

**ontrac**

**No. 31 septembre 2005**

**Bulletin d'information du Centre International de Recherche et de Formation des ONG  
(INTRAC)**

## **TABLE DES MATIERES**

**point de vue**

**Quelques réflexions sur les Documents de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté**

### **Publications d'INTRAC**

Suivi de la stratégie de réduction de la pauvreté et des dépenses en faveur des pauvres au Malawi : un rôle déterminant pour les organisations de la société civile

### **Nouvelles du *renforcement des capacités***

INTRAC de l'intérieur

Quatre façons d'envisager les DSRP, les ONG et la démocratie

6<sup>e</sup> conférence d'INTRAC en 2006 sur l'évaluation

### **Gros plan sur un pays**

Évaluer la capacité des DSRP à réduire la pauvreté au Ghana

### **Dans ce numéro :**

Kasturi Sen analyse l'évolution des PAS vers les DSRP et apprécie les changements politiques éventuels qui en ont découlé ; Janice Giffen explique l'apparition et le rôle des coalitions de la société civile dans le suivi des DSRP au Malawi ; Alastair Fraser discute des différentes théories à propos de la "participation" dans le contexte des DSRP ; et Hannah Warren se concentre sur la faculté des DSRP au Ghana à lutter contre la pauvreté au niveau micro, en soulignant la nécessité de recherches sur l'impact des DSRP.

## **Point de vue**

### **Quelques réflexions sur les Documents de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté**

De nombreuses ONG et organisations de la société civile (OSC) se sont employées à mettre en œuvre les Documents de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP). Au bout de cinq ans, il convient de se livrer à une analyse critique de ces DSRP, notamment en raison des conséquences importantes pour les OSC qu'a eues leur expérience de participation.

À la fin des années 1990, les deux organisations de prêt les plus importantes, la Banque mondiale et le FMI, reconnaissaient l'inutilité de poursuivre le modèle mondialisé des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) qui avaient fait des ravages dans les pays où ils avaient été implantés. La perturbation qui en a découlé a été soulignée par une opposition politique importante de diverses franges de la société civile et a contribué à susciter la révolte de certains qui assistaient à la destruction de leurs moyens d'existence, la privatisation des services, tandis que quelques-uns s'en tiraient grâce à des politiques commerciales et économiques libéralisées.

On aurait pu espérer que l'expérience de deux décennies de turbulence aurait fait comprendre aux donateurs internationaux que la perspective d'enrichissement des pauvres grâce à la croissance économique avait une fois de plus été un échec retentissant et avait largement contribué au fait que 1,2 milliard d'individus continuent à vivre avec moins d'un dollar par jour et plus de 2,8 milliards avec moins de 2 dollars par jour en 2001 (Panos 2002). Cette situation crée un monde où la faim, l'endettement et la peur tourmentent la vie d'une grande majorité.

Les PAS ont été critiqués en tant que modèle globalisé de croissance défendu par les économistes de Washington, passant souvent outre tous les plans nationaux qui auraient pu sembler favorables aux pauvres. Toutefois, les protestations massives contre les PAS ont contribué à la reformulation de la politique de développement et à l'introduction en 1999 des DSRP. Le principe des DSRP est l'appropriation nationale du processus et la planification participative.

Les pays qui ont besoin de l'allègement de la dette (en particulier les pays pauvres très endettés) et de prêts doivent rédiger un document de programmation étayé, pour montrer de quelle manière ils tenteraient de résoudre les problèmes de la pauvreté dans les secteurs économiques et sociaux. Fait significatif, ces plans doivent être élaborés en consultation avec les OSC. Si ces projets ne faisaient pas partie du processus, il n'y aurait ni prêt ni allègement de la dette. Quel est donc le problème d'une politique apparemment si magnanime ouverte à tous et favorable aux pauvres ?

Dans la plupart des pays, les OSC et les ONG qui s'étaient élevées contre les PAS ont été soulagées qu'une politique alternative, maîtrisée par les pays, émerge. Bon nombre de ces groupes se sont activement impliqués dans le processus, avec la meilleure volonté (Cornwall 2003). Plusieurs ONG internationales (notamment Christian Aid, Panos, World Vision) ont suivi de près le processus participatif dans les 28 premiers pays concernés et ont continué au fur et à mesure que d'autres pays s'y sont ajoutés.

Toutefois, à la fin la première année (2001), de nombreuses OSC avaient peu à peu perdu leurs illusions. Cela s'expliquait en partie par la divergence de points de vue entre les OSC et

les gouvernements nationaux concernant la signification de la participation, mais plus largement par la façon hâtive dont avaient lieu de nombreuses consultations : entraînant un manque d'information, un manque de compréhension des problèmes dans les OSC et les gouvernements et la pression relativement élevée exercée par les agences bilatérales pour réagir dans un bref délai, ce qui contredisait tant l'esprit que la pratique de la consultation.

Un motif de désillusion plus fondamental est venu de la série de principes sous-jacents aux DSRP : les politiques macro-économiques de base qui avaient régi le programme précédent des PAS n'avaient pas changé, mais avaient réapparu grâce à une contextualisation adroite, à une rhétorique utilisant des expressions telles que "maîtrise et responsabilité nationale des processus", et "en faveur des pauvres". Le point d'appui des DSRP a continué d'être l'austérité fiscale et les compressions budgétaires qui avaient des conséquences directes sur les moyens d'existence de la majorité.

À la base des DSRP, il y a donc des politiques macro-économiques clairement définies par le marché, proches de la Facilité pour la réduction de la pauvreté du FMI, une nouvelle appellation pour la Politique d'Ajustement Structurel. En réalité, très peu de choses ont donc changé, si ce n'est la terminologie. Les pays devaient mettre en œuvre la libéralisation du commerce, l'ajustement du secteur social (réduire les dépenses de l'emploi dans le secteur public) et remettre au secteur privé les reliquats des avoirs nationaux en termes d'équipements (eau, électricité, transports), de même que la santé et l'éducation, dont l'usage dépendait de plus en plus des frais payés par les utilisateurs.

