

Rapport : Conférence électronique d'Eurodad sur les analyses d'impact sur la pauvreté et le social

Introduction

Le réseau européen sur la dette et le développement a organisé une conférence électronique de trois semaines, du 1^{er} au 22 novembre en vue de discuter des analyses d'impact sur la pauvreté et le social. Cette e-conférence consistait en un espace ouvert de discussion ayant pour but de prendre en compte les différents rôles que peuvent jouer les OSC, les donateurs et les gouvernements dans l'utilisation des faits vérifiés pour influencer les réformes politiques. C'était aussi l'occasion de débattre sur des questions soulevées, en 2005, par Eurodad à l'occasion de ses travaux de surveillance et de recherche sur le travail analytique des donateurs. Ce court rapport résume les principaux points de discussion de la Conférence. L'ensemble du débat est accessible et peut être lu en ligne sur <http://forum.eurodad.org/>

Chaque semaine la discussion se focalisait sur un des aspects de l'utilisation de faits vérifiés pour influencer le processus d'élaboration de politiques pro-pauvres. Les débats hebdomadaires commençaient avec les contributions des différents intervenants. La première semaine a passé en revue les analyses d'impact jusqu'à ce jour. La seconde semaine a débattu sur les manières d'améliorer le processus d'élaboration de telles analyses et la troisième semaine s'est quant à elle focalisée sur les challenges qui consistent à alimenter le processus d'élaboration de politiques avec de la recherche et des faits vérifiés.

Semaine un : Evaluation des Analyses d'Impact sur la Pauvreté et le Social

La discussion de la première semaine a évalué les analyses d'impact sur la pauvreté et le social jusqu'à ce jour. La BM, le FMI et les autres donateurs bilatéraux se sont engagés à s'assurer que les politiques qu'ils supportent dans les pays en voie de développement soient soutenues par des analyses des impacts probables des réformes sur la pauvreté et le social. Olivia McDonald de Christian Aid et une contribution de la BM ont inauguré le débat sur les accomplissements, les challenges et les leçons à apprendre sur ce processus.

La plupart des participants semblent être d'accord avec le fait que beaucoup de progrès ont été réalisés depuis le début des AIPS mais beaucoup reste encore à faire. En effet il y a encore pas mal de challenges et d'obstacles qui doivent être surmontés en vue de permettre aux AIPS de réaliser leur potentiel d'identification de la ligne de bataille en vue de vaincre la pauvreté. Olivia McDonald considère que les AIPS doivent être plus rigoureuses, participatives et elles devraient prendre en compte des politiques non orthodoxes.

Pour certains participants du Sud, un des challenges pour entreprendre une AIPS est le manque de données pertinentes telles que les données concernant les ménages qui sont particulièrement pertinentes pour entreprendre des analyses distributionnelles et qui sont très souvent dépassées ou inexistantes. Il est donc très difficile d'analyser l'impact des réformes structurelles et macroéconomiques sur le niveau microéconomique et les ménages. En effet, confronter ces problèmes d'ordre analytique requiert les bons outils économiques et sociaux qui trop souvent manquent dans la plupart des programmes de développement.

Comme le rapport d'Eurodad le précise, le processus AIPS n'est pas uniquement caractérisé par son manque d'intégration dans le processus national d'élaboration de politiques mais aussi par le manque de participation des acteurs clés. Pour certains participants, ce manque de participation est essentiellement dû au fait que l'AIPS est encore vue comme une conditionnalité bureaucratique imposée par les donateurs et comprise dans les accords portant sur des dons, l'aide et les prêts. Par conséquent les acteurs nationaux ne sont pas réellement au courant sur les AIPS et ce malgré le fait qu'il s'agit là d'un bon outil pour mesurer l'impact probable de réformes spécifiques sur les pauvres et pour mettre en avant des choix politiques basés sur des faits vérifiés. Pour surmonter ce problème, il a été proposé que les informations concernant les AIPS ainsi que les réformes auxquelles elles sont attachées soient vulgarisées en vue de faciliter un débat national et un dialogue politique.

