

AIPS : l'analyse des impacts sur la pauvreté et sur le social

Une première revue

➤ **Étude coordonnée par :**

Jean Cartier-Bresson (Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines,
membre du C3ED UMR n° 063, UVSQ-IRD)
Anne-Sophie Brouillet et Marc Lévy (Réseau IMPACT)

➤ **Réalisation :**

Camille Fertel (C3ED)
avec la collaboration de Arthur Foch (Université Paris 1),
Audrey Négui (Université Bordeaux 4)
et Valérie Reboud (Université de Caen)

r é s e a u
IMPACT

➤ avril 2006

Réseau IMPACT

Président : Dominique Gentil

Secrétariat : Marc Lévy et Anne-Sophie Brouillet

c/o GRET

211-213 rue La Fayette 75010 Paris, France

Tél. : 33 (0)1 40 05 61 31 et 50 03 - Fax : 33 (0)1 40 05 61 10

E-mail : levy@gret.org, brouillet@gret.org et reseau-impact@gret.org

www.reseau-impact.org

Avant-propos

En prenant IMPACT comme nom du Réseau, notre intention était d'exprimer notre intérêt pour la mesure des effets des politiques de réduction de la pauvreté. Nous nous sommes par conséquent toujours préoccupés de questions méthodologiques et particulièrement en ce qui concerne les diagnostics de situation et le suivi-évaluation. Avec une attention particulière sur la prise en compte de l'implication des acteurs sociaux dans ces méthodologies, liée à notre « conviction »¹ sur le rôle déterminant de ces acteurs.

L'animation d'un Réseau suppose d'être curieux et attentif aux nouvelles rencontres, aux initiatives jusqu'alors inconnues, aux documents à faire circuler, aux idées et pratiques innovantes. C'est ainsi que nous avons eu connaissance des *Poverty and Social Impact Analyses / PSIA* grâce à un contact avec un collègue de la Banque Mondiale. Nous nous y sommes progressivement intéressés jusqu'à participer à la réunion du groupe en assurant son pilotage, lorsqu'il s'est réuni à Paris au siège de la Banque Mondiale. Nous y avons fait trois constats : (1) le nombre d'études d'impact réalisées étant déjà très conséquent, le processus méthodologique pouvait être confronté à la pratique ; (2) les débats suscités par cette prise en compte des dimensions sociales complexifiaient à juste titre le consensus facile et parfois formel en faveur de la réduction de la pauvreté ; (3) la coopération française n'était pas impliquée dans le consortium de bailleurs porteur de cette initiative.

Notre mandat étant de porter à la connaissance des acteurs français des expériences méconnues

susceptibles de faire progresser les réflexions et les pratiques en matière de « coopération au développement », nous avons décidé de prendre le temps d'étudier la méthodologie de ces analyses d'impact ainsi que les résultats obtenus pour mettre à la disposition de nos collègues un document relativement condensé, à la fois descriptif et analytique, permettant de se faire une opinion et d'ouvrir une discussion.

Le présent document doit être vu comme un document de travail, ayant fait l'objet d'une étude scrupuleuse, mais néanmoins à poursuivre, les pistes explorées ne faisant qu'amorcer un débat critique prometteur. Débat sur les méthodes d'analyse d'impact ; débat sur le contenu des politiques de réduction de la pauvreté, au moment où la poursuite des Objectifs du Millénaire entame son deuxième tiers (2005-2010) ; où il est question d'honorer les engagements à augmenter l'aide publique au développement ; où plusieurs pays négocient leur second Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

Nous avons eu la grande chance de rencontrer Jean Cartier-Bresson qui a bien voulu prendre en charge la réalisation de cette étude et la satisfaction de réunir quatre jeunes chercheurs talentueux et particulièrement motivés. Ils ont travaillé en synergie, sans compter leur temps, nous les remercions vivement d'avoir concrétisé notre projet avec la qualité escomptée.

Pour le moment ce n'est qu'un début de satisfaction, même si nous n'hésitons pas à l'exprimer, mais elle attend de voir vos réactions et le débat s'ouvrir, pour être à la hauteur de nos attentes.

Pour le Réseau IMPACT
Marc Lévy

¹ Cf. les « convictions » défendues par le Réseau sur notre site : www.reseau-impact.org.

L'Analyse des Impacts sur la Pauvreté et sur le Social (AIPS)² regroupe des approches visant à évaluer les effets économiques, sociaux et environnementaux des politiques publiques sur le bien-être des groupes pauvres ou vulnérables. La plupart de ces analyses portent sur les effets de réformes sectorielles, comme la privatisation de l'électricité et de l'eau, ou la restructuration des secteurs de l'éducation ou de la santé. Cependant, certaines analyses sont de nature plus macro-économique, comme par exemple l'étude des capacités d'endettement d'un pays ou l'augmentation de ses dépenses publiques. Sont évaluées en priorité les politiques les plus controversées, qui pourraient donc rencontrer une résistance politique ou sociale.

Il faut que les analyses soient sensibles au contexte institutionnel (administratif, politique et culturel). Elles doivent donc mobiliser des techniques d'évaluation adaptées aux questions posées et s'appuyer sur les informations qualitatives et quantitatives existantes, afin d'envisager des compensations pour les perdants des réformes. Elles doivent aider à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) qui font de la lutte contre la pauvreté une priorité absolue des politiques de développement jusqu'en 2015.

Les AIPS prolongent et complètent les Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP). Elles évaluent, dans la plupart des cas, les impacts des mesures préconisées dans le cadre des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP). De plus, les AIPS peuvent être utilisées dans la conception des Prêts de Support aux Politiques de Développement (PSPD) de la Banque Mondiale (BM) et les FRPC (les Facilités

pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance) du Fonds Monétaire International (FMI).

Les initiateurs de ce programme ont voulu, à travers les AIPS, créer une nouvelle culture :

- de l'évaluation des politiques publiques centrées sur le social, et
- de la négociation des politiques de réforme entre le gouvernement et la société civile.

Nous allons tout d'abord présenter les AIPS et la manière dont elles s'inscrivent dans le cadre des politiques de lutte contre la pauvreté (I). Leurs objectifs (II) et leur mise en place (III), notamment à travers un processus participatif, seront ensuite examinés, avant de dresser un bilan des AIPS réalisées (IV).

I. Les AIPS : conditions d'émergence et définition

●● Origine des AIPS

Les AIPS s'inscrivent dans l'évolution de l'histoire de la pensée économique du développement rendu nécessaire par le manque d'efficacité de l'aide internationale et par les échecs des tentatives d'y remédier, par des procédures de conditionnalités.

Initiés au début des années 80 par la Banque Mondiale (BM) et le Fonds Monétaire International (FMI), les plans d'ajustements structurels n'ont pas eu les résultats escomptés en termes de croissance et ont souvent accentué la pauvreté et la vulnérabilité des individus ou des

² Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) en anglais.

ménages. Les nombreuses critiques adressées aux plans d'ajustements structurels ont obligé les Institutions Financières Internationales (IFI) à revoir leur stratégie macro-économique et à mieux prendre en compte la pauvreté ainsi que l'importance des processus politiques et des institutions dans le pilotage des réformes. Cette évolution dans la façon de concevoir le développement, qui est moins focalisée sur les seuls équilibres macro-économiques et plus sensible à la faisabilité et à la crédibilité des réformes, explique la réorientation des politiques de la Banque Mondiale en faveur des problématiques de la gouvernance à partir de 1996, et de la lutte contre la pauvreté, initiée en 1990 et généralisée en 1999 avec la mise en œuvre du Cadre du Développement Intégré (CDI).

Plus généralement, la Banque Mondiale a trouvé dans le renouveau de l'analyse économique³ une justification théorique pour donner de nouvelles directions à ses politiques, après l'échec des plans d'ajustement structurel.

Le *Rapport sur le développement dans le monde* de 1990, intitulé « Pauvreté », reflète ainsi l'émergence du thème de la pauvreté au sein de la BM. Ce rapport étendait la définition de la pauvreté à la privation de biens et services fondamentaux comme l'alimentation, le logement, l'éducation, la santé, etc. L'approche restait cependant purement monétaire. Les solutions proposées pour réduire la pauvreté reposaient essentiellement sur des politiques économiques d'ouverture commerciale, sur l'amélioration de l'accès aux marchés pour les pauvres (entre autres les marchés du travail, financiers, fonciers, etc.), et sur l'amélioration de leur fonctionnement, ainsi que sur la fourniture de services sociaux aux plus vulnérables. Ces politiques n'ont pas abouti aux résultats escomptés, selon les propres dires de la BM. La pauvreté n'a, en fait, que faiblement reculé en dehors de la Chine et de l'Inde. Elle a même augmenté dans certaines régions comme, par exemple, l'Afrique et l'Amérique latine.

Instaurés en 2000 lors du Sommet de New York, les OMD établissent alors une feuille de route en matière de réduction de la pauvreté d'ici à 2015. Ils confirment la priorité donnée, au sein des ins-

titutions internationales, à la lutte contre la pauvreté. S'inspirant des travaux de Sen, le *Rapport sur le développement dans le monde 2000*⁴ « Combattre la pauvreté » franchit une nouvelle étape en présentant une analyse de la pauvreté élargie aux phénomènes non monétaires comme, par exemple, la vulnérabilité aux catastrophes naturelles, les inégalités de genre, l'accès aux services sociaux et la pauvreté de capacités. Il privilégie des stratégies de démarginalisation (potentialisation⁵ de certaines catégories sociales, prise en compte des groupes locaux), de renforcement de la sécurité et d'amélioration des opportunités à travers le renforcement des capacités.

Depuis lors, la BM revendique, une approche multidimensionnelle et pluridisciplinaire pour comprendre et analyser la pauvreté, qui demeure sensible aux facteurs politiques, institutionnels et sociaux. À travers ces changements, la BM a dû reconnaître que les plans d'ajustements structurels, menés durant deux décennies, ont engendré des gagnants et des perdants. Ceci accroît la nécessité de mieux comprendre les impacts des politiques économiques sur les situations de pauvreté⁶.

En effet, l'expérience montre que c'est souvent en raison de l'anticipation d'un coût politique élevé, ou de la difficulté à anticiper les effets réels des réformes, que les gouvernements ont tendance à retarder ou à annuler des ajustements nécessaires. Or, sans volonté de réforme de la part des gouvernements, les politiques publiques ne sont pas réellement mises en œuvre et leur suivi laisse à désirer. Par conséquent, il faudrait que les gouvernements puissent mieux évaluer les effets sociaux de leurs politiques, réduire les effets les plus négatifs et envisager des compensations pour ceux qui en sont les per-

³ Les noms qui caractérisent ces recherches influençant la BM sont ceux de North et Williamson pour les institutions, Sen pour l'éthique et la pauvreté, et Djankof, La Porta et Shleifer pour l'économie politique.

⁴ Cf. note du Réseau IMPACT n° 13.

⁵ Empowerment en anglais.

⁶ La publication récente du *Rapport sur le développement dans le monde de 2005* intitulé *Équité et développement illustre encore cette évolution pluridisciplinaire de la Banque Mondiale. Réseau IMPACT, Note de lecture Équité et développement, juin 2006.*

dants. Dans cette logique, les acteurs sociaux doivent avoir accès aux données quantitatives et qualitatives afin d'engager, le plus rationnellement possible, un débat et une négociation sur les réformes, leur ordre de priorité, leurs durées, les coûts et bénéfices attendus à court comme à moyen terme. L'enjeu se résume à travers une double tentative de légitimation : (i) légitimation auprès des gouvernements, des conseils de réforme des IFI, et (ii) légitimation des réformes, par les gouvernements auprès de la société civile. Il s'agit ainsi de s'interroger à la fois sur le contenu des réformes à envisager, et sur la faisabilité de leur mise en œuvre. Les conditions d'acceptation des réformes par les gouvernements et les populations concernées, mais aussi les contraintes en termes de temps et d'informations disponibles pour évaluer ces réformes doivent dès lors être prises en compte.

En 2001, le FMI et la BM ont donc lancé un groupe de travail commun pour élaborer les méthodes d'évaluation des effets sociaux des politiques contenues dans les DSRP. Le résultat en sera la publication du *Guide pour l'Analyse des Impacts sur la Pauvreté et le Social* (AIPS) paru en 2003.

●● Comment s'articule l'AIPS avec les autres outils de lutte contre la pauvreté ?

