

A

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil des gouverneurs – Vingt-huitième session

Rome, 16-17 février 2005

TABLE RONDE

STRATÉGIES NATIONALES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ RURALE: COMPARAISONS ET EXPÉRIENCES

La table ronde donnera aux participants l'occasion de procéder à un échange de vues sur un éventail d'approches des stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Les participants examineront les caractéristiques communes et les différences en termes de contexte et d'objectifs, d'appropriation et de participation, d'instruments et de mise en œuvre. La situation actuelle et les tendances seront également abordées, ainsi que l'impact sur la réduction de la pauvreté rurale. Enfin, les participants évoqueront le rôle qui sera celui du FIDA, en gardant présents à l'esprit quelques-uns des défis futurs.

Objet

1. Le consensus mondial sur l'importance des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) porte sur le devant de la scène le débat sur les stratégies de réduction de la pauvreté: quels sont les types de stratégies et de politiques propices à la réalisation des OMD? Quelle est la meilleure manière de les concevoir et de les mettre en œuvre? Quels rôles doivent jouer les services publics, les organisations de la société civile et la communauté des donateurs? La table ronde aura pour objet d'éclairer ces questions générales, en prenant en compte l'expérience acquise par les pays en développement qui se sont engagés à réaliser ces objectifs. Compte tenu de la forte incidence de la pauvreté rurale (plus de 60%) dans la plupart des pays à l'étude, les débats seront essentiellement axés sur les questions relatives au secteur rural.

2. La présente note a été établie à titre de cadre général aux débats de la table ronde. Elle ne prétend pas offrir une analyse exhaustive de ce thème, mais plutôt un examen préliminaire des questions et observations essentielles, afin de servir de toile de fond aux trois études de cas qui seront présentées, concernant le Brésil, le Rwanda et la Tunisie.

Diversité des approches

3. La réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement suscite une sensibilisation et un engagement croissants, mais les approches adoptées au plan national pour l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté varient considérablement selon les pays et les régions. L'éventail de ces approches a évolué au cours des dernières années, devenant progressivement mieux adapté aux différents contextes nationaux. On peut regrouper les stratégies en trois grandes catégories: i) documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) élaborés dans le cadre de l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE); ii) autres DSRP élaborés en vue d'un accès aux prêts assortis de conditions libérales du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, sans aucun rapport avec l'Initiative PPTE; et iii) stratégies de réduction de la pauvreté élaborées en dehors du cadre des DSRP, et n'ayant de rapports ni avec l'Initiative PPTE, ni avec les prêts à conditions libérales. Ces approches ont pour caractéristique commune le recours à des stratégies nationales, désignées par l'expression générique de stratégies de réduction de la pauvreté (SRP), comme cadre de référence pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

4. Les DSRP, aussi bien ceux liés par l'Initiative PPTE que ceux sans rapport avec elle, présentent des caractéristiques communes par rapport aux stratégies élaborées en dehors de leur cadre. Les points communs aux DSRP sont notamment: i) une consultation obligatoire au cours de la formulation de la stratégie, bien qu'en pratique cette consultation varie considérablement d'un pays à l'autre; ii) un processus coordonné par une seule unité (généralement implantée au Ministère des finances ou au Bureau du Président), les ministères d'exécution n'ayant qu'une capacité limitée d'influer sur l'ensemble du processus; et iii) une coordination des activités des donateurs à l'appui du processus du DSRP par l'intermédiaire d'un groupe consultatif, qui joue de plus en plus un rôle éminent dans le programme d'harmonisation internationale. La formulation des DSRP prédomine en Afrique subsaharienne, où leur élaboration s'est inscrite dans le cadre de l'Initiative PPTE, et en Europe de l'Est, où ces documents constituent une condition préalable à l'accès aux prêts assortis de conditions libérales du FMI et de la Banque mondiale.