C'est ainsi que lors de la privatisation de l'eau au Sénégal, les régions urbaines à faible et bas revenu ont dû payer trois à quatre fois plus que les groupes aisés. Lors de la vente du secteur de l'arachide, il y a eu plusieurs centaines de perte d'emploi et beaucoup furent laissés pour compte à la campagne (Moussa Dembele 2003). En Tanzanie, il y avait une rivalité constante entre les DSRP et la stratégie nationale de réduction de la pauvreté, et l'on se demandait si les DSRP avaient vraiment été adaptés au niveau national. Les DSRP n'ont jamais été portés devant le Parlement tanzanien pour y être débattus ou approuvés (une critique courante) et de nombreuses OSC confirmées ne sont intervenues qu'à un stade très tardif, laissant entendre qu'il fallait approuver sans discussion l'ensemble du processus (Mbogora 2003). De la même manière au Pakistan, l'empressement à obtenir le prêt du FMI a provoqué l'approbation rapide de conditions drastiques, de même qu'une rhétorique importante sur le niveau de la participation de la société civile (Rizvi 2003).

La question que doivent se poser les OSC et les ONG, qui estiment avoir été encore une fois menées en bateau par les donateurs internationaux, est si le processus d'interaction (si minimal fut-il) leur a inspiré le souhait d'effectuer du lobbying politique (même s'il s'agissait d'anciennes politiques relookées) et leur a donc suffisamment appris et donné de poids pour continuer à servir de porte-parole aux groupes marginalisés. Les donateurs doivent réfléchir attentivement à l'impact d'un processus relativement "creux", au niveau de désillusion, en particulier en ce qui concerne l'effort de participation, dans tout futur projet du même type. Les donateurs doivent également comprendre que, même si la terminologie est considérablement modifiée, l'impact des politiques économiques néo-libérales sur la société civile et les familles sera vivement ressenti et contesté jusqu'au bout, jusqu'à ce que l'on comprenne que la croissance au mépris de la redistribution ne peut donner de résultats satisfaisants.

## **Rédigé par Kasturi Sen**

Directeur de recherche, INTRAC

Email: ksen@intrac.org

## **Références**

- Cornwall, B. (2003) 'Where is Civil Society... in the PRSP Process ?', Article présenté à l'atelier organisé par INTRAC sur les agences officielles, La Haye, novembre 2003.
- Mbogora, A. (2003) 'The Tanzanian Poverty Puzzle', Arusha: Panos.
- Moussa Dembele, D. (2003) 'Poverty Reduction or Poverty Reinforcement', *Pambazuka News* 136.
- Panos (2002) 'Reducing Poverty: Is the World Bank's Strategy Working?', Londres: Panos.
- Rizvi, M. (2003) 'Poverty Clouds Pakistan's Democracy Road Map', Islamabad: Panos.

## **Publications d'INTRAC**

Ressources disponibles en traduction !

Saviez-vous qu'*Ontrac* est publié en 7 langues ? Il est disponible en anglais, français, espagnol, portugais, russe, chinois et arabe. Visitez notre site Internet pour télécharger ce numéro et les numéros précédents : [file:///http://www.intrac.org/pages/bulletin.html](http://www.intrac.org/pages/bulletin.html).

Les Notes de Praxis et les Documents Praxis sont également traduits – A l'adresse suivante, vous trouverez les dernières ressources téléchargeables gratuitement en français, espagnol, chinois et russe sur le renforcement des capacités organisationnelles : [http://www.intrac.org/pages/praxisseries\\_publications.html](http://www.intrac.org/pages/praxisseries_publications.html).

## **Dernières publications**

*The Development of Civil Society in Central Asia* (NGO Management and Policy Series 17) par Janice Giffen et Lucy Earle, en collaboration avec Charles Buxton, septembre 2005, 196pp, £15.95, ISBN 1- 897748-75-2. Cet ouvrage traite de l'applicabilité et de l'utilisation de la société civile comme concept et dans la pratique au Kazakhstan, Kirghizstan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan. Il examine si les organisations de la société civile (OSC) sont une force progressiste de changement ou un filet de sécurité. Différentes formes d'OSC sont étudiées : les ONG et les organisations de la société civile, les syndicats, les partis politiques et les groupes religieux, de même que les institutions et pratiques soviétiques et traditionnelles plus anciennes. Le livre comporte des leçons et des perspectives sur la croissance de la société civile dans le temps et envisage les futures pistes à emprunter.

## **Également disponibles**

'Aid Architecture : Reflections on NGDO Futures and the Emergence of Counter- Terrorism' (Occasional Papers Series 45) par Alan Fowler, janvier 2005, 40pp, £8.95, ISBN 1 897748 89 2.

La structure actuelle de l'aide internationale et le nouvel impact des mesures anti-terroristes exigent des organisations de développement non-gouvernementales des stratégies bien pensées. Ce document soumet aux ONG des questions sur leur identité et leurs activités dans un environnement en mutation constante.

Cette publication peut également être téléchargée gratuitement sur notre site Internet.

Pour de plus amples informations sur les publications d'INTRAC, veuillez visiter notre site Internet : [www.intrac.org](http://www.intrac.org) ou envoyez un courriel à [swindsorrichards@intrac.org](mailto:swindsorrichards@intrac.org) pour demander un exemplaire de notre catalogue de publications 2005.

## **Suivi de la stratégie de réduction de la pauvreté et des dépenses en faveur des pauvres au Malawi : un rôle déterminant pour les organisations de la société civile**

Après le passage du Malawi à la démocratie en 1994, il y a eu deux programmes liés à la réduction de la pauvreté avant le lancement du processus des DSRP en 2001. Les deux initiatives, le programme de réduction de la pauvreté et le Malawi Vision 2020, ont mis en évidence les problèmes liés à la pauvreté, identifié les groupes de pauvres et mis au point des politiques en faveur des pauvres, mais n'ont pas élaboré de plans d'action ou prévu de budgets réels.