Mais est ce que ce dialogue politique au niveau national encouragé par les AIPS est possible dans un Etat non démocratique ? Un participant népalais est sceptique sur cette question lorsqu'il nous fait remarquer qu'au Népal, les AIPS ont été faits d'une manière très secrète par quelques experts, ayant la bénédiction du gouvernement. Cette manière de faire laisse la place à des intérêts cachés et ferme la porte à une large discussion.

Semaine deux : Améliorer le processus d'élaboration des AIPS

La seconde semaine de notre e-conférence a examiné ce qui devrait être fait en vue d'améliorer le processus d'élaboration des AIPS. En effet le rapport d'Eurodad « Analyses de la pauvreté : les lents progrès de la BM et du FMI » (disponible sur www.eurodad.org) considère que le processus d'élaboration des AIPS doit être amélioré en vue d'ouvrir le processus politique dans les pays en développement et aider à assurer que les réformes ont un impact positif sur l'amélioration de la vie des pauvres.

Les intervenants de la deuxième semaine étaient Karen Joyner, consultante indépendante basée à Washington, Vitus Azzeem d'ISODEC au Ghana et Sabine Schnell de l'agence allemande de développement.

Un des intervenants, Karen Joyner, considère que si les AIPS sont censées améliorer le dialogue politique, plus d'attention doit être donnée au fait que le processus soit bon. Elle reconnaît que jusqu'à maintenant ceci n'a malheureusement pas été le cas.

Beaucoup de problèmes rencontrés par les AIPS sont également rencontrés par les personnes travaillant sur les analyses d'impact sur l'environnement (les 'Strategic Environmental Assessments') et ce en raison du fait qu'il s'agit pour l'un et l'autre d'influencer la manière dont les décisions sont prises. En raison de ces similitudes entre l'examen socio-économique des AIPS et celui socio-écologique des SEA, un participant propose de 'former une évaluation intégrée qui mènerait à un développement durable'. Ce participant est également d'accord avec Karen Joyner, lorsqu'elle dit que les AIPS (et il ajoute les SEA) pourraient être menées par n'importe qui a un intérêt dans le processus de développement d'un pays. En d'autres mots n'importe qui actif ou ayant une influence sur le développement d'un pays devrait entreprendre ce type de travail, d'initiative ou en partenariat avec d'autres. Ici le rôle des donateurs seraient de soutenir les initiatives citoyennes et d'augmenter l'exigence de politiques pro-pauvres.

Un de nos participants considère que le problème avec la BM qui finance la majorité des AIPS jusqu'à ce jour, est qu'il dicte le processus et ensuite le manipule en vue de définir leur propre intérêt. En d'autres mots, selon lui, si nous voulons faire des AIPS et réellement évaluer la situation, on doit garder la BM hors de ce processus. Cette intervention a été balancée par un autre participant pour qui la question n'est pas de garder la BM hors ou à l'intérieur du processus mais plutôt d'encourager la Banque à procéder à un renforcement de compétences au Sud en vue de leur permettre de faire des AIPS, eux-mêmes. En effet nous pouvons attendre la participation de l'ensemble des acteurs aux AIPS si et seulement si ces derniers comprennent parfaitement le processus.

En cherchant à encourager la mise en œuvre de politiques plus efficaces plutôt que simplement encourager des discussions sur les politiques, Sabine Schnell a soulevé une question très intéressante lorsqu'elle nous dit que si les AIPS veulent avoir un quelconque impact sur l'élaboration de politiques, elles doivent devenir une partie intégrale du cycle politique national. Elle met en exergue que cela fera en sorte que le processus sera de plus en plus ouvert et inclusif en vue de permettre un consensus autour de questions spécifiques et parfois conflictuelles, de rassembler l'expertise et les connaissances et enfin d'intégrer des acteurs qui seraient autrement négligés.