5. Dans trois régions – Amérique latine et Caraïbes, Asie et Pacifique, et Proche-Orient et Afrique du Nord – de nombreux pays ont déjà formulé ou ont entrepris d'élaborer une politique de réduction de la pauvreté, même en l'absence de prêt à conditions libérales ou d'incitations liées à la réduction de la dette. L'approche suivie pour les SRP conçues en dehors du cadre des DSRP est beaucoup plus diversifiée. Dans nombre de cas, ces processus sont mieux intégrés au cadre gouvernemental existant, et l'exécution est souvent facilitée par des liens directs avec les dotations budgétaires des ministères. Il y a en outre moins d'uniformité dans les relations entre le gouvernement et les donateurs lorsque les stratégies sont conçues en dehors du cadre des DSRP: dans plusieurs cas, les gouvernements coordonnent leurs relations avec les différents donateurs par l'intermédiaire d'une série de canaux parallèles – et indépendants – afin de pouvoir mieux s'adapter aux besoins spécifiques des organismes d'exécution. Cette formule permet aussi d'éviter d'avoir pour homologue, dans la négociation, un groupe de donateurs unifié et plus puissant.

6. L'intérêt accordé à la formulation des stratégies de réduction de la pauvreté découle de la préoccupation suscitée par l'augmentation des disparités sociales et économiques, et de la reconnaissance du fait que la réalisation des OMD exigera la création d'un environnement plus propice à la collaboration entre toutes les parties prenantes. L'attention croissante portée au renforcement de l'appropriation nationale de la conception et de l'élaboration de ces stratégies fait que les trois catégories mentionnées plus haut convergent progressivement, et il devient de plus en plus difficile d'établir une classification des cas des différents pays.

Appropriation – qui devrait diriger le processus?

7. L'expérience montre que l'appropriation institutionnelle, aux niveaux national et local, est essentielle pour placer les stratégies de réduction de la pauvreté au centre des préoccupations politiques. Il est également très important que l'appropriation soit à la fois le fait du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Le processus a toutefois été, dans une certaine mesure, plutôt technocratique, ce qui a empêché les pouvoirs publics d'y adhérer totalement. Dans quelques cas, les stratégies de réduction de la pauvreté sont considérées comme un "produit" du gouvernement en place plutôt que comme le résultat d'une négociation menée par l'ensemble du système politique. Par conséquent, les changements de pouvoir peuvent conduire à un changement d'orientation radical par rapport au programme de lutte contre la pauvreté déjà agréé. On tend néanmoins, de plus en plus, à considérer les stratégies de réduction de la pauvreté comme le résultat d'un vaste exercice participatif, contribuant à une plus grande appropriation du processus par la société civile et le pays dans son ensemble. Les approches participatives trouvent aussi un appui dans l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social, récemment mise au point et dont l'objectif est d'évaluer l'impact distributionnel des grandes réformes sur le bien-être des différents groupes de parties prenantes, en mettant particulièrement l'accent sur les groupes pauvres et vulnérables.

8. Il semble, de manière générale, que l'appropriation soit plus forte dans les pays où les stratégies n'entrent pas dans le cadre des DSRP. L'appropriation nationale demeure néanmoins un concept ambigu et donnant matière à réflexion. Il est habituellement utilisé en référence à l'appropriation par l'État, en tant qu'entité politique, plutôt que par la "nation", concept plus vaste et aux dimensions culturelles. Il semble en fait que l'appropriation se soit développée parmi les ministères centraux et les principaux ministères sectoriels. D'autres parties prenantes comme les parlements, les services publics décentralisés et les organisations de la société civile ont dans certains cas joué un rôle restreint dans l'élaboration de la stratégie, négligeant ainsi la dimension politique du processus. L'implication de la communauté des donateurs, extrêmement influente aux premiers stades de l'élaboration de la stratégie, se réduit progressivement, encore qu'elle joue toujours un rôle clé en ce qui concerne les stratégies mises au point dans le cadre des DSRP. Dans les pays caractérisés par des taux de croissance élevés ou par un afflux d'investissements étrangers directs, les donateurs ne jouent qu'un rôle marginal. Le rôle de supervision des donateurs demeure important en particulier dans les pays caractérisés par des institutions faibles, des problèmes de gouvernance et des ressources financières limitées. L'un des traits distinctifs des stratégies conçues en dehors du cadre des DSRP est qu'elles se sont généralement dégagées au terme de processus politiques locaux et nationaux. Les éléments dont on dispose permettent de penser qu'il est plus facile, lorsque les stratégies sont élaborées de cette manière, de parvenir à un engagement plus large et plus profond des institutions nationales.