L'AIPS s'inscrit donc dans le prolongement des outils développés par les bailleurs de fonds afin de lutter contre la pauvreté. Plus précisément, dans le cas de la Banque Mondiale, l'AIPS s'inscrit dans les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) mise en œuvre par les pays eux-mêmes à l'initiative de la Banque Mondiale et du FMI depuis décembre 1999. Cette initiative est liée au changement de politique de prêt intervenu depuis 2003 : les prêts d'ajustement ont été remplacé par le Prêt support aux politiques de développement (PSPD). L'intervention de la Banque Mondiale prend alors la forme d'un simple « appui » aux politiques de développement des pays concernés, par opposition à l'ancienne approche qui était prescriptive. Le point de départ

d'une opération de PSPD consiste en l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté par les pays afin de permettre aux bailleurs de fonds de mieux coordonner leurs programmes, et ceci, davantage en accord avec les priorités nationales. Ensuite, les gouvernements (des pays à bas revenus et d'initiative Pays pauvres très endettés uniquement), doivent, en partenariat avec la société civile et les bailleurs, préparer des documents stratégiques de réduction de la pauvreté qui proposent un ensemble de politiques structurelles et de politiques sociales afin de promouvoir la croissance et de réduire la pauvreté et évaluent les besoins de financements externes que ces politiques nécessitent (cf. annexe 1 page 33, pour une présentation plus détaillée des SRP et des autres outils de lutte contre la pauvreté de la Banque Mondiale). L'adoption des DSRP a accru le besoin d'analyses sur les répercussions sociales et les effets sur la pauvreté des politiques mises en œuvre. C'est pour répondre à ce besoin que l'AIPS a été mise en œuvre.

La Banque Mondiale définit l'AIPS comme : « l'analyse des impacts distributifs, attendus ou inattendus, qu'ont les réformes sur les niveaux de vie ou le bien-être des différents groupes de personnes concernés par ces réformes, tout en accordant une attention particulière aux populations pauvres et vulnérables » (2003).

L'AIPS a alors officiellement deux objectifs : « d'une part, proposer un cadre d'examen des politiques économiques et un enchaînement judicieux des mesures ; et d'autre part, intégrer des mesures compensatoires au programme de réformes quand les conséquences négatives sont inévitables » (FMI, 2001).

L'AIPS regroupe ainsi un ensemble d'outils d'analyse utilisés pour mesurer la pauvreté et les impacts. Cette méthode, comme nous le verrons, n'est pas originale : elle est une compilation d'outils déjà utilisés. Son originalité réside dans l'idée de rassembler ces outils pour produire une analyse des impacts des politiques qui prend en compte différents aspects, notamment non monétaires, de la pauvreté.

L'AIPS relève d'une démarche similaire à celle des SRP dans l'idée de proposer des outils d'appui aux politiques menées par les pays eux-mêmes,

d'une part, et de souligner l'importance de la participation de la société civile dans l'élaboration des politiques, d'autre part. Pour autant, il n'y a pas de lien systématique entre SRP et AIPS, même si ce lien tend à se renforcer : « L'utilisation d'analyses distributionnelles visant à informer la conception des SRP est limitée, mais se développe progressivement »⁷. L'AIPS menée au Rwanda pour analyser une augmentation des dépenses publiques (cf. annexe 4) a été menée en prolongement du DSRP : les quatre experts (deux britanniques et deux rwandais) avaient tous participé au DSRP en 2001. Néanmoins, des AIPS ont été effectuées dans des pays où il n'y a pas eu de SRP — notamment dans les pays à hauts revenus et à revenus intermédiaires qui ne sont pas obligés d'élaborer des SRP — et, inversement, l'élaboration d'une SRP n'implique pas forcément l'élaboration d'une AIPS — comme dans le cas des pays à faible revenu. L'AIPS est en effet présentée comme une méthodologie que les bailleurs de fonds (Banque Mondiale, DFID, BMZ-GTZ) mettent à la disposition des pays afin d'évaluer les impacts de leurs politiques : elle n'est ainsi *a priori* pas imposée et n'entraîne pas de conditionnalité à l'aide.

Même si ce sont les gouvernements qui sont, en premier lieu, responsables des AIPS, la Banque Mondiale admet qu'elle se doit de renforcer, en s'appuyant sur les autres partenaires du développement, les capacités locales pour mener à bien les AIPS. Cependant, rares sont les AIPS qui sont exclusivement supportées par le gouvernement, comme dans le cas du Honduras. En fait, dans la majorité des cas, les AIPS sont financées par des donateurs avec en première ligne la Banque Mondiale. Sur les 130 AIPS menées entre 2003 et 2005, 110 ont été financées par la BM, pour un budget d'environ 11 millions de dollars US, et 29 autres sont prévues d'ici à juin 2006. Le FMI a également retenu, dans dix pays différents, dix programmes de réformes portant principalement sur des thématiques macro-économiques.⁸

Parmi les autres donateurs, les plus impliqués sont la coopération allemande pour le développement (BMZ-GTZ) et la coopération anglaise (DFID : Département du développement international du Royaume Uni). Elles effectuent di-

rectement des AIPS. Elles ont été parties prenantes du projet dès l'origine. Le DFID a financé environ 14 études dont 7 pilotes, et la GTZ en a soutenu 6 en 2005 et en prévoit 6 supplémentaires pour 2006. Le DFID a également participé, avec la BM, à l'élaboration du *Sourcebook of Tools for Institutional, Political and Social Analysis* (TIP), quant à la GTZ, elle a affecté un budget de 2 millions de dollars au sein de la BM afin de financer des AIPS, deux personnes détachées au Groupe pour le développement social de la BM et diverses activités de diffusion.

II. Objectifs de l'AIPS

L'AIPS vise les objectifs suivants :

TABLEAU 1 > Principes de base d'une AIPS

- > Être menée avant que la décision de réformer ne soit prise.
- > Permettre le suivi et le contrôle des réformes, pendant et après sa mise en œuvre.
- > S'intéresser à la pérennité de la réforme, son acceptabilité sociale et sa soutenabilité.
- > Permettre à un gouvernement de pouvoir faire des choix entre différentes options de politique publique.
- > Permettre de concevoir des mesures compensatoires ou complémentaires à la réforme.
- > Permettre un processus décisionnel plus ouvert, fondé sur des données empiriques quantitatives et qualitatives.

⁷ *The World Bank and the International Monetary Fund, Poverty Reduction Strategy Papers: Progress in Implementation. Préparé par l'équipe de la Banque Mondiale et le FMI, approuvé par Gobind Nankani (Banque Mondiale) et Mark Allen (FMI), septembre 2004.*

⁸ *Concernant la répartition des responsabilités entre le FMI et la BM, c'est cette dernière qui est chef de file pour les analyses d'impact. De son côté, le FMI a prévu d'étendre l'usage des AIPS à l'ensemble de ses départements et, dans ce but, des négociations sont en cours pour qu'un économiste du DFID, expert en économie politique, intègre l'équipe AIPS du FMI.*

Pour cela, 7 éléments clés ont été mis en avant :

TABLEAU 2 > Les sept éléments clés d'une AIPS

1. L'objet de l'analyse : qu'est-ce qui est analysé ?
2. Quelle est la mesure utilisée pour mesurer le bien-être individuel et collectif ?
3. Sur quels groupes de référence l'analyse porte-t-elle ?
4. Selon quels canaux de transmission les effets se diffusent-ils ?
5. Comment les institutions influent-elles sur les résultats ?
6. Quand les effets se matérialisent-ils : temporalité des impacts ?
7. Quels sont les risques d'effets inattendus ?

1. Qu'est-ce qui est analysé ?

Une évaluation complète et rigoureuse des DSRP devrait permettre d'étudier l'impact global de l'ensemble des réformes proposées à partir de leurs interactions. Elle devrait donc saisir, à court et à moyen terme, les divers coûts et bénéfices de chaque réforme, leur cohérence temporelle et le résultat final. Malheureusement, une telle évaluation est impossible pour des raisons de temps, de méthodologie, de données disponibles (quantitatives et qualitatives) et de modèles utilisables.

Pour pallier cette lacune, l'AIPS n'étudie que les impacts de réformes spécifiques. Les politiques ainsi analysées deviennent alors souvent, des politiques sectorielles, même si des questions d'ordre macro-économique y sont parfois posées (comme dans le cas de l'AIPS au Rwanda, cf. annexe 4 page 53). Les AIPS évaluent très souvent une composante des DSRP qui pose des problèmes particuliers en termes de faisabilité et de crédibilité au niveau macro-économique comme institutionnel.

2. Quelle est la mesure utilisée pour mesurer le bien-être individuel et collectif ?

Une AIPS examine les effets d'une politique sur la distribution des revenus mais aussi sur la ré-

partition des conséquences non monétaires de cette politique. Ainsi, le bien-être est mesuré par la ligne de pauvreté et les indices de pauvreté P0, P1, P2 de Foster-Greer-Thorbecke, mais aussi par des indicateurs comme l'Indicateur de Développement Humain (l'IDH) et l'Indicateur de Pauvreté Humaine (l'IPH) du PNUD. On considère aussi le risque de devenir pauvre, qui prend en compte la vulnérabilité des ménages et des individus ainsi que le rôle du capital social. Selon le Guide d'analyse de la Banque Mondiale, le choix des indicateurs doit se faire en fonction du contexte socio-politique et des réformes entreprises dans le pays étudié.

3. Sur quels groupes de référence l'analyse porte-t-elle ?

Les groupes et sous-groupes concernés sont définis en fonction du contexte social, de la structure socio-économique, des hiérarchies traditionnelles ou culturelles du pays, introduisant alors des variables comme la classe de revenu, l'âge, le genre, l'ethnie, le lieu, l'activité, l'emploi, etc. Pour que l'évaluation soit suffisamment fine, l'étude doit aussi être attentive aux effets intra-ménages.

La Banque Mondiale innove en proposant d'étudier en priorité les catégories les plus pauvres et les acteurs sociaux les plus vulnérables. Il faut, en effet, pouvoir à la fois améliorer la conception de politiques publiques et rendre les réformes correspondantes acceptables à l'ensemble de la population.

Enfin, il faudra identifier des groupes dits stratégiques en raison de leur capacité à influencer la mise en œuvre des réformes. Ainsi, par exemple, l'AIPS du Honduras qui concerne la restructuration du secteur de l'électricité, étudie les ménages selon trois niveaux de pauvreté — très pauvres, pauvres, et non pauvres — et selon leurs situations géographiques — rurale ou urbaine.

4. Selon quels canaux de transmission les effets se diffusent-ils ?

Dans son Guide d'analyse, la Banque Mondiale identifie cinq canaux de transmission possibles des effets sur les groupes concernés :

- **Par l'emploi.** En créant ou détruisant des emplois, les réformes affectent les revenus des ménages.
- **Par les prix** (à la production, à la consommation, les salaires, etc.). Ainsi, la privatisation du secteur de l'électricité entraîne généralement une augmentation des prix de l'électricité et des licenciements. Elle réduit la demande électrique et l'emploi, accroît les profits, mais exclut de la consommation les plus pauvres. Elle permet parfois d'augmenter les salaires des employés de ce secteur.
- **Par l'accès aux biens et services.** Ce dernier est facilité par des dépenses publiques efficaces et l'amélioration de la démarginalisation (« empowerment » ou potentialisation), mais il se réduit à court terme en cas de privatisation.
- **À travers les actifs et les ressources des ménages.** Ainsi, les politiques agricoles influencent directement les actifs et ressources que possèdent les ménages ruraux.
- **Par les transferts et les impôts.** Les réformes des politiques budgétaire et fiscale ont un effet redistributif par définition.

Une réforme peut ainsi agir sur les situations de pauvreté en utilisant simultanément plusieurs canaux de transmission ; certains d'entre eux ont une influence positive alors que d'autres ont une influence négative. Par exemple, une réforme du service public peut modifier les prix des services délivrés et ainsi leur accessibilité. Elle peut aussi avoir des effets en termes d'emploi, ou de fiscalité, et donc d'impôts et de transferts.

Par ailleurs, la diversité des modèles de consommation des ménages implique des capacités de substitution fort différentes face à l'évolution des prix (élasticités). Les groupes sociaux et les entreprises sont alors vulnérables à des degrés divers selon leur statut, leur activité ou leur capacité d'adaptation. Il en résulte que les AIPS doivent étudier comment les réformes affectent, à travers ces différents canaux, les diverses couches de la population (cf. annexe 2 p. 37 pour une présentation des méthodologies utilisées).

5. Comment les institutions influent-elles sur les résultats ?

Pour les économistes, les institutions regroupent l'ensemble des mécanismes qui autorisent la coordination entre agents économiques. Les institutions désignent alors l'ensemble des règles formelles et informelles, modernes ou traditionnelles, qui structurent la société, y compris le fonctionnement des marchés. Elles sont perçues depuis une dizaine d'années comme étant indispensables : (i) au bon fonctionnement des marchés (cf. les droits de propriété ou les contrats, mais aussi le capital social) et (ii) à la mise en œuvre politique et administrative des réformes (cf. l'agenda de la gouvernance publique).

Les politiques publiques influencent la pérennité et l'offre des institutions et la qualité de leur modes de coordination. Ces changements vont à leur tour modifier les incitations qui poussent les acteurs socio-économiques à se comporter d'une façon jugée plus efficace. Par exemple, l'augmentation de l'offre et de la qualité d'éducation en accroît la demande et permet, à moyen terme, une amélioration du capital humain. Les AIPS doivent donc prendre en compte les changements institutionnels qu'implique toute proposition de réforme, d'autant plus que ces réformes institutionnelles sont un processus complexe et incertain : les processus de transformations institutionnelles sont difficiles à comprendre. C'est pourquoi les réformes doivent accepter de s'adapter aux contextes politico-économiques et aux capacités institutionnelles existantes. Il faut arriver à comprendre comment toutes les règles et pratiques influencent les coûts réels, la qualité des biens et services publics, ou leur accessibilité.