Mais ce processus est loin d'être gratuit et comme Alan Hudson le souligne, il y a de nombreux compromis entre le fait d'encourager les discussions et le débat sur les politiques et le besoin d'alimenter les politiques d'une manière opportune. En effet dans certaines situations la participation peut se voir confinée par la demande des donateurs en vue d'obtenir des informations dans une courte période de temps tandis que d'un autre côté les décideurs politiques nationaux peuvent ne pas être intéressés d'écouter la voix des pauvres.

Pour un consultant du Sud la question n'est pas de savoir si oui ou non la participation de tous les acteurs est trop coûteuse mais plutôt si la connaissance ou la réalité de tous les acteurs importe et est utile pour déterminer les politiques.

Le rapport d'Eurodad avait mis en exergue quelques limites de la BM en vue de faciliter la participation des acteurs. Par exemple le rapport exprime quelques inquiétudes sur la manière dont les résultats préliminaires sur la réforme du coton ont été diffusés au Mali. La présentation était très technique, ce qui n'a pas facilité une discussion constructive de la part de tous les acteurs. Sur ce point, le rapport considère que cependant, des pratiques simples telle que la distribution de copies de l'exposé dans un langage compréhensible aurait rendu plus facile ce type de discussion. Vitus Azzeem recommande également de faire diffuser des résumés des AIPS à travers les radios et les télévisions. Ceci serait une manière efficace de diffuser l'information à l'homme de la rue et d'encourager un débat et une appropriation nationale.

Cette session a également mis en exergue que le consensus entre tous les acteurs n'est pas toujours possible. Sabine Schnell considère que c'est important de comprendre les incitants et les contraintes auxquels doivent faire face les différents acteurs ainsi que les raisons derrière leurs opinions et ce en vue d'éviter toutes vision simpliste et romancée d'une appropriation nationale monolithique. Au regard de la situation actuelle, la route pour faire en sorte que le processus AIPS soit bon est encore longue mais partageons l'optimisme de Karen Joyner lorsqu'elle nous dit qu'il est suffisamment tôt dans

l'évolution de cette manière de travailler pour permettre une réforme substantielle des questions liées au processus.

Semaine 3 : Comment connecter l'analyse et le processus d'élaboration politique ?

La troisième semaine de notre conférence a examiné les difficultés à alimenter le processus d'élaboration politique avec des analyses d'impact. Sabine Beddies de la BM et Alan Hudson de Overseas Development Institute ont inauguré le débat.

Dans les pays en voie de développement, les politiques sont débattues dans divers endroits tels que les consultations DSRP, les négociations de prêts ou de dons avec les donateurs, le budget national ou encore le processus législatif. Un des buts clés de l'analyse d'impact des réformes politiques sur la pauvreté et le social est de pouvoir concevoir des politiques qui vont contribuer à moins de pauvreté et plus d'égalité. Cependant le fait que beaucoup de bonnes analyses n'ont jamais été utilisées par les gouvernements met en lumière les difficultés de connecter l'analyse au processus d'élaboration politique. Dans certains cas cela est dû au fait qu'elles ne sont pas politiquement réalistes ou qu'il n'y a pas de volonté politique pour le changement.

En théorie l'AIPS promettait beaucoup dans le sens où elle est supposée être aussi inclusive, transparente et basée sur des faits vérifiés que possible en vue d'améliorer les processus politiques et à moyen terme renforcer les compétences des organisations dans les pays en voie de développement. Cela encouragera un plus grand sens d'appropriation de la politique nationale. Mais en réalité on ne peut nier que les AIPS ont rarement alimenté le débat public. Elles n'ont également que très rarement mené à la mise en œuvre de politique plus spécifique au contexte. Pourquoi ça ne marche pas comme ça devrait ? Pourquoi les décideurs politiques ne réagissent pas automatiquement à ces recherches basées sur des faits vérifiés. ?

Le groupe recherche et politique dans le développement (RAPID) a passé ces deux dernières années à explorer l'interface entre la recherche et la politique. Ils ont identifié trois séries de facteurs chevauchants qui selon eux mettent en forme les chances de voir la recherche alimenter la politique.

- 1) Le contexte politique et l'élaboration politique
- 2) Faits vérifiés, recherche, apprentissage et compréhension
- 3) Les liens entre les communautés politiques et les chercheurs.