Participation

9. Les stratégies de réduction de la pauvreté intéressent un grand nombre de parties prenantes au niveau du pays (gouvernement national et collectivités locales, parlements, ONG et secteur privé, entre autres) ainsi que des partenaires externes (la communauté des donateurs en particulier). Il n'est donc pas facile de réaliser un vaste processus participatif. L'expérience montre que l'ampleur et la qualité de la participation sont directement fonction de la force de la société civile et qu'elles trouvent souvent leurs racines dans les attitudes et les traditions politiques dominantes dans les pays à l'examen. L'ampleur et la qualité de la participation sont aussi fortement influencées par la reconnaissance, de la part des pouvoirs publics, du rôle de la société civile dans la formulation de la stratégie, et par leur disposition à institutionnaliser des mécanismes officiels permettant sa participation tout au long du processus. À quelques exceptions près, la limitation de la participation a été l'un des points faibles des processus liés à la stratégie de réduction de la pauvreté, tant dans le cadre des DSRP qu'en dehors. Une amélioration progressive mais nette est cependant perceptible dans ce domaine.

10. La participation a souvent pris la forme de consultations ponctuelles pour la formulation et l'examen de la stratégie, au lieu d'être institutionnalisée sous la forme de groupes de travail permanents appuyant l'ensemble du processus de formulation, de mise en œuvre et d'examen de la stratégie. Des processus consultatifs ad hoc relatifs aux DSRP ont également pu contribuer à exclure du débat des institutions démocratiquement élues comme les parlements. Néanmoins, et malgré ces faiblesses, des progrès ont été réalisés sur le plan de la participation des organisations de la société civile aux stades de la conception et de la mise en œuvre, en particulier en Amérique latine. En Afrique orientale et australe, la participation de la société civile a souvent pris la forme d'un engagement d'ONG n'ayant que peu de liens avec les zones rurales, alors que les organisations associatives qui sembleraient, en principe, avoir plus de titres à représenter la société civile n'ont pas été systématiquement associées aux processus de consultation. En Asie, où les gouvernements établissent un lien entre les SRP et les processus décisionnels nationaux, la question de la source de la croissance et de son impact distributionnel associe de plus en plus étroitement les parlementaires au débat et à l'activité de son contrôle. On a davantage pris conscience, grâce à ces processus politiques, de l'importance de la décentralisation, de la démocratisation et, dans une certaine mesure, des contributions de la société civile à la concertation sur les politiques publiques.

Portée et instruments

11. La plupart des stratégies de réduction de la pauvreté ne privilégient pas clairement le secteur rural et n'ont pas envisagé l'éventail complet des mesures à prendre par les pouvoirs publics pour réduire la pauvreté rurale. L'accent est surtout mis sur les dépenses publiques dans les secteurs sociaux, plutôt que sur la réforme des politiques dans un sens favorable aux pauvres. On trouve d'importantes exceptions principalement dans des pays n'ayant pas adopté de DSRP, et qui ont choisi d'aborder la question de la pauvreté par le biais de stratégies axées sur le développement économique rural et les activités génératrices de revenus.