Le processus des DSRP, à l'opposé, supposait la mise au point de stratégies et l'établissement du coût de projets prioritaires et spécifiait les résultats à contrôler. Le processus impliquait une consultation importante des participants aux ateliers régionaux et des groupes de travail thématiques (Voir James 2005) pour élaborer les stratégies sectorielles essentielles. D'après Jenkins et Tsoka (2003), le profil élevé du processus de programmation des DSRP au Malawi a, par exemple, donné un tonus bien nécessaire aux programmes d'investissement sectoriel existants développés à l'intention des secteurs de la santé, de l'éducation et de l'agriculture.

Toutefois, la justification latente des DSRP au Malawi semble dépasser l'augmentation des dépenses en faveur des pauvres ; ces dépenses doivent être financées, soit à partir de fonds libérés par l'initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE), soit à longue échéance, par des fonds générés par la croissance économique. Toutefois, la première version des DSRP malawites ne contenait aucun passage sur le cadre macro-économique ; le groupe thématique responsable de cette partie ne s'est rencontré qu'une seule fois sur l'ensemble du processus. Ce passage a finalement été écrit grâce à la contribution substantielle de conseillers de l'institution Bretton Woods, avec des hypothèses sur les taux élevés de croissance économique (7 % par an), basées sur l'augmentation des revenus à l'exportation.

Depuis l'adoption des DSRP en 2002, la croissance économique s'est considérablement ralentie. Au cours des cinq dernières années, par exemple, la croissance n'a atteint en moyenne que 1,2 % par an, bien en deçà de la moyenne des pays à faible revenu en Afrique. Le Malawi reste un des pays les plus pauvres du continent africain.

L'approche des DSRP peut être considérée comme un changement mineur du libéralisme de marché des années 1980 et 1990 vers une reconnaissance de l'importance de l'intervention de l'Etat dans certains domaines. Cependant, pour qu'elle soit efficace, l'Etat doit prendre son mandat au sérieux ; même s'il est limité par des forces extérieures. Un des problèmes rencontrés par les groupes de la société civile qui souhaitent surveiller les dépenses en faveur des pauvres, est qu'il n'y a pas de lien entre les budgets présentés dans les DSRP et le budget gouvernemental annuel et cela, malgré plusieurs tentatives d'introduire de nouveaux systèmes d'élaboration budgétaire au Malawi.

## **L'expansion des coalitions de la société civile**

Différentes coalitions d'ONG se sont constituées afin de participer au processus de consultation des DSRP et de contrôler les dépenses et résultats réels du gouvernement.

La *Civil Society Coalition for Quality Basic Education (CSCQBE)*, une coalition de 23 ONG qui oeuvrent dans le secteur de l'éducation, s'est constituée au départ pour travailler au plan d'investissement sectoriel. Depuis 2002, elle a vérifié deux exercices budgétaires dans le cadre du processus de contrôle des DSRP. Toutefois, en raison de l'absence d'élaboration budgétaire sur base des activités, il s'est révélé impossible de déterminer les dépenses. La coalition s'est alors employée à examiner dans le budget annuel les sommes allouées à l'enseignement et à trouver la trace de changements grâce à certains indicateurs de résultats (tels que les taux d'inscription et d'abandons, le taux de professeurs et d'élèves, le nombre d'enseignants formés etc.) Ce travail a été effectué de manière minutieuse et le réseau a obtenu une grande respectabilité. De la même façon, le *Malawi Health EquityNetwork (MHEN)*, fondé en 2000, a effectué le contrôle de la disponibilité de médicaments dans les hôpitaux régionaux, le nombre de professionnels de la santé formés et la disponibilité de fonds destinés à leurs salaires. La *Civil Society Agriculture Network (CISANET)*, fondée en 2001, a surveillé le budget de l'agriculture attribué aux dépenses prioritaires en matière de pauvreté : l'extension de l'agriculture, l'irrigation à petite échelle et l'effet des efforts ciblés.

Le *Malawi Economic Justice Network (MEJN)*, fondé en novembre 2000, est une coalition de 27 ONG et OSC dont l'objectif est de veiller à ce que les politiques et stratégies économiques du gouvernement soient favorables aux pauvres. Il soutient d'autres réseaux dans leur souci à l'égard du processus budgétaire par la formation et des conseils, de même qu'en participant lui-même au contrôle budgétaire. Le MEJN a analysé le budget annuel 2004/5 et a commenté les dépenses proposées, il a relevé des incohérences et a salué certaines initiatives. Il a conclu sur base de son expérience précédente que le budget proposé serait probablement peu conforme avec les dépenses réelles. Selon lui, la pratique actuelle de gestion de la trésorerie permet un "deuxième budget caché" duquel le Parlement ne doit pas répondre. Les budgets annuels ne sont donc pas considérés comme contraignants. Cela peut s'expliquer par des difficultés de fonctionnement dans des conditions fixées par l'extérieur, mais pour défendre les dépenses en faveur des pauvres, il devrait assurément y avoir plus de volonté à fixer des budgets significatifs et applicables.

Le fait que les OSC participent de plus en plus au contrôle des budgets est positif, pour autant que ce travail soit effectué correctement et soit crédible. Le risque est que, comme les gouvernements, qui mènent facilement une politique de façade, les OSC finissent également par produire un travail superficiel si des donateurs bien intentionnés les surchargent de travail. Cela serait fâcheux, compte tenu du fait que ce n'est que la pression des groupes de la société civile qui pourrait à la longue, contraindre le gouvernement et l'exécutif à travailler dans une plus grande transparence.

### **Rédigé par Janice Giffen**

Spécialiste du renforcement des capacités, INTRAC

Email: [jgiffen@intrac.org](mailto:jgiffen@intrac.org)

### **Références**

James, R. (2005) 'Emerging Civil Society Advocacy in Malawi: Reflections on Experience', Oxford: INTRAC.

