEA. 2003. Africa Economic Report, version provisoire, Addis Abeba.
- CEA. 2004a. The Challenges of Achieving Goal 1 of MDGs in Africa. *ESPD. Mimeo.*
- CEA. 2004b. Governance and Economic Growth in Africa. *ESPD. Mimeo.*
- Commission pour l'Afrique, 2005. *Our Common Interest.* Report of the Commission for Africa, mars.
- Cord, L. J.H. Lopez. J. Page. 2004. "'When I Use a Word".....Pro-Poor Growth and Poverty Reduction'. In Krakowski (ed). *Attacking Poverty: What Makes Growth Pro-Poor.* HWWA Studies 75, Hamburg.
- Demery, L et M. Walton. 1998. Are Poverty Reduction and Other 21<sup>st</sup> century Social Goals Attainable?. *Banque mondiale. Mimeo.*
- Devarajan, S, HDNVP Maragaret J. Miller, HDNVP et SRM E.V.Swanson, DECEDG, (2002). Goals for Development: History, Prospects and Costs. *Banque mondiale. Mimeo.*
- Deininger, K et L. Squire. 1998. New Ways of Looking at Old Issues: inequality and growth. *Journal of Development Economics.* 57: 259-287.
- Easterly, W. 2000. The Effect of International Monetary Fund and World Bank Programs on Poverty. *World Bank Working Paper Series 2517.* Washington DC.
- Eastwood, R et M. Lipton 2001. Pro-Poor Growth and Pro-Growth Poverty. *Asia and Pacific Forum on Poverty. Mimeo.*
- Fafchamps, M., F. Teal et J. Toye,. 2001. *Towards a Growth Strategy for Africa.* Centre for the Study of African Economies. University of Oxford
- Ferreira, F.H.G. et P.G. Leite. 2002. Policy Options for Meeting the Millennium Development Goals in Brazil: Can micro-simulations help? *Banque mondiale. Mimeo.* Washington.
- Fofack, H. 2000. Geographical Targeting for Poverty Alleviation: An Introduction to the Special Issue. *World Bank Economic Review.* Vol 14. n°1. 129-145.
- Fosu, A,K. 2005a. Anti-Growth Syndromes in Africa: A Synthesis of the Case Studies. *Paper presented at AERC/Harvard workshop, Harvard University. Cambridge ( tats-Unis).*
- Fosu, A.K. 2005b. Post-Conflict Economies Africa: Synthesis and Lessons dans Fosu, A.K. and P. Collier, *Post Conflict Economies in Africa,* New York: Palgrave/Macmillan, 2005.
- Fosu, A.K. 2002. Inequality and the Growth-Poverty Nexus: Evidence from Sub-Saharan Africa. *Paper presented at the CSAE Conference on 'Understanding Poverty and Growth in SSA' University of Oxford. Oxford. (Royaume-Uni).*
- Fosu, A. K., 2001. "Political instability and economic growth in developing economies: some specification empirics," *Economics Letters,* vol. 70(2), 289-294.
- Fukuda-Parr, S. et Malik, K. 2002. "Institutional innovations for Capacity Development» in S. Fukuda-Parr, S. Lopes and K. Malik (Eds.), *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems.* London: Earthscan Publications limited.
- Glaeser, E, J. Scheinkman et A. Shleifer. 2003. The Injustice of Inequality. *Journal of Monetary Economics.* V 50, p 199-222.
- Gunning, J.W. 2004, "Shocks, Risk and African Growth", *mimeo,* Free University of Amsterdam.
- Hall, R.E et C. Jones. 1999. Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others? *Quarterly Journal of Economics.* 114(1).
- Hanmer, L. et F. Naschold. 1999. Are the International Development Targets Attainable?, ODI. *Mimeo.*



- Hanmer, L et F. Naschold. 2000. Attaining the International Development Targets: will Growth Be Enough?, *Development Policy Review*, vol 18, pp 11-36.
- IMF Independent Evaluation Office (2004), "Evaluation of the IMF's Role in Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction and Growth Facility", Washington DC.
- Kakwani, N et E.M. Pernia. 2000. What is Pro-Poor Growth? *Asian Development Review*, 18(1): 1-16.
- Kaufmann, D et A. Kraay. 2002. Growth without Governance. *World Bank Research Working Paper 2928*. Washington.
- Kpundeh, S.; Levy, B. (eds.), *Building State Capacity in Africa*, Banque mondiale.
- Lopez, J. Humberto 2004a. Pro-poor growth: a review of what we know ( and what we don't). Banque mondiale (Mimeo).
- \_\_\_\_\_. 2004b. Pro-growth, Pro poor: Is there a trade off? Banque mondiale (PRMPR).
- Mkanda Wire, T. 2002. "Incentives, Governance and Capacity Development in Africa" dans S. Fukuda-Parr, S. Lopes et K. Malik (Eds.), *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*. London: Earthscan Publications limited.
- Morduch, J et T. Siular. 2002. Rethinking Inequality Decomposition, with Evidence from Rural China. *The Economic Journal*. 112. (January). 93-106.
- OIT(2004), *Global Employment Trends 2004*, OIT, Genève.
- Olson, M. Jr., N. Sarna et A. Swamy. 2000. Governance and Growth: A Simple hypothesis explaining cross-country differences in productivity growth. *Public Choice*. 102. pp. 341-360.
- Page, J. 2004. Strategies for: Pro-Poor Growth, Pro-Growth or Both? Banque mondiale, Mimeo. Washington.
- Piron, L.-H., et A. Norton. 2004, *Politics and the PRSP Approach: Uganda case study*, ODI Working Paper, 240.
- Ravallion, M. 2001. Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages. *World Bank Working Papers* n°2558. Washington.
- Rodrik, D. A. Subramanian, et F. Trebbi. 2002. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development". NBER Working Paper n° 9305.
- Rodrik, Dani. 2004. *Growth Strategies*. Harvard University.
- Sachs, J. et A.M. Warner. 1997. Sources of Slow Growth in African Economies. *Journal of African Economies*. 6, 335-376.
- Sachs, J.D., J.W. McArthur, G. Schmidt-Traub, M. Hruk, C. Bahadur, M. Faye et G McCord. 2004. *Ending Africa's Poverty Trap*. Mimeo.
- Sahn, D. et D.C. Stifel. 2003. Urban-Rural Inequality in Living Standards in Africa. *Journal of African Economies*, vol 12, n°4, pp. 564-597.
- Shiavo-Campo, S. 1996. Reforming the Civil Service, *Finance and Development*, Vol. 43, n°3, pp. 10-13.
- Shimeles, A. 2004. Consumption Variability, Risk and Poverty in Ethiopia. Mimeo. Department of Economics. University of Gothenburg. Suède.
- Ssewanyana, S.N. J.A. Okidi, D. Angemi, et V. Barungi. 2005. Understanding the Determinants of Inequality in Uganda. Mimeo. Economic Policy Research Centre. Kampala.
- United Nations Millennium Project. 2005, *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* Report to the UN Secretary General, New York.