6. La temporalité des impacts ?

Les effets d'une politique se matérialisent à court, à moyen et à long terme. Un des principaux défis des AIPS est de **comprendre comment un gain à court terme peut se transformer en perte à long terme et, réciproquement, comment une perte à court terme peut devenir un gain sur long terme.** Ainsi, par exemple, des

privatisations entraînant une croissance du chômage à court terme devraient, à long terme, permettre une amélioration de la productivité, de la qualité des produits ainsi qu'une baisse des prix. Si tel n'est pas le cas sur long terme, les privatisations doivent alors être refusées ; mais si tel est le cas, il faut alors dédommager à court terme les employés licenciés.

D'une façon symétrique, il faut demeurer attentif aux pertes de long terme. Par exemple, une forte augmentation des dépenses publiques, visant à améliorer l'accessibilité des plus pauvres aux services publics par la construction d'infrastructures, peut rendre l'endettement insoutenable à long terme. De même, une politique environnementale accommodante pour les entreprises leur permet d'accroître leurs profits, leurs investissements et, par ce biais, la croissance, mais à long terme cette politique dégradera l'environnement. Un dernier exemple peut être celui d'une dévaluation massive ayant pour conséquence des changements immédiats dans les prix, dans la consommation et dans les structures relatives de pouvoir d'achat. À plus long terme, cela peut mener à des changements dans la structure des emplois, dans la structure de l'économie, dans la productivité, dans la bonne gouvernance et éventuellement dans la possibilité d'un redémarrage de la croissance. Aussi, la Banque Mondiale conseille-t-elle de prendre en compte les effets nets sur l'ensemble des groupes concernés, à court comme à long terme. On peut dès lors s'interroger sur les arbitrages politiques qui seront opérés entre les effets sur l'ensemble de la population et ceux sur les populations les plus vulnérables, qui constituent pourtant, comme nous l'avons vu plus haut (troisième élément) les acteurs sociaux qui doivent être pris en compte dans une AIPS.

7. Quels sont les risques d'effets inattendus ?

Trois mécanismes peuvent fragiliser la mise en œuvre des réformes. Tout d'abord, la formulation des réformes se fonde sur des hypothèses relatives au contexte institutionnel et aux

comportements des acteurs sociaux. Lorsque ces hypothèses sont irréalistes ou si les anticipations qui sous-tendent les analyses ne se matérialisent pas, les réformes échoueront. Il est donc indispensable d'explicitier *ex-ante* quelles sont les hypothèses, de vérifier leur crédibilité, et d'évaluer, théoriquement comme empiriquement, la façon dont les agents économiques et les institutions vont s'adapter, en considérant, par exemple, le signe et l'importance des élasticités d'offre et de demande. Suivant cette logique, il faut alors :

- identifier l'ensemble des acteurs sociaux concernés ;
- ensuite, il faut établir la liste complète des canaux de transmission des réformes, à défaut de quoi des secteurs ou des acteurs sociaux oubliés pourraient s'organiser pour bloquer le processus de mise en œuvre ;
- enfin, l'effet de facteurs exogènes doit être estimé comme, par exemple, le risque de conflits politiques et ethniques, ou le risque d'augmentation du prix du pétrole.

Pour répondre à ces sept questions, deux documents de référence sur les AIPS ont été produits : le « Guide de l'analyse des impacts sur la pauvreté et sur le social » publié par le Département du développement social et le Département de la gestion économique pour la réduction de la pauvreté (PREM) de la Banque Mondiale, et le « Tools and Methods for the Institutionals and Government » élaboré conjointement par le DFID et la BM.

Le Guide d'analyse est destiné à ceux qui entreprennent une AIPS ou y participent (membres de l'administration, experts et consultants, membres de la société civile). Il répertorie dix éléments clés pour assurer une bonne qualité d'analyse. Il a ensuite été complété par le « Good Practice in PSIA Note » de la Banque Mondiale.

L'existence de ces guides de bonne conduite à suivre chronologiquement reflète l'intention de l'AIPS de fournir des **outils d'analyse en temps réel**, c'est-à-dire, dans le temps imparti au débat devant éclaircir le choix d'une réforme : envi-

ron six mois. L'AIPS veut être une aide à la décision publique et se doit pour cela d'être opérationnelle rapidement, malgré la contrainte de temps qui implique bien souvent une insuffisance de données (quantitatives et qualitatives) et de temps pour les traiter. Dans l'AIPS menée en Arménie sur la réforme du secteur de l'eau, l'équipe de recherche ne disposait que d'un mois pour mener l'analyse : ils durent ainsi se contenter de quelques données qualitatives et n'ont pas pu élaborer un modèle économétrique sophistiqué (cf. annexe 4 p. 45).

Le but d'une AIPS est donc de réaliser une étude « la mieux possible » compte tenu du temps disponible et non d'atteindre la perfection. Si l'AIPS menée au Honduras (cf. annexe 4 p. 47) s'en rapproche, elle est la seule dans ce cas et est ainsi souvent citée comme l'exemple à suivre.

C'est dans cette logique qu'est dressée la liste des dix éléments clés d'une AIPS. On retrouve, logiquement, de nombreux éléments similaires aux objectifs poursuivis par une AIPS et présentés plus haut.

1. **Poser les bonnes questions pour identifier les réformes à analyser.** Idéalement, une AIPS devrait être effectuée pour chaque catégorie de réforme envisagée. En fait, le choix se réduira le plus souvent à l'étude d'un ou de deux projets en fonction de l'ampleur prévue de l'impact sur la pauvreté, de l'importance des réformes dans l'agenda du gouvernement, de la vivacité du débat national entourant les mesures prévues, du temps disponible et du degré d'urgence dans la mise en œuvre des réformes.
2. **Identifier les parties prenantes.** L'identification des différents acteurs (acteurs organisés et inorganisés, puissants et impuissants, entre ceux qui possèdent un accès ou pas à l'information) est nécessaire à la légitimité de l'analyse fondée sur un processus participatif ouvert.
3. **Comprendre les canaux de transmission des réformes envisagées.** Une fois les différentes parties prenantes identifiées, cette étape importante consiste à examiner quels

sont, parmi les cinq canaux par lesquels une mesure peut affecter les divers groupes sociaux, ceux qui sont actifs et ceux qui ne le sont pas.

4. **Analyser les institutions concernées.** Le fait que les institutions soient souvent, en même temps, vecteurs du changement et objectifs des réformes complique la mise en œuvre du projet. Les données qu'il convient de collecter concernent les structures de marché, l'organisation des organes décisionnels, la compétence des administrations, leur accessibilité, le dynamisme des structures de participation, notamment celles qui constituent la société civile.
5. **Rassembler les données et les informations.** La collecte et la production de données, en particulier sur les aspects monétaires comme non monétaires des politiques, représentent une part importante de la réalisation d'une AIPS. En effet, de nombreuses analyses se fondent autant sur des enquêtes formelles comme les enquêtes auprès des ménages, autorisant un traitement statistique, que sur des entretiens détaillés ou des groupes de discussion favorisant les raisonnements inductifs et l'expression de points de vue subjectifs. Dans beaucoup de pays, la faiblesse des données disponibles ou l'impossibilité d'en produire rapidement, impose d'adapter l'approche analytique aux informations existantes.
6. **Analyser les impacts.** Deux dimensions conditionnent le choix de la méthode et des instruments qui sont utilisés pour effectuer l'AIPS : (i) l'importance des impacts directs⁹ et indirects, et (ii) la disponibilité des données, la contrainte de durée, et les capacités de réalisation locales (existence de modèle micro ou macro-économiques, compétences hu-

⁹ Le Guide pour l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social nous indique qu'« une réforme de politique a des impacts indirects assez élevés si l'effet net est transmis par plusieurs canaux et marchés ; mène à des changements de comportements au niveau du ménage, et/ou a des répercussions multiples qui peuvent prendre du temps à se manifester au travers de l'économie ».

TABLEAU 3 > Situations à considérer dans le choix des approches

		Capacité local / Temps / Données		
		Faible	Moyenne	Élevée
Impacts indirects	Faibles	<ul style="list-style-type: none"> > Analyse de l'incidence des dépenses et de la fiscalité. 	<ul style="list-style-type: none"> > Analyse de l'impact social. > Analyse participative de la pauvreté. 	<ul style="list-style-type: none"> > Carte de pauvreté. > Analyse de l'incidence des dépenses et de la fiscalité. > Instrument d'analyse du capital social. > Analyse de l'offre/la demande. > Modélisation des ménages.
	Élevés	<ul style="list-style-type: none"> > Analyse de l'impact social. > Rassembler plus de données. > Utiliser des instruments des cellules adjacentes, en conjonction avec des hypothèses. 	<ul style="list-style-type: none"> > Modèles multi-marchés multidisciplinaires. > Estimation de forme réduite. 	<ul style="list-style-type: none"> > Matrices de comptabilité sociale. > Équilibre Général Calculable. > Modèle macro-économique et micro-simulation.

Remarque : Les instruments présentés avec la dimension Données/Temps/Capacité sont additifs à travers les rangées. C'est-à-dire, n'importe quel instrument pouvant être utilisé dans le contexte de faible Données/Temps/Capacité peut également être utilisé dans le contexte de Données/Temps/Capacité plus élevés et certains instruments, comme l'évaluation d'impact social, peuvent être utilisés pour examiner des impacts indirects plus élevés.

Extrait du Guide pour l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social.

maines, etc.)¹⁰. La combinaison de ces deux dimensions permet de choisir parmi les différentes approches d'analyse envisageables, présentées dans le tableau 3 ci-dessus. La Banque Mondiale précise que le choix de l'approche correspondante se fera le plus souvent au cas par cas.

Ainsi, par exemple, l'Analyse de l'Incidence (AI) est très employée pour les réformes des services publics. Elle a été utilisée au Malawi où l'on a estimé l'incidence des dépenses d'éducation sur les différents groupes de ménages (cf. annexe 4 page 48). Concrètement, l'analyse identifie les personnes bénéficiant de ces services et estime leur inci-

¹⁰ Ainsi, selon la question et les contraintes techniques existantes, l'évaluation des impacts se fera par exemple : (i) au niveau micro-social avec des instruments d'analyse participative et du capital social ; (ii) au niveau des impacts directs à très court terme sans changement de comportement des acteurs sociaux en utilisant des enquêtes de suivi des prestations et des dépenses publiques ; (iii) au niveau de l'adaptation à moyen terme des comportements des acteurs face aux modifications de la politique économique. Dans ce cas, l'offre et la demande ne peuvent être comparées à travers la modélisation des comportements des ménages, par exemple, et il n'y aura pas d'équilibre ; (iv) dans un cadre d'équilibre partiel équilibrant l'offre et la demande au moyen de modèles multimarchés, par exemple, et enfin (v) dans un cadre de l'équilibre général avec des matrices de comptabilité sociale ou un modèle d'équilibre général calculable.

dence sur les différents groupes retenus. L'incidence moyenne donnera la proportion de services reçus en moyenne tandis que l'incidence marginale indiquera qui bénéficie d'une augmentation ou d'une réduction du service en question. La méthodologie de la Banque Mondiale repose sur une large gamme d'approches analytiques, présentée en annexe 2 (cf. page 37), mais le guide ne contient pas d'innovation technique à proprement parler. L'originalité de la démarche de la Banque Mondiale réside surtout dans la façon d'utiliser ce panel d'outils en les combinant.

7. **Améliorer la réforme et envisager des mécanismes de compensation.** Les AIPS doivent prendre en compte la situation *ex-ante* pour permettre un débat public et autoriser chacun à considérer une conception alternative de la réforme voire proposer sa suspension, des mesures renforcées ou complémentaires, et suggérer d'autres séquences temporaires, avec une mise en œuvre plus ou moins rapide.
8. **Évaluer les risques (institutionnels, d'économie politique, exogènes, etc.).** Cette contrainte imposée aux producteurs d'une AIPS demande de constituer des équipes pluridisciplinaires qui intègrent des sociologues, des politologues, etc.
9. **Suivre et évaluer les impacts.** Une fois les analyses *ex-ante* effectuées, il faut prévoir des analyses de suivi du processus de réforme qui permettent de saisir les adaptations du projet aux événements inattendus (chocs exogènes ou blocages politiques) et d'améliorer ce processus. Enfin, des analyses *ex-post* sont recommandées pour connaître l'incidence des résultats et identifier, dès le démarrage, ceux qui seront les perdants et les gagnants. De même, il faudra pouvoir examiner les causes de ces événements.
10. **Favoriser un débat public et informer le choix des politiques.** Cette dimension demande une forte implication du gouvernement et de la société civile ainsi qu'une diffusion des résultats de l'analyse à chacune

de ses étapes. L'objectif est de faciliter l'appropriation nationale des réformes par tous les acteurs sociaux en supprimant l'impression habituelle que celles-ci sont imposées de l'extérieur. Les travaux entrepris pour évaluer l'impact social des réformes doivent alors permettre de renforcer les compétences nationales, universitaires ou de service d'études dans les administrations et les cabinets d'expertise.