12. Quel est l'instrument le plus efficace dont disposent les gouvernements pour réduire la pauvreté rurale? Quels sont les rôles respectifs que doivent jouer les secteurs public et privé pour parvenir à un processus de croissance dynamique et destiné à tous? La première série de stratégies élaborées dans le cadre des DSRP présentait plusieurs défauts: faiblesse de l'identification et de la prise en charge de la dimension rurale des stratégies de réduction de la pauvreté, et définition insuffisante d'instruments spécifiquement destinés aux zones rurales. Même les stratégies axées sur le secteur rural ne sont pas exemptes d'imperfections: i) l'agriculture est analysée en termes généraux, sans examen approfondi des moyens d'existence des ruraux pauvres; ii) l'ordre de priorité et la succession des mesures à prendre ne sont pas clairement établis; iii) les stratégies ne prévoient pas d'approche intersectorielle du développement rural; et iv) elles soulignent l'importance de la libéralisation des marchés et de la promotion des exportations, sans montrer *comment* les ruraux pauvres pourraient tirer parti de ces possibilités. Ces défauts ont été progressivement corrigés par l'élaboration d'outils spécifiques destinés à faciliter la conception et la mise en œuvre des SRP, et notamment d'outils supplémentaires importants tels que l'adoption d'approches sectorielles et d'autres nouveaux outils de planification et budgétaires (voir ci-après).

Les stratégies de réduction de la pauvreté, composantes de la nouvelle architecture de développement

13. Les DSRP s'inscrivent dans une évolution importante de l'organisation de l'aide internationale au développement – la "nouvelle architecture de développement". Dans ce contexte, ils devraient, pour être efficaces, définir de manière claire des objectifs, des priorités et des instruments. La mise en œuvre des DSRP exige par conséquent des outils complémentaires. Il en est de même pour les stratégies n'entrant pas dans le cadre de DSRP. Dans les pays d'Amérique latine, par exemple, des plans de développement reposant sur une base territoriale sont de plus en plus fréquemment appliqués dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté.

14. L'adoption d'approches sectorielles commence à apparaître comme un outil utile pour aborder les aspects des DSRP relatifs au développement rural dans des situations caractérisées par: i) des faiblesses évidentes de la politique sectorielle et des dispositions institutionnelles; ii) une forte incidence de la pauvreté rurale; iii) un appui très fragmenté des donateurs à ce secteur; et iv) un engagement du gouvernement en faveur des réformes et une capacité de tenir cet engagement. En Afrique orientale et australe, en particulier, les approches sectorielles commencent à prendre la forme de programmes sectoriels faisant l'objet d'une appropriation et d'une exécution nationales – reflétant en théorie les cadres d'intervention sectoriels – et visant à la réalisation des objectifs clés des DSRP, et apparaissent comme le fondement d'une approche institutionnelle cohérente de la réduction de la pauvreté, bénéficiant de l'appui commun des parties prenantes et des sources de financement.

15. Sur le plan budgétaire, les priorités concernant les crédits à affecter à la mise en œuvre des DSRP sont énoncées dans le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) qui établit, par le biais d'un outil de planification pluriannuelle, un lien entre le DSRP et le budget. On note, dans un certain nombre de pays d'Afrique orientale et australe, un début d'institutionnalisation des DSRP dans le cadre des politiques existantes, mais cette évolution en est encore à un stade précoce. Un problème commence à apparaître dans l'introduction du CBMT: les crédits budgétaires affectés au développement du secteur agricole et rural sont peu élevés, en regard de l'ampleur de la pauvreté rurale, lorsque les ministères d'exécution responsables de l'agriculture et/ou du développement rural ont fait preuve d'une relative faiblesse au cours des négociations gouvernementales. Cela pourrait donc rendre impossible l'utilisation de toutes les ressources mises à disposition par les donateurs, avec des conséquences négatives pour la réalisation des OMD.

16. Les institutions locales et nationales jouent un rôle plus important dans la détermination des stratégies nationales lorsque celles-ci sont élaborées en dehors du cadre des DSRP, ce qui a souvent pour effet d'accroître l'appropriation du processus par les pouvoirs publics et leur engagement. Cela pourrait faciliter: i) une meilleure corrélation avec les politiques nationales favorables aux pauvres; et ii) une répartition plus efficace des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre des stratégies. Les stratégies n'entrant pas dans le cadre des DSRP ne se limitent généralement pas aux politiques sociales, et l'accent y est de plus en plus mis sur les activités génératrices de revenus et le ciblage.

Comment le FIDA peut-il contribuer à l'efficacité des stratégies de réduction de la pauvreté?