Jenkins, R. and Tsoka, M. (2003) 'Malawi', dans Booth, D. (ed.) *Fighting Poverty in Africa: Are PRSPs Making a Difference?*, London: Overseas Development Institute.

## **Nouvelles du renforcement des capacités**

Bienvenue aux Nouvelles du Renforcement des Capacités n° 19. Dans ce numéro, Jerry Adams, avec la collaboration de Simon Forrester, résume le travail effectué par INTRAC avec des groupes de la société civile au Kirghizstan pour renforcer leur capacité à contrôler et évaluer la participation au processus des DSRP.

## **Permettre aux organisations/groupes de la société civile de suivre leur participation au processus des DSRP**

Un aspect essentiel du processus des DSRP est que les gouvernements élaborent des stratégies de réduction de la pauvreté significatives et utiles pour la société civile. Cela est essentiel pour traiter les problèmes de l'adéquation, de l'efficacité et de la durabilité. À cette fin, le processus de DSRP fait intervenir des groupes de la société civile dans la mise au point du document de DSRP, par le biais de consultations, de réunions et de discussions. En Asie centrale, la participation a été considérée essentiellement comme une "information", sans que soit mis en exergue ou compris le rôle que des groupes de la société civile peuvent et devraient jouer dans ce processus. Cet article examine un projet de 2004 qui a utilisé les ateliers, l'encadrement et le travail sur le terrain avec des groupes de la société civile au Kirghizstan. Il s'agissait de permettre à ces groupes d'analyser leur participation aux DSRP actuels et qu'ils développent des compétences afin de pouvoir participer plus efficacement aux prochains DSRP, qui devraient commencer en 2005/6.<sup>(1)</sup>

### **Contexte**

Les DSRP sont préparés par les gouvernements dans les pays à faible revenu, par le biais de processus participatifs impliquant des parties prenantes nationales, de même que des partenaires de développement extérieurs, dont le FMI et la Banque mondiale. Le DSRP décrit les politiques et les programmes macroéconomiques, structurels et sociaux qu'un pays mettra en œuvre pendant plusieurs années pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté ; il expose aussi les besoins de financement extérieur et les sources de financement connexes.

Cinq grands principes régissent le dispositif des DSRP. Les stratégies de réduction de la pauvreté doivent être :

- pilotées par les pays et aptes à favoriser l'appropriation des stratégies grâce à une large participation de la société civile ;
- axées sur les résultats et les mesures susceptibles d'avoir un effet bénéfique sur les pauvres ;
- globales, dans la mesure où elles reconnaissent la nature multidimensionnelle de la pauvreté ;
- orientées sur le partenariat via la participation concertée des partenaires du développement (gouvernement, parties prenantes au niveau national et bailleurs de fonds extérieurs) ;
- et inscrites dans une perspective à long terme du recul de la pauvreté.<sup>(2)</sup>

Une étude de participation aux DSRP effectuée par la Banque mondiale (Waglé et al, 2002) présente un certain nombre de critiques, dont le cantonnement de l'information et de la

consultation aux capitales ; la dominance des ministères des finances et de programmation, le manque d'intégration des ONG non conventionnelles (par ex., les groupes locaux et les organisations de femmes); la faible qualité des données et l'absence d'analyse de la dimension femmes-hommes. Cela a été confirmé lors d'une discussion en table ronde au Kirghizstan en septembre 2004, qui a fait apparaître essentiellement les points suivants :

- 25 % seulement des indicateurs (qui enregistrent les progrès obtenus par rapport aux objectifs) sont utilisés
- Il n'y a pas de moyens pour établir un système efficace de suivi et d'évaluation
- Il n'y a pas de compréhension ou de possibilité de réunir et d'analyser des données statistiques
- Des informations de qualité font défaut pour comprendre les changements en cours
- Il n'existe aucun moyen pour encourager l'apprentissage
- La capacité des institutions importantes (tant gouvernementales que dans les ONG) est faible et il y a des relations fonctionnelles ambiguës entre le gouvernement central et local et les ministères concernés
- On attache peu de valeur aux contributions des OSC.

### **Suivi et évaluation (M&E) de la participation aux DSRP au Kirghizstan**

Toute une partie du programme d'INTRAC en Asie centrale (ICAP) consistait à établir un système participatif de suivi et d'évaluation, comprenant des ateliers de formation pour développer de nouvelles compétences. Lors d'un atelier régional, des représentants du Kirghizstan ont recommandé la mise en application à titre expérimental d'approches participatives pour le suivi d'activités dans le cadre des DSRP du pays (2003-2005). En conséquence de quoi, un projet a été développé (dans le cadre d'ICAP) dans l'objectif :

- d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre de projets ou d'activités au titre du DSRP kirghize dans les zones géographiques sélectionnées suivant les objectifs du DSRP 2003-2005 et les projets de développement local ;
- de donner un retour d'informations et des recommandations aux parties prenantes sur les ajustements et ajouts aux programmes en cours ;
- de permettre aux organisations participantes d'apprendre à mettre en œuvre un système de suivi et d'évaluation et
- de démontrer au niveau provincial et national les avantages d'une approche participative au suivi de la mise en œuvre des DSRP et des programmes menés au titre du Cadre de Développement Intégré (CDI).

Le projet, qui s'est déroulé de juin à octobre 2004, se concentrait sur une région éloignée du noyau de décision central et intégrait trois centres plus petits. Le travail s'est fait avec les organisations candidates sélectionnées et comportait l'organisation d'événements de formation formels, du coaching et de l'encadrement, des réunions de groupes de travail et des mini-ateliers.

L'atelier d'ouverture a atteint plusieurs objectifs, dont :

- de développer une perception commune de l'importance d'une approche participative du suivi et de l'évaluation ;
- de permettre aux participants d'identifier des problèmes clés concernant la participation de la société civile aux DSRP au Kirghizstan et concernant la manière d'effectuer un suivi et d'évaluer les réponses à ces problèmes et ;



-de permettre aux participants d'analyser les documents existants relatifs aux DSRP kirghizes et de commencer à identifier les lacunes.