La référence aux processus participatifs résulte de l'expérience des DSRP. Pour la GTZ, l'AIPS est un processus participatif allant bien au-delà de sa fonction d'évaluation : elle est une opportunité pour ouvrir un dialogue sur la politique publique entre des acteurs sociaux aux intérêts potentiellement conflictuels. La mise en place de la participation constitue donc un enjeu majeur de la mise en place des AIPS.

III. Mise en place des AIPS et processus participatif

La décision de réaliser une AIPS relève actuellement de la responsabilité du gouvernement des pays bénéficiaires de prêts venant des institutions financières internationales ou d'organismes de financement bilatéraux. Ces organisations assurent, pour le moment, le financement et l'organisation des appels d'offres. Cependant, selon les IFI, les autorités des pays en développement devront progressivement prendre le relais. La mise en œuvre des AIPS est un défi qui comporte deux aspects distincts : une dimension politique qui porte sur la faisabilité politique des réformes et leur acceptation par la population concernée et une dimension technique qui porte sur le choix du « bon modèle » et de données empiriques adéquates. Nous allons à présent examiner ces deux aspects en les illustrant par les AIPS menées et présentées en annexes 3 et 4 (cf. pages 39 et 45).

●● Processus participatif

La participation est le processus par lequel les acteurs sociaux sont impliqués dans des décisions qui les affectent directement.

La GTZ distingue trois types de participation :

- **la participation de processus** qui désigne l'implication directe des individus dans l'analyse, la conception et le choix des interventions, projets ou programmes ;
- **la participation démocratique** qui retrace l'influence des citoyens sur la prise de décision à travers une structure ou organisation étatique qui les représente et contrôle le territoire sur lequel ils vivent ;
- **la participation systématique** qui suppose la création d'institutions représentatives et l'instauration de conditions nécessaires à la promotion d'une large participation de la société.

Pour être efficace et limiter les risques de détournements des enjeux et des moyens humains et financiers des AIPS au profit de quelques-uns, la participation au processus doit idéalement s'appuyer sur une participation démocratique (pour faciliter l'apprentissage de la participation) et une participation systématique (condition de bon fonctionnement de la participation démocratique). Les acteurs sociaux doivent donc être identifiés.

Le GTZ distingue deux catégories d'acteurs en fonction du niveau de leur implication dans la réforme :

- **les acteurs directement impliqués**, appelés « acteurs clés », c'est-à-dire ceux qui jouent un rôle majeur dans la conception, la gestion ou la conduite de l'AIPS. Ce sont souvent les élites politiques et intellectuelles du pays (comprenant les principales parties prenantes [*key stakeholders*], les commanditaires [*commissioners*], les praticiens [*practitioners*] et les facilitateurs [*facilitators*]). On peut par ailleurs noter l'absence de la prise en compte d'acteurs sociaux tels que les syndicats. Comme nous le verrons dans la discussion critique sur les AIPS (section 4),

un tel découpage de la « société civile » n'est pas anodin ;

- **les acteurs concernés par les résultats de la réforme et de l'AIPS, ou par son processus.** Contrairement à la première catégorie, ils peuvent ne pas manifester d'intérêt à la participation, soit par manque d'information, soit par désaffection vis-à-vis du processus politique. On parle alors d'acteurs primaires pour les plus concernés et d'acteurs secondaires pour les autres.

L'enjeu du processus participatif est d'arriver à impliquer cette seconde catégorie d'acteurs, en évitant que les acteurs les plus puissants ne profitent de cet espace de négociation pour servir leurs intérêts personnels. Les institutions à l'initiative des AIPS ont donc bien conscience du risque de voir le processus participatif instrumentalisé et ainsi leur objectif de prendre en compte l'intérêt des populations vulnérables potentiellement lésées par les réformes, négligé. Aussi ont-ils, de nouveau, dressé la liste des éléments à prendre en compte avant d'organiser une rencontre entre les différents partenaires, résumés dans le tableau 4 (cf. page suivante).

La participation peut être introduite à différents endroits du processus d'AIPS :

- lors de la sélection des sujets à débattre, en organisant des discussions sur l'importance de la réforme dans l'agenda politique, son degré d'urgence ou l'ampleur des impacts potentiels sur la pauvreté (AIPS sur la taxe pétrolière au Mozambique, en Arménie) ;
- lors de l'analyse, à travers les interviews, les enquêtes auprès des ménages. Mais aussi lors de la formation d'enquêteurs nationaux pour collecter des données (AIPS sur les droits d'inscription au Mozambique, AIPS au Rwanda, en Tanzanie) ;
- lors de la diffusion de l'information, par l'organisation de forums de discussion publics sur les résultats de l'AIPS, les options politiques recommandées, etc. (AIPS en Tanzanie) ;
- pendant le contrôle et la mise en œuvre des recommandations de l'AIPS, en sollicitant les organisations de la société civile, les ONG, etc.

TABEAU 4 > Animation des réunions et évaluation de la participation

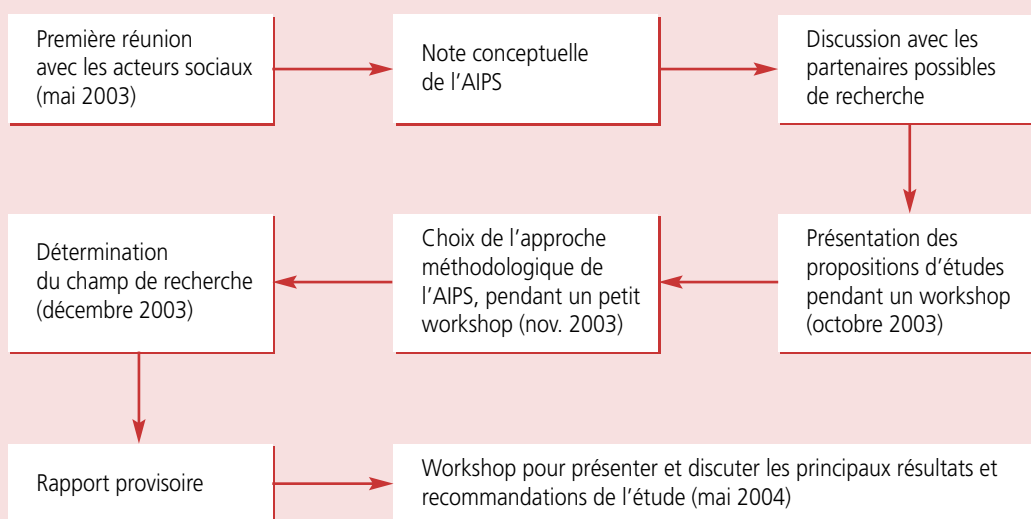
- > Le lieu et la date de la rencontre peuvent avoir une influence sur les catégories d'acteurs susceptibles de participer. Un endroit de réunion trop éloigné des lieux de vie des personnes risque de décourager les plus pauvres et les plus vulnérables. Il est recommandé de prévoir des transports, un hébergement et de la nourriture, le temps de la réunion. Les méthodes utilisées et le niveau de compréhension de la présentation doivent être adaptés à la situation.
- > Une réflexion sur la composition du public invité à la réunion est également importante. Dans certains cas, il vaut mieux consulter les hommes et les femmes séparément. De même, certaines castes, classes ou ethnies ne se mélangent pas avec d'autres. Il est donc conseillé de choisir un lieu neutre pour éviter des tensions.
- > Il faut veiller à ce que certains participants ne dominent pas le débat et, pour cela, encourager les participants les plus effacés.
- > Il est nécessaire d'expliquer les étapes suivantes du processus, de donner aux participants les moyens de s'informer régulièrement après la réunion ou de poser des questions. Ils peuvent également décider d'organiser une réunion supplémentaire pour débattre sur des questions issues de la première rencontre.

Source : Peter Poulsen notes in « Principles for PSIA process in policy cycles and stakeholder participation ».

Les institutions politiques, les ONG et les bailleurs de fonds sont ainsi impliquées dans chacune des étapes du processus, à travers une série de consultations et d'ateliers spéci-

ifiques qui sont schématisés par le tableau 5. Ce tableau présente l'exemple des phases de négociation-décision-consultation de l'AIPS concernant la réforme foncière au Cambodge.

TABEAU 5 > Cycle de négociation – décision – participation pour une AIPS



Source : « PSIA and Cambodia's Land Reform Program », Groetschel, Chanty, Srey, 2004.

TABLEAU 6 > Rôle et responsabilités des acteurs sociaux potentiels

COMMANDITAIRES	PRATICIENS	FACILITATEURS (médiateurs)
Acteurs sociaux potentiels		
<ul style="list-style-type: none"> > Les gouvernements eux-mêmes dans l'idéal. > Les donateurs le plus souvent. > Les organisations de la société civile plus rarement. 	<ul style="list-style-type: none"> > Dans l'idéal, les chercheurs nationaux ou les institutions politiques. > Le plus souvent les experts internationaux. 	<ul style="list-style-type: none"> > Typiquement les agences d'aide internationale. > Les organisations qui dénoncent les aspects de gouvernance, telles que les ONG.
Rôles et responsabilités possibles		
<ul style="list-style-type: none"> > Choisir une réforme appropriée à l'AIPS. > Identifier les limites d'acceptabilité des scénarios proposés. > Établir le budget et le contenu des rapports. > Assurer une stratégie de communication efficace et transparente et un processus participatif. > Si nécessaire, prévoir la formation et la construction des capacités. 	<ul style="list-style-type: none"> > Mener l'analyse empirique. > Comprendre les options politiques et les différents scénarii. > Développer une méthodologie de recherche qui prend en compte les interactions entre gouvernement, élite et fonctionnements du marché. > Relier le processus de recherche avec la stratégie de communication. > Se conformer le plus possible aux principes de bonnes pratiques pour la recherche et l'analyse. 	<ul style="list-style-type: none"> > Faciliter et promouvoir les bonnes pratiques et les principes participatifs. > Soutenir le renforcement des capacités en encourageant le transfert de compétences des experts internationaux vers les acteurs nationaux. > Soutenir la création ou l'expansion de structures institutionnelles pour potentialiser les plus pauvres. > Encourager l'utilisation des données empiriques pour la conception des politiques publiques. > Améliorer la crédibilité, la qualité et l'impact de l'AIPS.

Parmi les acteurs clés, la GTZ et le DFID distinguent les commanditaires, les praticiens et les « facilitateurs » (médiateurs) et définissent leurs rôles respectifs, comme le montre le tableau 6 ci-dessus.

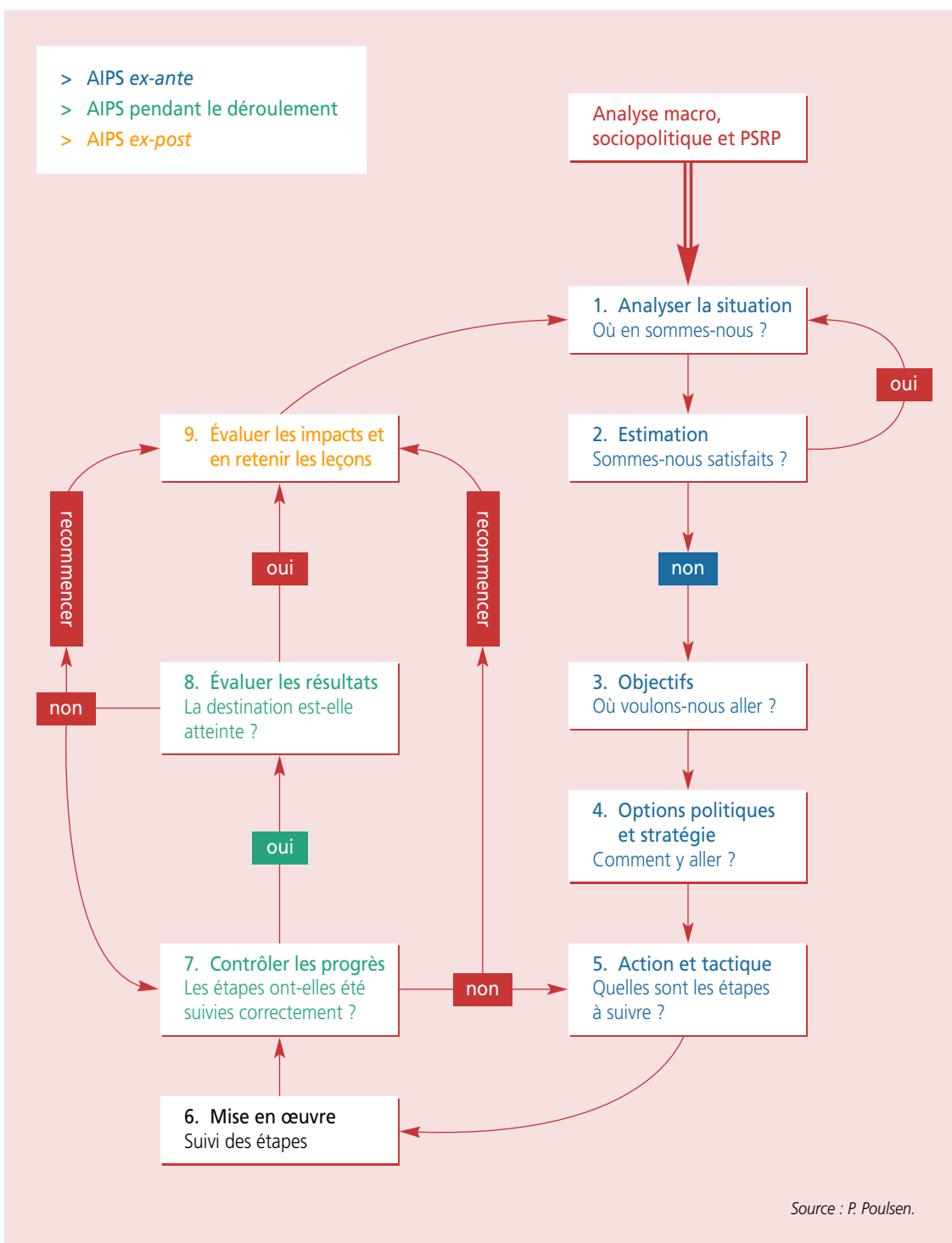
La réalisation d'une AIPS, si elle doit mettre en œuvre un processus participatif, doit permettre que s'enchaînent les négociations politiques, les décisions législatives et la mise en œuvre des réformes par les administrations.