17. L'expérience montre que l'approche des stratégies de réduction de la pauvreté varie selon les pays et les régions, et qu'il faut donc disposer d'un large éventail de mesures de soutien pour ajouter de la valeur à l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie. En outre, les stratégies de réduction de la pauvreté, s'inscrivant ou non dans le cadre de DSRP, ne sont pas mises en œuvre de manière isolée, mais en liaison avec d'autres instruments tels que les politiques et stratégies sectorielles, les programmes et les outils de planification à base territoriale, ce qui offre des possibilités d'engagement à différents niveaux. De ce fait, l'approche du FIDA a varié en fonction des conditions locales et du créneau qu'il occupe dans chaque pays. Une caractéristique commune émerge néanmoins: dans la plupart des cas, le FIDA contribue à la phase d'exécution des SRP par le biais de programmes et de projets nationaux d'investissement qui opérationnalisent les stratégies. Il devrait poursuivre les efforts qu'il déploie actuellement pour mettre en harmonie l'appui qu'il apporte aux programmes d'investissements et les stratégies de réduction de la pauvreté.

18. D'autres outils efficaces commencent à ressortir des initiatives prises avec l'appui du FIDA pour prendre en compte certaines caractéristiques et faiblesses spécifiques des processus des DSRP. Comme on l'a indiqué plus haut, il a été difficile de promouvoir une large participation, en particulier celle des populations rurales marginalisées. Toutefois, plusieurs expériences positives montrent que des processus participatifs adéquatement institutionnalisés favorisent la conception de stratégies de réduction de la pauvreté qui répondent mieux aux besoins des populations pauvres. C'est pourquoi le FIDA peut, dans certains pays, contribuer à promouvoir la participation des populations rurales

marginalisées en tant que parties prenantes actives, en tirant parti de l'expérience acquise dans le cadre des projets et des programmes qu'il appuie.

19. À quelques exceptions près, les DSRP et les cadres sectoriels connexes n'ont eu qu'un impact limité en termes de redynamisation du secteur rural. Si les conditions sont propices, le FIDA peut appuyer les initiatives prises par les gouvernements pour l'élaboration, en vue de leur application dans les zones rurales, de politiques et de stratégies favorables aux pauvres et sur lesquelles des programmes d'investissements sectoriels ou sous-sectoriels peuvent ensuite être bâtis. Cet appui peut prendre diverses formes: concertation sur les politiques publiques, assistance directe – en particulier initiatives de renforcement des capacités – et encouragement à la participation à ces processus des représentants des projets et programmes financés par le FIDA dans le pays.

20. Malgré l'intérêt manifesté pour les stratégies de réduction de la pauvreté en tant que moyens de renforcement de l'efficacité et de l'impact des investissements de développement, rares sont les pays qui disposent, à ce jour, de systèmes opérationnels efficaces de suivi et d'évaluation (S&E) pour évaluer cet impact. Le FIDA peut notamment appuyer le développement de ces systèmes dans le secteur rural. Les systèmes participatifs de S&E, en particulier, pourraient jouer un rôle important, parce que c'est au cours des phases d'exécution que les populations rurales sont en mesure d'apporter une contribution efficace à l'élaboration des stratégies, et c'est par l'évaluation participative que l'on peut faire en sorte que les phases successives de la stratégie soient mieux adaptées aux besoins des pauvres.

Quelques suggestions de thèmes à débattre à la table ronde

- Quels sont les acteurs et les problèmes clés intervenant dans la conception et la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté?
- Quels devraient être les éléments principaux de ces stratégies? À qui devrait revenir la direction du processus, et sous quelle forme?
- Quel rôle les projets et les initiatives de concertation sur les politiques publiques soutenus par le FIDA peuvent-ils jouer dans la conception et la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté?
- Quels sont les enseignements essentiels, tirés de l'élaboration et de l'opérationnalisation des stratégies de réduction de la pauvreté, susceptibles d'éclairer les futurs travaux dans ce domaine?
- Quel est l'avenir des stratégies de réduction de la pauvreté et quelle forme prendront-elles à long terme?