Les résultats de ce premier atelier ont souligné quelques questions importantes concernant la perception et la compréhension des DSRP. Parmi ceux-ci :

- Une perception raisonnable des principes sous-jacents au processus des DSRP et une volonté de s'engager, malgré parfois un manque de collaboration entre les acteurs impliqués qui travaillaient souvent en parallèle ;
- Les mécanismes utilisés pour encourager la participation en 2001 ont été jugés dysfonctionnels, vu que les activités lancées par les communautés locales étaient cooptées par les autorités locales ou lancées par le gouvernement local, mais pas menées à terme ;
- Le manque d'information sur le processus des DSRP, la coopération médiocre entre les autorités locales et les ONG, les faibles niveaux de mobilisation sociale, le manque de transparence dans la prise de décision, la méconnaissance des droits et la faible capacité correspondante à savoir comment les faire respecter, le manque de volonté des fonctionnaires locaux à privilégier l'aide aux plus pauvres de la société et l'absence de système de suivi clair définissant les façons dont la société civile pourrait contribuer ;
- Issykul Oblast n'avait pas de projet de développement local pour montrer comment mettre en œuvre les DSRP, ni de mécanisme formel pour contrôler ou évaluer toute intervention de développement au niveau provincial<sup>(3)</sup>.

Les participants ont créé un cadre pour élaborer et mettre en œuvre un système de suivi et d'évaluation participatif afin de mesurer la participation au processus de DSRP. Ils se sont rencontrés deux mois plus tard pour faire le bilan et finaliser le contenu du cadre modèle sur la participation au DSRP, pour imaginer des plans pratiques pour la récolte de données et développer des compétences et des connaissances sur le choix et l'utilisation des différents instruments visant l'évaluation de la participation au processus de DSRP. Après ce travail préparatoire, les équipes sont rentrées dans leur région et ont entamé le processus de récolte et d'analyse des données.

Un dernier atelier, par l'intermédiaire d'une approche d'action-réflexion, a analysé le processus et a utilisé les données récoltées pour mesurer l'efficacité des projets ou des activités menées au titre des DSRP kirghizes dans les régions géographiques sélectionnées, par rapport aux objectifs des DSRP 2003-2005. Cet atelier a également permis aux participants de réfléchir à l'utilisation d'un processus participatif de suivi et d'évaluation. Avant l'atelier, les participants ont spécifiquement demandé que soient abordées des questions ayant trait :

- à l'échantillonnage qualitatif : comment choisir un échantillon, les différentes approches
- au développement de compétences pour choisir et utiliser les différents outils de récolte de données, en particulier les discussions de groupes d'experts et la prise de notes
- aux outils et approches pour l'analyse de données
- à la résolution des problèmes de la validité, la fiabilité et la crédibilité.

Les conclusions du dernier atelier ont montré que le projet a été très utile parce qu'il a posé les fondations d'un travail futur pour développer la participation des ONG et des OSC au processus de DSRP. Les compétences acquises par les organisations participantes leur permettront de collaborer plus activement et d'apporter une contribution plus

analytique au processus que ce n'avait été le cas il y a quatre ans, quand la participation et l'engagement des OSC au processus des DSRP était très passif. Les participants constituent à présent une ressource importante pour améliorer les connaissances et la compréhension de la participation au DSRP, de même que de la façon dont elle peut être évaluée par d'autres ONG et OSC.

Même si les événements au Kirghizstan ont reporté la préparation des prochains DSRP, le potentiel existe pour qu'ils correspondent mieux aux besoins des gens, pour installer une participation bilatérale significative entre l'Etat et la société civile et avoir un système adéquat et efficace. Il est encourageant de relever que depuis la dernière formation, un centre ressource de développement global<sup>(4)</sup> a été mis en place sous l'égide du comité national de statistiques, qui compte deux ONG locales et INTRAC parmi ses membres fondateurs. Espérons que ce lieu sera une référence au niveau institutionnel, pour une grande partie de l'apprentissage sur l'évaluation des DSRP et des processus qui y sont liés. La mise en place de ces éléments permettra de voir venir des actions utiles et durables à l'avenir.

Rédigé par Jerry Adams, avec la collaboration de Simon Forrester  
Principal spécialiste en renforcement des capacités, INTRAC  
Email: [jadams@intrac.org](mailto:jadams@intrac.org)

### **Notes et références**

- (1) Le moment choisi pour les deuxièmes DSRP sera adapté en fonction des changements politiques au Kirghizstan début 2005.
- (2) Extrait d'une fiche d'information du FMI sur les DSRP (2005)  
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>
- (3) Au niveau national, les DSRP ne disposent pas d'indicateurs formels à des fins de suivi et d'évaluation, ni d'aucun système clair de suivi et d'évaluation ou de stratégie pour mettre en œuvre des activités de suivi.
- (4) Le centre est actuellement enregistré comme association publique et un comité national de statistiques prend en charge le bureau et le secrétariat.

Waglé, S. et al (2002) 'Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: A Retrospective Study', The Participation and Civil Engagement Group, Social Development Department, Banque mondiale, Washington.

### **INTRAC DE L'INTERIEUR**

En juillet, nous avons été ravis d'accueillir à nouveau Lizi Bowerman, qui a déjà travaillé temporairement chez nous, en tant qu'assistante des finances. Elle succédera à Stacy Hennessy qui a déménagé dans le nord Oxforshire. Bonne chance à Stacy dans sa nouvelle maison. Nous déplorons également de voir partir notre assistante Gabriela Guzman, et lui adressons tous nos vœux de réussite, alors qu'elle se lance dans un Masters en migration forcée à l'Université d'Oxford.

Un de nos chercheurs, Lucy Earle, a obtenu un financement de l'ESRC pour travailler à son doctorat sur les mouvements sociaux urbains à Sao Paulo, Brésil. Lucy travaillera à la London School of Economics, mais le doctorat est un partenariat entre INTRAC et la LES. Lucy restera en contact avec nous et nous livrera régulièrement un retour d'informations.