●● Mise en œuvre des politiques publiques

Pour la GTZ et le DFID (Schnell et al., 2005), les mécanismes de décision, opérant dans un univers politique souvent fractionné et conflictuel, ne sont pas linéaires mais toujours dynamiques, agissant de façon itérative avec de nombreux ajustements. Une approche séquentielle de l'AIPS permet de rendre compte de ces aspects. On

peut ainsi décomposer la réalisation de l'AIPS en trois phases : *ex-ante*, pendant le déroulement, et *ex-post* (cf. tableau 7). C'est ainsi que se sont *a priori* déroulées les AIPS mises en œuvre.

TABLEAU 7 > L'AIPS dans le cycle d'élaboration des politiques publiques



Légende du tableau 7

Phase ex-ante de l'AIPS

1. **Analyser la situation.** Cette première étape consiste à décrire la situation courante du pays, à recenser si les données indispensables au débat sur les effets distributifs sont disponibles, et à identifier les intérêts en jeu parmi les acteurs sociaux concernés par la réforme sélectionnée.
2. **L'estimation des questions distributives** doit se faire à partir des besoins formulés par les acteurs sociaux pertinents pour l'AIPS. Si la situation est satisfaisante, il n'est pas nécessaire de poursuivre le processus.
3. **Les objectifs.** Il faut précisément définir les objectifs que l'on souhaite atteindre. L'AIPS doit aider à alimenter le débat sur les objectifs poursuivis et à les clarifier.
4. **Options politiques et stratégie.** Une fois les objectifs fixés, il faut rechercher les options de politiques qui permettront de les atteindre, et quelles stratégies devront être mises en œuvre dans ce but.
5. **Le plan d'action** à travers ses tactiques décrit en détail les différentes étapes du processus qui permettent d'atteindre les objectifs. Une AIPS doit aider à affiner les politiques envisagées en préconisant des mesures d'atténuation, une amélioration des impacts positifs sur les plus pauvres, etc.
6. **La mise en œuvre** doit suivre les étapes prévues, mais l'AIPS n'a pas de rôle particulier à jouer pour cela.

Phase courante de l'AIPS

7. **Le contrôle des progrès** permet de savoir si toutes les étapes ont bien été réalisées comme prévu et si l'analyse s'oriente bien dans la bonne direction. Si oui, l'analyse peut se poursuivre. Si ce n'est pas le cas, il faut alors changer de tactique (étape 5) ou tout recommencer depuis le début. C'est pourquoi, il faut que l'AIPS soit articulée au système existant de suivi des projets et politiques mis en œuvre. En cas d'échec lors de cette étape, les données utilisées pour l'AIPS doivent être vérifiées, la politique économique réexaminée, afin d'éviter de possibles captures par les organismes de suivi et de contrôle. En effet, certains individus dominant le processus, peuvent tout à fait profiter de cette espace de dialogue pour exprimer leur propres intérêts au détriment des enjeux réels de l'AIPS. Cette étape peut aussi être l'occasion d'un audit extérieur pour évaluer la bonne mise en œuvre de la réforme.
8. **L'évaluation des résultats.** Cette étape permet de voir si les objectifs ont bien été atteints. Si oui, l'analyse peut passer à sa dernière étape (9). Si non, est-ce parce que les objectifs ont évolués et, dans ce cas, faut-il continuer la mise en œuvre, ou recommencer depuis le début ? Comme pour l'étape précédente, l'AIPS doit être intégrée au système existant de suivi des réformes.

Phase ex-post de l'AIPS

9. **Évaluation des impacts et leçons de l'expérience.** Cette étape permet de voir où en est la situation et quelles leçons on peut retenir de l'analyse (quels que soient les résultats des étapes 7 et 8). Pour être correcte, la phase ex-post de l'AIPS doit réexaminer tout ce qui s'est passé et, en particulier, voir comment les catégories vulnérables et très pauvres ont été affectées par les réformes.

Les phases AIPS *ex-ante* et *ex-post* doivent s'adapter aux événements qui ponctuent la vie politique, comme les négociations budgétaires, les sessions parlementaires, les consultations sur les SRP et les négociations avec les bailleurs de fonds. Il est donc impératif de savoir qui fait quoi à chacune des étapes de ce processus.

IV. Bilan et critiques des réalisations

●● Bilan des réalisations

À ce jour, 130 AIPS ont été menées.

En termes de durée, l'analyse AIPS est relativement courte (environ 40 jours) mais elle peut aller jusqu'à 6 semaines. Selon le DFID, le processus nécessite plus de temps et peut s'étaler dans le temps en fonction du rythme des négociations, de l'ampleur de la participation, de la complexité des problèmes à traiter, et surtout du budget consacré.

En 2003, 75 % des AIPS financées par la Banque Mondiale, concernent principalement cinq secteurs :

1. les services publics ;
2. le secteur des entreprises publiques ;
3. l'agriculture ;
4. le commerce ;
5. les secteurs macro-économiques.

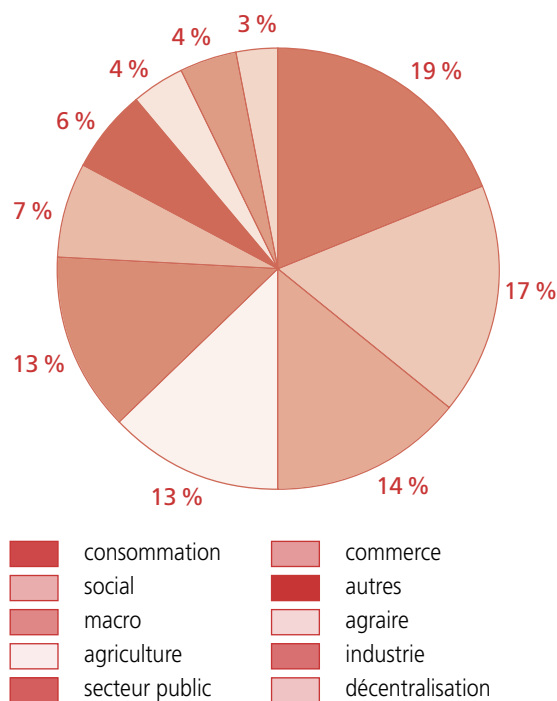
Dans la plupart de ces cas, les réformes proposaient une privatisation pour les services, une libéralisation pour le commerce, une réforme fiscale ou budgétaire pour le secteur macro-économique.

Selon Eurodad, entre 2003 et 2005, les AIPS menées par la BM peuvent être réparties en une dizaine de secteurs, détaillés dans le graphique ci-contre (graphique en haut).

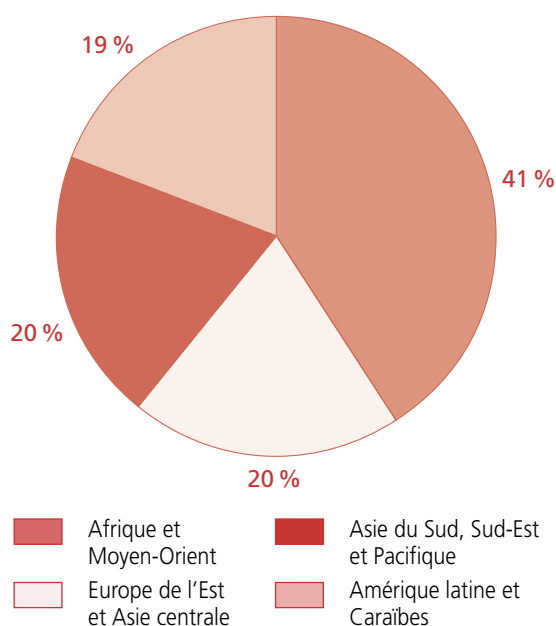
Les données sur la répartition géographique des AIPS diffèrent quelque peu selon les sources, principalement en raison du découpage géographique retenu. Mais globalement, le graphique ci-contre (graphique en bas) offre un bon aperçu de la situation pour les AIPS financées par la BM et le DFID.

Dans cette répartition globale, il est intéressant de noter que la majorité des AIPS menées en Afrique concernent des pays d'Afrique subsaharienne, soit 37 % selon Eurodad, et 4 % en Afrique du Nord et Moyen-Orient confondus.

Répartition par secteur des AIPS menées par la BM



Répartition géographique des AIPS



L'annexe 4 présente dix études de cas. Certaines de leurs informations ont été résumées dans le tableau 8 page suivante.

TABLEAU 8

PAYS	RÉFORMES	MÉTHODES	GROUPES CONCERNÉS
Arménie	<ul style="list-style-type: none"> > Eau potable > Eau pour l'irrigation 	<ul style="list-style-type: none"> > Dans le cas de l'eau potable : analyse de données d'enquêtes-ménages de 1998-1999 et autres enquêtes. > Dans le cas de l'irrigation : évaluations basées sur une étude existante du secteur, des estimations économétriques et un certain nombre de nouvelles données. > Dans les deux cas : analyse de nouvelles données (discussions de groupes témoins et interviews d'experts). 	<ul style="list-style-type: none"> > Groupes affectés positivement : l'urgence d'une politique de l'eau en raison des inefficacités substantielles qui bénéficiera à long terme à l'économie dans son ensemble. > Groupes affectés négativement : cependant les impacts de court et moyen termes risquent d'affecter négativement et significativement les ménages, particulièrement les plus pauvres et les plus vulnérables à travers l'augmentation des coûts municipaux et d'irrigation et spécifiquement dans les régions pauvres, reculées et sèches.
Indonésie	Évaluation du prix d'importation du riz (augmentation)	Un modèle d'équilibre général calculable (CGE), qui permet l'analyse des effets au premier et deuxième tour, fournissant une évaluation de l'impact net de l'augmentation tarifaire. Il quantifie l'impact distributionnel à travers des facteurs retour, les prix à la consommation et les taxes. Une matrice des intérêts politiques et d'autres méthodes qualitatives sont utilisées telles que des interviews de groupes témoins, pour créer une carte des différentes perspectives politiques.	<ul style="list-style-type: none"> > Groupes affectés positivement : les fermiers et travailleurs ruraux s'attendent généralement à bénéficier de cette protection supplémentaire. > Groupes affectés négativement : les ménages pauvres qui sont consommateurs nets de riz et seront directement et négativement affectés, même si le second tour des effets devrait les indemniser de l'impact des prix.
Madagascar	Réforme agricole	Le modèle multi-marchés prolonge le modèle générique de Rich et de Lundberg (2002), conçu pour faciliter l'analyse des questions de réformes de politiques agricoles en Afrique, en ajustant le modèle pour refléter les conditions de vie à Madagascar et en utilisant des données d'enquêtes-ménages pour évaluer les élasticités en réponse à la demande. Le modèle se concentre sur les rapports de production dans le secteur de l'agriculture et ajoute une composante saisonnière.	<ul style="list-style-type: none"> > Groupes affectés positivement : l'impact sur les groupes varie selon la réforme et selon l'ampleur de sa durée dans le temps. Cependant, toutes les projections ont été estimées pour avoir un impact positif complet sur les ménages pauvres en réduisant la pauvreté, en réduisant les prix de la nourriture, en diminuant les variations de prix, des dépenses d'entrées réduites, etc. > Groupes affectés négativement : les ménages qui comptent sur la vente de riz seront lésés par une réduction du prix du riz domestique causé par la réduction du prix d'importation du riz. Les ménages percevront également des réductions de revenus dues aux réductions de prix du riz. .../...