Ce cadre de référence qu'ODI a développé à partir de ces facteurs se focalise sur les ratés des processus politiques et l'importance du contexte politique et de la politique du processus politique.

La plupart des participants sont d'accord pour dire que parmi ces acteurs ayant un intérêt, il faut inclure les gouvernements et leurs institutions, les donateurs, les OSC et les citoyens affectés par les réformes. Certains participants s'inquiétaient de voir que les véritables besoins et réalités des pauvres ne sont pas entendues. Ils insistent en disant que parfois les vrais leaders des pauvres sont exclus du processus tout simplement parce qu'ils ne sont pas suffisamment connectés aux ONG et OSC

Pour traduire les conseils politiques en documents politiques, de nombreux participants insistent sur l'importance d'un dialogue politique constant entre les acteurs et avec les chercheurs. En effet savoir quel type de conseil politique est requis, et présenter les résultats en se focalisant sur les besoins augmentent la probabilité de voir ces analyses intégrées dans les réformes politiques.

Un participant a suggéré que de meilleurs liens entre les politiques et les chercheurs pourraient être créés et le dialogue politique amélioré en mettant en place une plate-forme de groupes de la société civile qui inclurait des organisations de chercheurs indépendants au niveau national. Cette plate-forme pourrait fournir le gouvernement en conseils pour des politiques pro-pauvres. Le rôle des donateurs et des créanciers seraient ici de soutenir les initiatives des OSC et des chercheurs, les initiatives de surveillance citoyenne et de mettre la pression sur les gouvernements pour faire en sorte qu'ils prennent en compte ces initiatives. C'est intéressant de souligner ici une initiative de la BM au Bangladesh de former un comité de surveillance composé de représentants des donateurs et des gouvernements. Il a été dit que c'était une bonne opportunité d'inclure les OSC dans ce processus de surveillance qui pourrait être institutionnalisé.

Même si les AIPS peuvent faire plus pour s'assurer que les choix politiques sont basés sur des faits et des informations vérifiés, ça ne retirera pas la politique à savoir le conflit d'intérêts et de valeur du développement. En effet, il n'y a pas de doute que la politique est cruciale pour déterminer quel usage sera fait des faits vérifiés dans le processus politique. Par conséquent un de nos participants nous rappelle que connecter l'analyse à un processus politique pro pauvre est plus facile dans un Etat démocratique ayant pour but d'assurer que les droits socio-économiques de leur population sont respectés.

Conclusions

La e-conférence était un exercice intéressant en vue de partager les expériences jusqu'à ce jour dans la participation aux AIPS. On a pu examiner les challenges pour améliorer le processus d'élaboration des analyses d'impact en vue de mettre en place des politiques pro pauvres et les obstacles en vue d'obtenir des décideurs politiques qu'ils répondent aux faits vérifiés lorsqu'ils prennent des décisions.

Eurodad tirera quelques leçons de son expérience en tant que modérateur. Certains aspects auraient pu améliorer l'ampleur de la participation, par exemple, améliorer le visuel du site ainsi que les instructions pour les participants, demander aux participants de remplir une fiche reprenant leurs données personnelles en vue de savoir d'où proviennent les interventions, permettre aux participants de recevoir les dernières interventions directement dans leur boîte email.

Malgré ces quelques difficultés, cette conférence électronique a été un franc succès. En effet, en moyenne les participants ont jeté un coup d'œil sur le forum pas moins de 600 fois chaque semaine et plus de 55 commentaires ont été postés. Elle a réellement permis de rassembler un grand nombre de personnes, provenant des quatre coins de la planète, pour débattre dans un espace ouvert où les différents points de vue ont pu être exprimés. La conférence a aussi attiré notre attention sur l'importance et la pertinence de faire des analyses d'impact des programmes de réformes et sur la manière dont les faits vérifiés peuvent influencer les politiques en vue qu'elle soit plus, on l'espère en faveur des plus pauvres et vulnérables.

Rapport effectué par Yasmina Lansman (Assistante de communication et de recherche chez Eurodad)