Nous sommes reconnaissants à Tony Lloyd d'avoir travaillé avec nous ces derniers mois comme bénévole ; il a apporté son expérience et compétence à un projet entrepris par l'équipe financière. Alexis Kiray nous consacre également du temps comme bénévole ; il travaille à la bibliothèque, ce qui est une contribution très appréciée dans l'organisation.

**Notre équipe dirigeante :**

Brian Pratt – Directeur

Brenda Lipson – Directrice adjointe

Anne Garbutt – Directrice des services d'expertise et de la gestion de Programme

Peter Howlett – Directeur des Finances et des Ressources

Kasturi Sen – Directeur de la recherche

**Rédigé par Shelagh Windsor-Richards**, Responsable des ressources, INTRAC :  
<mailto:swindsor-richards@intrac.org>

## **Quatre façons d'envisager les DSRP, les ONG et la démocratie**

En 1999, la Banque mondiale a annoncé que les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), qui avaient fait l'objet d'une critique virulente, seraient remplacés par les Documents de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP). Les DSRP, prétendait la Banque, instaurent la responsabilité et la maîtrise des politiques parce que plutôt que de se voir imposer des politiques, les pays rédigeront leurs propres projets nationaux de développement pour une durée de trois ans. La Banque jugerait ensuite si ces DSRP constituent une base acceptable pour supprimer la dette ou octroyer de nouveaux prêts. La Banque espère que les gouvernements seront plus satisfaits de mettre en œuvre des plans qu'ils auront eux-mêmes élaborés. Pour réagir au grief que le fait d'imposer des conditions est non démocratique, la Banque insiste aussi à présent sur la "participation" d'autres parties prenantes comme les ONG, les églises, les syndicats et les entreprises pour rédiger les projets, en plus du gouvernement.

Ayant défendu ardemment la participation, les groupes de réflexion sur le développement, les ONG du Nord et les bailleurs de fonds bilatéraux ont au départ accueilli les DSRP comme un moyen de renverser les relations de pouvoir entre les donateurs et les gouvernements et entre les citoyens et l'Etat.

En février 2005, les DSRP avaient été mis en œuvre dans 45 pays. Il y a actuellement une pléthore de publications qui évaluent la qualité du processus participatif entourant les DSRP. On y retrouve quatre grandes interprétations concurrentes des changements apportés par les DSRP.

Tout d'abord, les critiques du néolibéralisme prétendent que la participation est feinte et que l'on peut considérer les DSRP comme un exercice de relations publiques ayant peu d'impact sur la relation de "dépendance" fondamentale dans le cadre de laquelle la Banque et le FMI continuent à dicter leur politique.

Un deuxième point de vue, avancé par quelques donateurs et chercheurs, est que le transfert de responsabilité pour lancer les politiques est plus concret. Ils laissent entendre que le peu de changement dans les résultats ne signifie pas que la Banque et le FMI gardent le contrôle, mais que les gouvernements bénéficiaires ont appris que les réalités économiques internationales offrent peu de choix, sinon celui d'épouser les réformes de marché.

Une troisième position, partagée par une grande majorité de la communauté ONG, est que malgré le fait que la Banque mondiale et le FMI continuent à imposer des conditions, l'exigence de participation introduit un élément progressiste qui pourrait, à la longue, renverser la logique de conditionnalité. La participation, dit-on, a un potentiel qui n'est pas encore réalisé. Le débat sur la quantité de progrès obtenus est largement alimenté par des études de cas qui demandent si les techniques participatives de planification sont appliquées selon leurs "vrais principes".

Néanmoins, il existe une autre façon d'envisager les DSRP qui fait apparaître les limites de l'appropriation des processus qui ne résultent pas de la façon dont la participation est mise en œuvre, mais des principes sur lesquels elle se base. David Brown craint par exemple que la participation aux DSRP crée une forme de représentation passive. D'une part, ceux qui continuent à en être exclus au titre de dispositions discrétionnaires n'ont pas le droit d'exiger une représentation. D'autre part, ceux qui y participent seront poussés à accepter ce qui leur est proposé parce qu'en qualité de demandeurs, ils pourraient obtenir beaucoup moins (Brown 2004 : 244).

La manipulation des processus participatifs n'aide pas simplement à légitimer les politiques du gouvernement et de la Banque mondiale. La participation est également ouverte à la manipulation d'acteurs internationaux relativement puissants dont les ONG pour que le processus renforce leur propre influence, puisqu'elles créent de nouvelles coalitions locales et internationales de réforme. De ce point de vue, on peut considérer que les DSRP ont été conçus par et pour des groupes capables d'exprimer leur projet sous la forme de modèles de planification logique et de discours sur la pauvreté, ce qui pose un problème. De tels groupes sont rares et encore plus rares sont ceux qui risquent d'émerger des processus sociaux nationaux dans les pays en développement. Forcément, les DSRP ne parviennent pas à s'intéresser aux identités et priorités qui régissent réellement la société civile.

Au lieu de cela, les ONG internationales semblent désespérément chercher à renforcer la capacité des organisations en faveur des pauvres, même si la plupart reconnaissent la difficulté à trouver des groupes capables de revendiquer une fonction représentative légitime dans les communautés pauvres et disposés à livrer leurs arguments sous la forme technique requise pour "participer" effectivement aux DSRP. Les donateurs bilatéraux et les ONG encouragent donc la "société civile locale" à remplir l'espace politique offert par le processus DSRP en offrant des conseils, une formation et un financement pour garantir l'émergence de groupes de la société civile et l'engagement des groupes volontaires et capables.