TABLEAU 8
> suite

PAYS	RÉFORMES	MÉTHODES	GROUPES CONCERNÉS
Ouganda	Réforme des stratégies d'exportation	Analyse des enquêtes-ménages pour révéler l'échelle et la distribution des effets directs probables de croissance des ventes de café et de poisson. Évaluations des questions institutionnelles et distributionnelles à un niveau micro-économique en utilisant des études de cas et données locales.	<p>> Groupes affectés positivement : les ménages ruraux devraient être bénéficiaires à travers l'amélioration de leurs niveaux de revenus. L'économie devrait largement bénéficier de la diversification des exportations et une augmentation des échanges extérieurs est attendue.</p> <p>> Groupes affectés négativement : les effets positifs sur les ménages pauvres sont difficiles à évaluer, les femmes et les enfants ne pourront pas en bénéficier en raison de la dynamique intra-ménage.</p>
Tchad	Réforme du secteur du coton	<p>> Méthode qualitative : analyse de l'impact social, analyse institutionnelle, des interviews d'experts et de groupes témoins, ces derniers informeront sur l'identification des indicateurs de bien être pour un échantillonnage qualitatif.</p> <p>> Méthode quantitative : une analyse secondaire de papiers et rapports sur le secteur ainsi que des données de panel pour la création d'une base d'information pour un échantillon.</p>	<p>> Groupes affectés positivement : les fermiers avec un accès aux facteurs de production et au savoir-faire de la production du coton bénéficieront de la réforme. Les femmes bénéficieront, fournissant le reste du secteur du coton avec l'avancement du nombre de commerçants dans les villages et alterneront donc leurs sources de commerce. Les commerçants et des fonctionnaires gouvernementaux qui produisent souvent du coton vont probablement profiter de leur accès privilégié aux facteurs de productions et à l'argent. Les commerçants non producteurs de coton peuvent agir comme des intermédiaires, profitant ainsi de l'accès privilégié aux actifs nécessaires à la production et aux capacités. Les transporteurs vont probablement tirer profit si le transport devient privatisé.</p> <p>> Groupes affectés négativement : quelques employés CotonTchad vont probablement être licenciés. Si la production de coton augmente largement, les fermiers souffriront, si leur accès aux terres et à l'eau est contraint.</p>
Rwanda	Augmentation des dépenses publiques dans le cadre des PRSP	Les scénarios de dépenses des PRSP ont été pris comme base pour l'analyse, qui a examiné chacune à son tour les questions sectorielles et macro-économiques avant d'utiliser le modèle de base RMSM-X. Cela a été combiné avec des évidences internationales. Côté dépense, le modèle sectoriel des dépenses a été analysé grâce à l'enquête sur les conditions de vie des ménages de 2001.	<p>> Groupes affectés positivement : des dépenses accrues pour des programmes de réduction de la pauvreté vont probablement avoir plusieurs bénéfices pour les ménages pauvres avec plusieurs effets indirects sur l'économie dans son ensemble.</p> <p>> Groupes affectés négativement : il y aura des effets négatifs potentiels dus à l'accroissement des dépenses publiques et des finances publiques, tels que l'inflation, la soutenabilité de la dette, les dépenses de l'aide, le syndrome hollandais, etc.</p>

Que retenir de ces exemples d'AIPS menées ? Si, comme nous venons de le voir à travers les graphiques ci-dessus, la plus grande partie des AIPS menées l'ont été en Afrique subsaharienne et concernaient des privatisations et des réformes fiscales et budgétaires, l'étude de dix AIPS souligne avant tout leur grande diversité. En particulier, les méthodologies et les outils employés varient d'un pays à l'autre et d'une réforme à l'autre.

Il est difficile de généraliser et de préconiser certains outils par rapport à d'autres au regard du nombre de variables à prendre en compte, notamment du fait d'une conception multidimensionnelle de la pauvreté. Une évaluation de l'adéquation de la méthode de l'AIPS ne peut donc être faite qu'au cas par cas, d'où une réelle difficulté pour émettre un jugement général sur la qualité des AIPS effectuées et de leurs préconisations.

Si l'évaluation porte sur l'objectif des AIPS à prendre en compte la situation des personnes les plus défavorisées et vulnérables, le problème du ciblage des politiques resurgit alors : comment définir les groupes les plus pauvres. À ce titre, le DFID souligne que les enquêtes ménages n'offrent pas les informations les plus appropriées, du fait d'une distinction des catégories de population (pauvres/non pauvres, urbain/rural) insuffisamment fines. De même, le DFID regrette que les analyses quantitatives soient les plus utilisées : les analyses qualitatives peuvent s'avérer très utiles à la compréhension des caractéristiques socio-économiques des acteurs sociaux. Et certaines informations micro-économiques sur les moyens de subsistance des pauvres demeurent souvent inutilisées alors qu'elles permettraient de mieux comprendre les enjeux macro-économiques de certaines réformes, enjeux que la Banque Mondiale souhaiterait voir davantage pris en compte dans les AIPS.

Souvent, ces définitions demeurent sommaires, faute de données et de temps pour les concevoir et les traiter. Se pose ainsi le problème de l'arbitrage qu'implique le projet d'une AIPS : fournir une analyse fine ou bien un outil d'aide à la décision pragmatique, à savoir dans

le temps imparti à la mise en œuvre d'une réforme. La DFID remarque ainsi que les AIPS peuvent être menées dans un délai relativement court et mettre en valeur certains impacts souvent oubliés dans les débats sur les politiques mises en œuvre.

Certaines remarques d'ordre général et autres que méthodologiques peuvent néanmoins être faites sur les AIPS menées et sont issues des initiateurs des AIPS (Banque Mondiale, DFID, GTZ) et des observateurs des AIPS (ONG). Nous les exposons à présent.

●● Critiques des commanditaires et des ONG de l'outil AIPS

Certains aspects sont unanimement critiqués mais les réponses que chacun y apporte sont différentes. Nous précisons donc à chaque fois de qui émane le commentaire ou la critique. Ces dernières portent sur différents aspects : i) sur l'appropriation de l'AIPS par les populations locales et son pendant, la prise en compte des institutions politiques nationales dans les AIPS effectuées, ii) sur le problème de l'insuffisante participation des populations locales au processus « participatif » de l'AIPS, corollaire au problème précédent, enfin, iii) sur l'utilisation des AIPS par les gouvernements et les commanditaires, ce qui soulève la question des buts véritables des AIPS et par conséquent de l'aide publique au développement.

1) Appropriation des AIPS par les populations locales et prise en compte des institutions nationales

Pour le DFID, l'appropriation des AIPS par les populations locales, et ainsi le renforcement des capacités locales, est très limité, voire impossible par manque de temps. Ceci est renforcé par le fait que les études soient principalement menées par des membres des équipes de recherche de la Banque Mondiale, du DFID ou du GTZ ou des consultants mandatés par les donateurs.

En outre, le DFID estime qu'on ne peut juger du succès d'une AIPS au nombre de ses recommandations adoptées par les gouvernements. Certaines études ont abouti à des recommandations claires, mais leur influence a été plus complexe : recommandations peu utilisées par le gouvernement mais amélioration du débat politique, et renforcement des capacités locales d'analyse. Néanmoins, d'un point de vue global, l'ODI (*Overseas Department Institute*) considère que la complexité des méthodes adoptées dans les AIPS rend leur utilisation par les acteurs politiques et sociaux difficile.

Partant de constats sensiblement identiques à ceux du DFID, la Coopération allemande a abordé les AIPS sous un angle un peu différent. Elle considère les AIPS non comme un simple outil technique, mais plutôt comme un processus de promotion du dialogue politique entre divers acteurs aux intérêts souvent conflictuels.

Ainsi, le GTZ regrette que trop d'attention ait été donnée aux analyses *ex-ante*, et pas assez aux analyses pendant et après la mise en œuvre de la réforme. En conséquence, la souplesse du processus a été limitée, diminuant d'autant les chances de l'analyse d'atteindre les objectifs poursuivis et d'influencer les décisions politiques.

Enfin, pour le GTZ, les AIPS telles qu'elles ont été menées n'ont pas permis de comprendre les motivations et contraintes auxquelles sont soumis les différents acteurs, ni les raisons qui les pousse à adopter une opinion plutôt qu'une autre. Ceci a limité la possibilité de l'appropriation nationale.

Enfin, la Banque Mondiale regrette le faible renforcement des capacités locales d'analyse. Elle l'attribue à la faible implication des parlementaires (de la majorité comme de l'opposition) dans les processus de négociation mais aussi à la faible implication de la société civile. Le manque d'implication des parlementaires dans le processus de mise en œuvre des AIPS diminue leur légitimité politique, le corps législatif a un rôle important à jouer pour assurer la transparence, la diffusion de l'information et légitimer politiquement les AIPS. Par ailleurs, la société civile ne peut se substituer aux institutions politiques, sans risquer de les affaiblir.

La Banque Mondiale se rend compte que les AIPS n'ont pas été suffisamment attentives à certains réceptacles des politiques plus informels et moins individuels : les phénomènes de solidarité ou l'existence de réseaux sociaux. Ceci pouvant être très efficace pour faciliter l'accès à des services de première nécessité comme l'eau potable.

Ce constat des capacités locales insuffisamment renforcées est aussi mis en avant par l'ONG Eurodad (Hayes, 2005) selon laquelle, sur l'ensemble des AIPS qu'elle a étudiées, seul un expert national a été impliqué dans l'analyse (Nicaragua). Le faible recours aux ressources (humaines) nationales a des conséquences importantes sur l'absence d'un processus de renforcement des capacités locales et sur la faible prise en compte de l'économie politique du pays, par manque de connaissances du contexte national des équipes extérieures.

Toutefois les AIPS peuvent être gérées par des institutions nationales en collaboration avec des experts internationaux. Selon l'ONG, cette situation, loin d'être idéale, est toujours préférable à celle où c'est une structure parallèle (des bailleurs de fonds) qui pilote l'analyse.

L'étude indépendante serait, alors, trop déconnectée du débat politique national. Ce dernier point pourrait expliquer pourquoi selon Eurodad, les AIPS n'examinent pas assez les différentes politiques alternatives possibles et se contentent d'identifier des gagnants et des perdants et de proposer des mesures compensatoires construites à partir de simulations d'effets des politiques. Pour Eurodad toujours, cette faiblesse dans l'analyse est liée aux réformes qu'elle estime bien souvent prédéterminées. Dans la mesure où les gouvernements nationaux ne sont que très rarement à l'origine des AIPS, il est difficile que ces dernières s'intègrent aux processus politiques nationaux, d'une part, et que les processus de sélection des réformes soit le fruit d'un débat public, d'autre part. Il est alors difficile d'y concevoir une alternative, mais aussi d'y associer les populations locales.

Malgré quelques exemples positifs (Ghana), l'ONG déplore la faible participation des différents acteurs sociaux aux AIPS étudiées.

2) Participation des populations locales

Eurodad observe ainsi que les organisations de la société civile ne sont que peu intégrées au processus de l'AIPS : sur 65 sociétés civiles, dont 92 % étaient impliquées dans les SRP, seulement 26 % d'entre elles avaient entendu parler des AIPS. Eurodad remarque en outre que les rapports AIPS sont peu diffusés, en particulier sur celles financées par la Banque Mondiale et le FMI. Sur 130 AIPS, seulement une dizaine de rapports complets, et 6 résumés sont disponibles sur le site de la BM. De plus, les rapports sont très souvent publiés en anglais et donc difficilement accessibles pour les acteurs sociaux les plus concernés. En ce qui concerne le FMI, il ne fournit aucune information sur les analyses qu'il a financées. Ainsi, un participant népalais de la conférence électronique organisée par Eurodad en novembre 2005 à laquelle la Banque Mondiale, le DFID et la GTZ ont activement participé, a cité le cas de son pays dans lequel l'élaboration du DSRP fut conduit par quelques experts (visiblement de la Banque Mondiale), avec la complicité du gouvernement. Le rapport fut entièrement rédigé en anglais, puis soumis à la Banque Mondiale, sans être discuté avec le gouvernement népalais. Une fois admis par la BM, le DRSP fut remis au gouvernement, puis traduit en népalais mais seulement une fois que les réformes avaient été entreprises. Ce qui illustre bien la difficulté de développer des analyses participatives dans des pays où les gouvernements sont culturellement peu ouverts au dialogue.

Notons que certaines diffusions ont été délibérément limitées par les gouvernements eux-mêmes et que, dans certains cas, les AIPS sont intégrées aux évaluations sectorielles et ne figurent pas dans les rapports comme AIPS.

Les bailleurs de fonds déplorent tous la faible participation de la population civile. Pour la Banque Mondiale, cette faible participation est liée à un manque de structures représentatives institutionnalisées. En conséquence, certains acteurs sociaux peuvent prendre part au processus de décision sans être des représentants légitimes des pauvres.

Le GTZ insiste ainsi sur le risque de détournement du dialogue politique par les acteurs dominants du processus participatif, affaiblissant ainsi la « voix des pauvres ». C'est le risque d'un processus participatif ouvert.

Par conséquent, pour le DFID, l'indépendance et la compétence des experts mandatés par les bailleurs de fonds apparaît centrale.