Le DSRP est donc à certains égards un projet commun des institutions financières internationales, des donateurs bilatéraux et des ONG du Nord, qui ont tous collaboré à la

conception du processus, qui espèrent tous qu'il servira leurs intérêts, et qui savent que le processus ne peut obtenir de résultats satisfaisants sans l'engagement actif de tous les autres. Les ONG du Nord ont accueilli avec enthousiasme les DSRP parce qu'elles croient que ceux-ci ouvrent dans les pays en développement des espaces politiques dans lesquels leurs discours et leurs priorités seront privilégiés. La Banque mondiale et le FMI ne craignent pas d'aider à ouvrir ces espaces parce qu'ils savent que des voix "raisonnables" sont soutenues pour garantir qu'ils dominent le processus. Les DSRP sont donc utilisés pour légitimer la supervision de plus en plus intrusive des communautés politiques des pays en développement. Au même moment, les identités politiques, les institutions et les représentants locaux existants sont fragilisés et la démocratie affaiblie.

**Rédigé par Alastair Fraser**

Email: <mailto:alastair.fraser@st-antonys.oxford.ac.uk>

Cet article se base sur un article à paraître dans la *Review of African Political Economy* (Septembre 2005).

### **Références**

Brown, David (2004) 'Participation in Poverty Reduction Strategies: Democracy Strengthened or Democracy Undermined?' dans Hickey, S. and Mohan, G. (eds.), *Participation: From Tyranny to Transformation?*, London: Zed Books.

## **6<sup>e</sup> conférence d'INTRAC en 2006 sur l'évaluation Avril 2006 – Europe**

INTRAC poursuit sur sa lancée sa série de conférences sur le suivi et l'évaluation avec la **6<sup>e</sup> conférence internationale sur l'évaluation**, qui aura lieu en **avril 2006**.

L'ordre du jour de la conférence se basera sur les questions-clés qui se seront posées lors de plusieurs ateliers régionaux en 2005 en Afrique, Asie et Amérique latine. Les ateliers régionaux sur le suivi et l'évaluation sont les suivants :

### **1. Atelier Afrique : Ghana, avril 2005**

Le rapport de l'atelier est disponible sur le site Internet d'INTRAC : <http://www.intrac.org/pages/conferences.html>

### **2. Atelier Amérique latine : Pérou, 8-10 août 2005**

L'atelier qui se déroulera au Pérou se concentrera sur les débats relatifs au suivi et à l'évaluation du point de vue de l'Amérique latine.

### **3. Atelier Europe : Suède, 10-12 octobre 2005**

L'atelier Suède se penchera sur les débats relatifs au suivi et à l'évaluation du point de vue européen.

### **4. Atelier Asie : Inde, 9-11 novembre 2005**

L'atelier qui aura lieu en Inde se penchera sur les débats relatifs au suivi et à l'évaluation du point de vue asiatique.

Les conférences d'INTRAC visent à amorcer le dialogue entre les acteurs de terrain, les professeurs d'université et les décideurs. Le programme prévoira des sessions plénières, de même que des présentations d'atelier et des discussions. Au-delà du contrôle et de l'évaluation

des projets et des programmes, la conférence examinera le suivi et l'évaluation de questions telles que :

- le plaidoyer
- le renforcement des capacités
- le travail en réseau
- le développement de la société civile
- les processus de DSRP
- l'intégration de la perspective de genres dans les autres politiques
- la prévention des conflits

**Pour de plus amples informations, veuillez contacter Zoë Wilkinson, organisatrice de la Conférence, [zwilkinson@intrac.org](mailto:zwilkinson@intrac.org) ou consultez le site web d'INTRAC : <http://www.intrac.org/>**

## **Gros plan sur un pays**

### **Évaluer la capacité des DSRP à réduire la pauvreté au Ghana**

Près de 20 ans après l'introduction des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), le Ghana a élaboré un Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (2003-2005) et le met actuellement en oeuvre. Bien que les institutions financières internationales laissent entendre que les DSRP sont très différents des PAS parce qu'ils intègrent et se concentrent sur le recul de la pauvreté, leur distinction par rapport aux politiques précédentes a été contestée, et les effets potentiels sur les personnes pauvres et vulnérables n'en seront sans doute pas moins préjudiciables. Cet article résume l'impact des PAS au Ghana, évalue dans quelle mesure les DSRP sont différents au niveau de leur potentiel de réduction de pauvreté et laisse entendre la nécessité d'une analyse détaillée de l'impact des DSRP sur les pauvres.

Dans les années 1980, le Ghana s'est lancé dans une série de PAS visant à renverser le déclin économique et stabiliser l'économie par le biais de plusieurs interventions macroéconomiques. Les institutions financières internationales ont soutenu que les PAS au Ghana étaient une réussite et en effet, depuis 1983, le Ghana s'est enrichi. Il y a eu notamment une augmentation du PNB (en moyenne 5 %), du revenu par habitant (de 2,4 %), et du rendement agricole (de 5 %) (Manuh 1994 : 65). Toutefois, ce succès n'est pas parvenu à enrichir les plus pauvres au Ghana, et les PAS ont eu des conséquences désastreuses pour le développement social, ont aggravé la situation des plus pauvres et des plus vulnérables. Le Ghana a connu une réduction des dépenses dans le secteur public, la dévaluation monétaire, une diminution des dépenses publiques provoquant la limitation de l'accès à la santé et à l'enseignement, un abaissement des revenus, et une augmentation du chômage (Baah 2001). Malgré l'introduction d'un programme d'action visant à atténuer les coûts sociaux de l'ajustement, l'absence d'intégration de ces interventions complémentaires à la politique macroéconomique les a rendues tout à fait inadéquates et inefficaces (Manuh 1994; Ofei-Aboagye 2001).

Les DSRP s'écartent-ils radicalement des PAS, qui étaient essentiellement centrés sur l'économie ? Intègrent-ils des politiques et des objectifs de réduction de la pauvreté visibles ? Quelles sont leurs possibilités de réduire la pauvreté au niveau micro ? L'élaboration des DSRP a suscité l'analyse des causes de la pauvreté dans des régions clés (Chapman 2005). Cela ajouté au fait que la réduction de la pauvreté est considérée comme un objectif explicite des DSRP et que le renforcement des services sociaux et l'offre de programmes spécifiques

pour aider les personnes vulnérables et exclues soit une priorité déclarée, (Cheru, 2002:8) indique que le "recul de la pauvreté" était un but à part entière. Toutefois, on peut s'interroger sur les résultats possibles de réduction de la pauvreté sans modifier radicalement le cadre macroéconomique.

En effet, une majorité continue à penser que les objectifs de réduction de la pauvreté des DSRP s'opposent fondamentalement au credo économique néolibéral dominant, qui se concentre sur la croissance économique, la privatisation et la libéralisation des échanges et ce faisant, exclut ces objectifs. Les questions de la justice et des inégalités structurelles, par exemple la réforme agraire, sont souvent absentes, et il n'y a pas de politiques claires pour les groupes vulnérables (Abugre 2001 ; Cash et Sanchez 2003).

On prétend que l'analyse de la pauvreté des DSRP est souvent inadaptée et médiocre et que les stratégies de lutte contre la pauvreté deviennent des ajouts qui ne sont pas suffisamment explicites ou détaillés (Cash & Sanchez 2003). Comme l'avance Abugre (2000:7), "Tant que les PAS ne seront pas fondamentalement repensés, les DSRP ne feront qu'apporter un brin de justice sociale à des politiques macroéconomiques et structurelles incapables". En outre, le lien entre la politique macroéconomique néolibérale et la réduction de la pauvreté n'est souvent pas fait explicitement, ou l'incompatibilité potentielle entre les deux n'est pas reconnue (Abugre 2000 ; Cheru 2002).

On peut se demander si les DSRP actuels et les DSRP en général, sont fondamentalement différents des PAS qui les ont précédés. En conséquence de quoi, dans le meilleur des cas, tout aspect de réduction de la pauvreté est peut-être inefficace ou secondaire, ou dans le pire des cas l'attention prépondérante portée au néolibéralisme économique a des répercussions sociales négatives, en particulier sur les pauvres et les vulnérables. Surveiller les effets des DSRP (dont les résultats au niveau de la pauvreté) est censé faire partie intégrante du processus, même si selon Abugre (2001), il y a eu peu de progrès à cet égard au Ghana. Comme l'ont montré les expériences des PAS, il y a un besoin urgent de contrôle et de recherche suivie et détaillée sur les effets sociaux des DSRP au niveau micro (en plus de la politique macroéconomique). Un tel suivi (par exemple le suivi au Malawi dont on parle dans un article précédent) permettrait de souligner les conséquences nuisibles, de tenter d'y apporter une réponse et d'en tenir compte dans l'élaboration de futurs DSRP afin de recentrer leurs programmes de réduction de la pauvreté.

**Rédigé par Hannah Warren**

Chercheuse, INTRAC

Email: hwarren@intrac.org

## **Références**

Abugre, C. (2000) 'Criticism of the RPSPs: Still Sapping the Poor: A critique of IMF poverty reduction strategies', Global Exchange, <http://www.globalexchange.org/campaigns/wbimf/imf0600.html>, consulté le 27/06/05.

Abugre, C. (2001) 'PRSP Monitoring and Information in Ghana', <http://www.isodec.org.gh/Papers/prspmonitoringin-ghana.pdf>, consulté le 27/06/05.

Baah, A. (2001) 'The Social Dimension of Structural Adjustment in Ghana', Ghana Trades Union Congress.

Cash, K. et Sanchez, D. (2003) 'Reducing Poverty or Repeating Mistakes?: A Case Study Critique of Poverty Reduction Strategy Papers',



Church of Sweden Aid, Diakonia, Save the Children Sweden and The Swedish Jubilee Network.

Chapman, R. (2005) 'Ghana Country Case Study', dans Mozammel, M. and Odugbemi, S. (eds.) *With the Support of Multitudes*, Londres: DFID.

Cheru, F. (2002) 'The PRSP Process in Ghana', Bruxelles : Commission économique pour l'Afrique.

Manuh, T. (1994) 'Ghana: Women in the Public and Informal Sectors under the Economic Recovery Programme', dans Sparr, P. (ed.) *Mortgaging Women's Lives: Feminist Critiques of Structural Adjustment*, Londres:Zed Books.

Ofei-Aboagye, E. (2001) 'Structural Adjustment and Women in Ghana', dans Baah, A.

### **ontrac**

ISSN 1476-1327

Éditeurs : Kasturi Sen, directeur de recherche, Hannah Warren, chercheuse, INTRAC et Jackie Smith, responsable des publications, INTRAC

Design : Sophie Johnson, Colophon Media

Impression et distribution : Warwick Printing

INTRAC	Tél: +44 (0) 1865 201 851
PO Box 563	Fax: +44 (0) 1865 201 852
Oxford OX2 6RZ	Email: <a href="mailto:info@intrac.org">info@intrac.org</a>
Royaume-Uni	Site web: <a href="http://www.intrac.org">http://www.intrac.org</a>

*ontrac* est le bulletin d'informations d'INTRAC (Centre International de Recherche et de Formation des ONG). Il est publié trois fois par an. Le contenu du bulletin d'informations peut être reproduit et traduit librement pour autant que les sources soient citées. INTRAC tient à remercier les organisations suivantes pour leur contribution à la production d'*ontrac* : Christian Aid, Concern Worldwide, Cordaid, DanChurchAid, MS Denmark, Novib, Save the Children Denmark, Save the Children Norway, Save the Children Sweden, South Research et World Vision UK.

Pour vous abonner à *ontrac*, prenez contact avec INTRAC ([info@intrac.org](mailto:info@intrac.org)) en indiquant si vous souhaitez le recevoir par e-mail (anglais, arabe, chinois, français, portugais, russe ou espagnol) ou par courrier (en anglais et russe uniquement). Vous pouvez également vous abonner en ligne à la rubrique concernée : <http://www.intrac.org/>

INTRAC est une société anonyme portant le n° 2663796 et une association caritative enregistrée portant le n° 1016676.