Le DFID et le GTZ reprochent à ce titre à la Banque Mondiale une pratique trop contrôlée des processus, des techniques et des résultats des AIPS. L'analyse est alors rarement discutée au-delà des gouvernements et reste assez focalisée sur l'agenda macro-économique de la Banque. Celle-ci utiliserait davantage les AIPS pour influencer les politiques économiques des gouvernements bénéficiaires de ses prêts que pour promouvoir un processus participatif ouvert, un réel débat démocratique et l'appropriation des problématiques de leur propre développement.

3) Buts des AIPS et conceptions de l'aide publique au développement

La Banque Mondiale instrumentaliserait ainsi les AIPS pour cautionner ses politiques sectorielles aux dires du DFID¹¹, GTZ et d'Eurodad, alors que le DFID et le GTZ les concevraient davantage comme un moyen de favoriser l'émergence de processus démocratiques et d'acquisition de compétences d'analyse locales. Cette idée est revenue lors de la conférence électronique organisée par Eurodad : plusieurs participants ont expliqué la faible participation des populations locales par leur perception des AIPS comme une forme supplémentaire de conditionnalité de l'aide, incluse dans les accords de prêts.

Le caractère « conditionnel » des AIPS suscite également des remarques et critiques de la part des rédacteurs de cette étude. En effet, si les populations locales voient les AIPS comme une conditionnalité, il s'avère que pour la Banque ces études d'impact n'en font clairement pas partie (c'est ce point particulier qui est contestable).

¹¹ Cf. Bird K., Curran Z., Evans A. et Plageron S. (2005).

Le fait que les AIPS ne s'intègrent pas à la conditionnalité des prêts et/ou qu'elles ne s'insèrent pas systématiquement dans le cycle des projets de la Banque (comme l'aurait pourtant voulu la BM : « Idéalement les AIPS devraient être intégrées au sein de l'EES¹² », les EES étant la seconde des sept étapes du cycle d'un projet), vient remettre en question la cohérence, du discours de la Banque concernant la prise en compte insuffisante de l'impact social de ses opérations de prêts antérieures, ainsi que ses efforts pour y remédier.

En fait, les AIPS ont été reconnues nécessaires par un document rétrospectif¹³ de la BM sur ses opérations d'ajustement, dont l'objectif était d'identifier les inconvénients de l'ajustement. En 2003, la BM publie un rapport¹⁴ dans lequel elle décrit les raisons pour lesquelles elle change d'instrument de prêt et la façon dont ce nouvel instrument répondra aux limites de l'ancien. Or l'initiative AIPS constitue la seule mesure mise en place par la Banque pour remédier à l'insuffisante prise en compte de l'impact social de ses opérations.

Dès lors, étant donné que la BM fait face depuis les années 80 à de nombreuses critiques (scientifiques¹⁵ et populaires) concernant les conséquences défavorables de ses opérations de prêts dans les PVD, il semble légitime de penser d'une part, que l'introduction des AIPS est tardive (puisque la BM a mis 20 ans pour admettre que ses opérations peuvent avoir des effets défavorables sur la pauvreté) et d'autre part que les AIPS constituent une mesure largement insuffisante puisque c'est une initiative unique dont l'insertion dans le cycle des projets de la Banque n'est ni systématique ni obligatoire. Ceci ne vient-il pas remettre en cause la crédibilité de la BM vis-à-vis de l'efficacité de ses stratégies de lutte contre la pauvreté, ainsi que son objectif de réduire la pauvreté extrême d'ici 2015 ?

En outre, pour la Banque Mondiale, la question du financement et de la viabilité financière de certaines réformes est primordiale : les AIPS auraient ainsi malheureusement trop souvent oublié que les politiques avaient une double dimension, financière et sectorielle. Ne serait-

ce pas là des arguments donnant raisons à ses détracteurs ?

Pour autant, la Banque Mondiale regrette que les AIPS n'aient pas assez développé la démocratisation du processus politique. Pourtant, les ONG restent dubitatives quant à la possibilité de procéder à des AIPS dans des pays non démocratiques.

V. Conclusion

Ces dernières remarques soulèvent la question plus générale des buts de l'aide publique au développement. L'AIPS apparaît être un outil très original qui souligne l'effort louable de la Banque Mondiale en particulier de tenter d'innover dans l'analyse de la pauvreté (par les outils très variés comme par une analyse multidimensionnelle et pluridisciplinaire) et l'évaluation des politiques publiques. En effet, avec l'AIPS, l'évaluation s'émancipe du seul champ disciplinaire des sciences économiques et s'ouvre aux sciences politiques et à la sociologie : souvent (cf. annexe 4 page 45), les équipes d'experts rassemblent des politologues, sociologues, anthropologues et des économistes. En outre, avec l'AIPS, l'économie se voit dès lors attribué un rôle primordial dans l'évaluation des politiques publiques. Est-ce à cause de ce changement dans la « culture de l'évaluation » que les acteurs du développement français s'y sont peu intéressés jusqu'à présent ? Le projet de l'AIPS

¹² *The World Bank*, Good practice note: Using poverty and social impact analysis to support development policy operations, juin 2004.

¹³ *The World Bank* (2001), Adjustment lending retrospective (secM2001-2015).

¹⁴ *The World Bank* (2004), From adjustment lending to development policy support lending: update of world bank policy, OPCS, Washington DC.

¹⁵ Corniat G.A., Jolly R., Stewart F. (1987), Adjustment with a human face, UNICEF (New York : University Press) et Morrison C. (1996), La faisabilité politique de l'ajustement, Centre de développement de l'OCDE, Cahiers de politique économique n° 13.

est en effet de proposer une rationalisation économique de l'intervention publique qui intègre le politique. Par conséquent, l'AIPS renouvelle la manière de concevoir le partage des responsabilités entre gouvernements et bailleurs de fonds : si une réforme qui avait fait l'objet d'une AIPS échoue, le gouvernement est tout autant responsable que les bailleurs de fonds et les citoyens peuvent demander des comptes.

Toutefois, certains aspects des prises en compte de l'économique comme du politique sont encore à améliorer.

Ainsi, sur le plan économique, les AIPS prennent rarement en compte les chocs exogènes qui sont pourtant une source majeure de l'instabilité des revenus des pauvres et de leur vulnérabilité. De même, certaines démonstrations qui étayaient les AIPS sont parfois insuffisantes et trop hétérogènes : elles mêlent des faits établis par des modèles économiques relativement complexes et des observations peu construites scientifiquement et relevant davantage de lieux communs et d'études antérieures. En outre, la qualité des AIPS varie évidemment fortement en fonction de la qualité de l'équipe de consultants (connaissance du secteur, du pays, etc.) et du temps et des données dont ils se voient dotés. Enfin, comme certaines ONG l'ont déploré, les AIPS ne prennent que rarement en compte les questions environnementales et leurs instruments d'évaluation ne sont d'ailleurs pas mentionnés dans le guide. Les questions de durabilité sociale selon lesquelles les besoins des générations actuelles doivent être satisfaits sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs, se voient par conséquent évincées alors qu'elles apparaissent être des enjeux de plus en plus importants.

Sur le plan politique, les AIPS ne présentent pas la chaîne décisionnelle qui relie le choix politique à son application administrative : les blocages possibles au niveau des structures hiérarchiques ne sont jamais évoqués. Seules les problèmes de capacités administratives à gérer les réformes sont pris en compte. De la même manière, les blocages dans la négociation des réformes issus des syndicats ou des partis po-

litiques ne sont jamais évoqués dans les AIPS. Le cadre institutionnel et les blocages concrets semblent particulièrement négligés.

Pourtant, cette prise en compte permettrait de souligner les coûts de transaction qu'impliquent des PSIA et des processus participatifs, alors qu'ils sont sous-estimés dans les actuelles études. Dans la pratique, une culture de la négociation permanente ne bloquerait-elle pas tout processus décisionnel ? À l'inverse, que signifie des PSIA dans un État non démocratique ? Un processus décisionnel plus efficace ? Cet aspect des AIPS reste à approfondir.

De la même manière, les AIPS doivent être relus à la lumière des buts de l'aide publique au développement. Les AIPS ont été mises en place afin de prendre en compte les altérations des conditions de vie des populations les plus vulnérables. Pourtant, le manque de temps, de données et de capacités d'analyse amène souvent les concepteurs de PSIA à privilégier les analyses quantitatives. Or celles-ci estiment les effets directs des réformes envisagées et ces effets directs affectent les populations les moins pauvres : ce sont par les effets secondaires des réformes que les plus pauvres et vulnérables sont affectés. Dès lors, à qui profite les AIPS puisque ce n'est pas toujours aux populations les plus vulnérables : aux élites locales ou bien aux bailleurs de fonds qui les organisent ? Les gouvernements nationaux ne pourraient-ils pas tirer parti de cet outil qui leur offre une vision plus claire de leur situation : ne pourraient-ils pas se l'approprier au lieu de se le voir imposer, selon certains, comme une nouvelle forme de conditionnalité de l'aide ?

Le recul manque sans doute encore pour répondre à ces questions ainsi qu'à celle de l'efficacité réelle des AIPS, de manière générale et non au cas par cas. En outre, les évaluations *ex-post* ainsi que le suivi des AIPS sont grandement négligés.

En 2006, la Banque Mondiale vient d'annoncer qu'elle mettrait fin au financement des AIPS alors que le PNUD se lancerait dans leurs financements : quelles évolutions ce nouvel outil vait-il connaître et au service de quelle conception du développement ?



Sigles et abréviations

AB	Analyse des bénéficiaires	GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit Organisation pour la coopération technique allemande
AI	Analyse de l'incidence	IACS	Instrument d'analyse du capital social
AIPS	Analyse de l'impact sur la pauvreté et le social, ou PSIA (Poverty and Social Impact Analysis) en anglais	IDH	Indicateur de développement humain
AIS	Analyse de l'impact social	IFI	Institutions financières internationales
APP	Analyse participative de la pauvreté	ICP	Implementation Completion Report ou <i>Rapport de fin d'exécution</i> en français (le sigle français n'existe pas)
BM	Banque Mondiale	MSC	Matrice de comptabilité sociale
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Ministère allemand pour la coopération économique et le développement	OED	Département d'évaluation des opérations de la BM (récemment modifié en IEG , Independent Evaluation Group)
CDI	Cadre de développement intégré, ou CDF (Comprehensive Development Framework)	OMD	Objectifs du Millénaire de Développement
CRS	Catholic Relief Services	ONG	Organisation non gouvernementale
CSR	Cadre stratégique de réduction de la pauvreté	OSC	Organisation de la société civile
DFID	Department for International Development Département du gouvernement britannique responsable de la promotion du développement et de la réduction de la pauvreté	PED	Pays en développement
DIP	Document d'information projet	PGD	Document du Programme ou <i>Programme Document</i> en anglais
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté	PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
EES	Études économiques et sectorielles, ou ESW (Economic and Sectorial Work)	PREM	Poverty Reduction Economic Management Département de la gestion économique pour la réduction de la pauvreté de la BM
EGC	Équilibre général calculable	PSPD	Prêt support aux politiques de développement, ou DPSL (Development Policy Support Lending)
EURODAD	European Network on Debt and Development, Réseau européen sur la dette et le développement	PSRP	Programme stratégique de réduction de la pauvreté
FMI	Fond monétaire international	SAP	Stratégie d'assistance pays, ou CAS (Country Assistance Strategy)
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, ou PRGF (Poverty Reduction and Growth Facilities)		

Bibliographie indicative

- Agence française de développement**, 2001, *Introduire les critères de lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les modes d'évaluation et d'exécution des projets de l'AFD*, Séminaire de réflexion du 28 et 29 juin 2001.
- Banque Mondiale**, 2002, « L'analyse sociale », *Guide de référence pour l'analyse sociale : intégration des dimensions sociales dans les projets appuyés par la Banque*, Département du développement social, 1^{er} août 2002.
- Banque Mondiale**, 2003, *Guide pour l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social*, Poverty Reduction Group et Social Development Department, Washington, DC 20433, États-Unis.
- Banque Mondiale, DFID**, *The sourcebook of tools for institutional, political and social analysis (TIP)*.
- Bird K., Curran Z., Evans A., Plagerson S.**, 2005, *What has DFID learned from the PSIA Process?*, Overseas Development Institute (ODI).
- Bird K.**, 2004, *Differentiated understandings of impact: should PSIAs be used as a mechanism for reaching the very poorest?*, Overseas Development Institute (ODI).
- Condy A., Holland J., Poulsen P., Schnell S., Tertsunen M.**, 2005, *Principles for PSIA Process in Policy cycles and Stakeholder Participation*, DFID, GTZ.
- Department For International Development**, 2003, « Learning the lesson on PSIA - A synthesis of experience from the DFID pilot studies », in *Monitoring & synthesis project*, PRSP briefing note n° 8.
- German Agency for Technical Cooperation (GTZ)**, 2002, *Comments on : a User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis World Bank*.
- Hammer L., Hendrie B.**, 2002, « Poverty and Social Impact Analysis: common themes and issues arising from five pilot studies », Prepared for the joint World Bank and DFID PSIA Workshop, 15-17 octobre 2002.
- Hayes L.**, septembre 2005, « Analyses de la pauvreté : les lents progrès de la Banque Mondiale », *Les études d'impacts en ligne de mire*, Eurodad.
- Lansman Y.**, 2005, *Les analyses d'impacts sur la pauvreté et le social*, Rapport de la conférence électronique du 1^{er} au 22 novembre 2005, Eurodad.
- Loup J.**, sous la direction de, 2000, *Sous le marché, les pauvres*, Commentaires critiques sur la première version du rapport « Attacking Poverty », DIAL, juin 2002.
- Richmond J., Ladd P.**, 2002, *User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis (Draft)*, World Bank, Christian Aid.
- Selvaggio K., Joyner K. (consultant)**, 2002, *Comments on A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis (Draft edition)*, Catholic Relief Services (CRS).
- Stern N., Bourguignon F. et Da Silva L.P.**, *Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution: Evaluation Techniques and Tools (Introduction)*.
- World Learning**, 2002, *Feedback on the User's Guide and Social Impact Analysis (PSIA)*, Projects in International Development and Training, Washington DC.

Annexes

- Annexe 1** Les outils de la Banque Mondiale pour lutter contre la pauvreté : le « cycle du projet »
- Annexe 2** Méthodologie des AIPS
- Annexe 3** Tableau récapitulatif des AIPS entreprises depuis 2003
- Annexe 4** Dix études de cas :
 - 4.1 AIPS sur le secteur de l'eau en Arménie
 - 4.2 AIPS à Djibouti : réforme du marché de l'énergie
 - 4.3 AIPS de la privatisation de l'électricité au Honduras
 - 4.4 AIPS en Indonésie : réforme de la tarification du riz
 - 4.5 AIPS au Malawi : réformer l'ADMARC (the Malawi Agricultural Development and Marketing Corporation)
 - 4.6 AIPS au Mozambique : l'impact des droits d'inscription sur le taux de scolarisation et d'abandon scolaire dans le primaire
 - 4.7 AIPS au Mozambique : modification de la taxe pétrolière
 - 4.8 AIPS au Rwanda : l'impact sur la pauvreté d'une augmentation des dépenses publiques
 - 4.9 AIPS en Tanzanie : réforme de la fiscalité locale
 - 4.10 AIPS au Tchad : privatisation du secteur du coton
- Annexe 5** Forces et faiblesses des approches fournissant de l'information sur les très pauvres
- Annexe 6** Accroître l'influence des AIPS sur les politiques

Annexe 1 — Les outils de la Banque Mondiale pour lutter contre la pauvreté : le « cycle du projet »

●● Le cycle du projet en six étapes

Le principal instrument de prêt de la BM est appelé PSPD. Il remplace, depuis 2003, les prêts d'ajustement dans leur ensemble, mais toutes les variantes correspondantes se retrouvent dans le PSPD. L'intervention de la BM ne prend désormais que la forme d'un simple « appui » aux politiques de développement des pays concernés, par opposition à l'ancienne approche qui était prescriptive.

Le point de départ : les Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP)

Le point de départ d'une opération PSPD consiste en l'élaboration d'une SRP par le pays, ce qui permet aux bailleurs de fonds de mieux coordonner leurs programmes en les faisant s'aligner sur les priorités nationales. À partir de ces SRP, les gouvernements doivent ensuite préparer les DSRP, qui décrivent un ensemble de politiques structurelles et de politiques sociales pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté. Les DSRP spécifient également les besoins de financement externes associés à la mise en place de ces politiques. Ces documents doivent être préparés à l'issue d'un processus participatif impliquant la société civile et les partenaires du développement, incluant la BM et le FMI.

C'est dans ce contexte qu'ont été créées les AIPS. En effet, l'adoption des DSRP a débouché sur le besoin d'analyses plus nombreuses sur les répercussions sociales et les effets sur la

pauvreté que les réformes ont entraîné. Les AIPS jouent un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre des SRP des pays en développement, puisqu'elles promeuvent des choix de politiques basés sur des faits empiriques et qu'elles encouragent les débats sur les différentes options de réformes politiques et économiques.

Cependant, comme le souligne la Banque, il n'y a pas de relation systématique entre SRP et AIPS, même si celle-ci tend à s'accroître dans le temps : « L'utilisation d'analyses distributionnelles visant à informer la conception des SRP est limitée, mais se développe progressivement »¹⁶. En fait, des AIPS ont été effectuées dans des pays où il n'y a pas eu de SRP – notamment dans les pays à hauts revenus et à revenus intermédiaires qui ne sont pas obligés d'élaborer des SRP – et, inversement, l'élaboration d'une SRP n'implique pas forcément l'élaboration d'une AIPS – comme dans le cas des pays à faible revenu.

1) L'identification

Les DSRP s'inscrivent dans la Stratégie d'Assistance au Pays (SAP)¹⁷ qui présente le plan directeur de l'assistance fournie par la BM au pays. La SAP donne donc le cadre principal de

¹⁶ The World Bank and the International Monetary Fund, *Poverty Reduction Strategy Papers: Progress in Implementation, prepared by the Staffs of the World Bank and the IMF, approved by Gobind Nankani (World Bank) and Mark Allen (IMF), September 2004.*

¹⁷ *Country Assistance Strategy (CAS) en anglais.*

la Banque Mondiale pour préparer les programmes de développement.

Pendant cette phase, la BM collabore avec le gouvernement afin d'identifier les projets qui pourraient être financés pour atteindre les objectifs de développement convenus. Une fois le projet identifié, la BM prépare un document interne dit « fiche descriptive de projet » (PCN)¹⁸ décrivant les caractéristiques de base du projet. Cette PCN aboutit à la préparation du Document d'Information du Projet (DIP)¹⁹ qui décrit les objectifs du projet, les risques rencontrés, les différentes options et le calendrier. Ce DIP est ensuite rendu public.

2) La préparation

Cette phase est menée par le pays lui-même. Elle permet d'examiner l'ensemble des problèmes techniques, institutionnels, environnementaux, etc., soulevés par le projet et d'évaluer les solutions possibles. La BM ne fait que soutenir le pays en lui fournissant des services d'analyse et de conseil. Ces services appelés Études Économiques et Sectorielles (EES)²⁰ servent à établir un diagnostic de base. Ils comprennent une évaluation de la pauvreté, l'examen des dépenses publiques, des études sur la passation des marchés, des évaluations de la responsabilité financière, ainsi que les mémorandums économiques qui présentent les analyses sur le développement économique du pays.

La Banque reste cependant floue sur le lien entre l'AIPS et les EES, puisque l'un de ses rapports de 2004²¹ énonce que : « idéalement les AIPS devraient être intégrées au sein de l'EES » et que : « l'AIPS est un prolongement naturel des analyses sous-jacentes à un agenda de réformes comportant un impact distributif potentiellement important ».

3) L'évaluation

Il s'agit pour la BM d'évaluer, au cours de cette phase, le travail accompli pendant les phases d'identification et de préparation. Un Document du programme (PGD)²² est alors établi, et soumis à la direction de la BM. Les aspects financiers du projet y sont également évalués. Cette

évaluation permet de mettre à jour le DIP. Lorsque le projet a été approuvé par la direction, le PGD et le DIP sont rendus public.

4) Négociation et soumissions aux administrateurs pour 5) approbation

Une fois le projet évalué, la BM et le gouvernement négocient ensemble la forme et les modalités du financement. Le document de programme PGD qui décrit l'opération de prêt, est soumis aux administrateurs de la BM pour approbation. Si ce financement est approuvé par les deux parties, le prêt est alors déclaré en vigueur et le texte de l'accord est rendu public.

6) Exécution et supervision

L'approbation du PGD marque le début de l'exécution du projet. L'emprunteur est alors seul responsable de l'exécution de son projet pendant que la Banque se limite à un rôle de supervision. Elle doit juste s'assurer que l'emprunteur continue d'apporter l'attention, les ressources budgétaires et autres nécessaires à la mise en œuvre du projet. La phase de supervision va ainsi se dérouler jusqu'aux derniers décaissements, puisque les montants prêtés ne sont déboursés qu'au fur et à mesure que le projet se réalise. Au terme du décaissement du financement, un Rapport de fin d'exécution (IPC) qui identifie les réalisations, les problèmes et les enseignements tirés du projet est alors soumis aux administrateurs de la Banque pour information.

7) Évaluation rétrospective

Lorsqu'un projet a été réalisé et est achevé, l'OED (Département d'évaluation des opérations) procède à une évaluation *ex-post* du projet pour mesurer ses réalisations par rapport aux objectifs visés.

¹⁸ Project Completion Note (PCN) en anglais.

¹⁹ Project Information Document (PID) en anglais.

²⁰ Economic and Sector Work (ESW) en anglais.

²¹ The World Bank, Good practice note: Using poverty and social impact analysis to support development policy operations, juin 2004.

²² Programme Document (PGD) en anglais.

●● Les relations entre l'AIPS, le CSRP et le PRGF

Le support financier fourni par la BM, pour aider un pays à faible revenu à mettre en place un DRSP, peut prendre deux formes distinctes :

- la forme d'un PSPD (instrument majeur de prêt de la Banque), comme nous venons de le voir ;
- ou la forme d'un Crédit de Support à la Réduction de la Pauvreté (CSRP)²³.

Le CSRP est un support financier fourni par la BM sous la forme d'un prêt sur le long terme, à taux zéro, fourni aux pays les plus pauvres, pour aider à l'élaboration d'un DSRP. Il peut donc y avoir un DSRP sans CSRP, lorsque le pays a déjà contracté un PSPD. Et inversement, il peut y avoir un DSRP supporté financièrement par un CSRP, lorsque le pays ne bénéficie pas d'un PSPD. L'objectif du CSRP est donc de permettre une aide financière aux pays à faible revenu qui n'ont pas contracté de PSPD. L'attribution d'un CSRP respecte le même cycle que celle d'un PSPD.

Le FMI fournit également une aide financière aux pays à faible revenu pour leur permettre de mettre en œuvre leur DSRP. Cela prend alors la forme d'une Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC)²⁴.

La FRPC est un instrument de prêt à faible taux d'intérêt annuel (0,5 %) exclusivement réservé aux pays à faible revenu. Il a été établi en 1999 en même temps que le CDF et l'introduction des SRP, dans le but de mettre davantage l'accent, à travers les opérations de prêt, sur les objectifs de croissance économique et de réduction de la pauvreté dans les pays les plus pauvres. Les programmes politiques supportés par les FRPC sont les mêmes que ceux contenus dans les DSRP. Les FRPC permettent donc d'atteindre les objectifs des DSRP et d'en respecter les conditions. Il y a donc une forte coordination entre le DSRP et la FRPC.

L'attribution d'une FRPC respecte le même cycle que celui du PSPD.

²³ Poverty Reduction Support Credit (PRSC) en anglais.

²⁴ Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) en anglais.

Annexe 2 — Méthodologie des AIPS

La méthodologie la plus employée consiste à commencer par l'évaluation des cadres macro-économiques en s'appuyant sur les analyses d'équilibre partiel ou général qui modélisent les différents impacts des interventions publiques. Ces résultats sont ensuite utilisés pour évaluer les implications distributionnelles des modifications de politique publique en faisant appel à des instruments reliant la distribution et le comportement micro-économique aux cadres et aux modèles macro-économiques. Ces outils sont les suivants :

- **L'Analyse sociale** est utilisée pour la compréhension des impacts directs et l'analyse des comportements. Elle se décompose en différents outils, à savoir : l'Analyse de l'Impact Social (AIS) qui fournit des informations détaillées sur le contexte social de la réforme, l'Analyse Participative de la Pauvreté (APP) comprenant des débats avec les pauvres sur les politiques et les priorités et demandant de recueillir des données comme pour l'Analyse des Bénéficiaires mais avec plus de questions sur les politiques, l'Analyse des Bénéficiaires (AB) qui passe par la consultation directe des personnes affectées et l'Instrument d'Analyse du Capital Social (IACS) qui étudie et évalue les réseaux. Cette dernière est cependant peu formalisée.
- **L'analyse des impacts directs** est une évaluation simple qui permet de déterminer qui est affecté par un changement de politique publique et de mesurer l'ampleur de cet impact. Cependant, aucun comportement n'est envisagé dans le cas où toutes les élasticités sont nulles. Elle est utile pour les impacts à court terme, mais elle ne peut mesurer n'importe quel type de changement de politique. Les instruments de cette approche sont : les cartes de pauvreté qui nécessitent des données très détaillées pour la planification des investissements publics comme l'éducation, la santé ou encore le transport, et les instruments évaluant les prestations des services publics. Ces derniers sont l'analyse de l'incidence des dépenses publiques, moyennes et marginales, et l'analyse de l'incidence de la fiscalité. Ces instruments sont très utilisés dans les différents AIPS car ils demandent peu de données et chiffrent directement l'impact, à condition qu'il soit de court terme et direct seulement.
- **L'analyse des comportements** se fait grâce à une analyse micro-économique. Si les données le permettent, cette analyse devrait toujours s'effectuer en même temps que l'analyse de l'incidence. Elle comprend des analyses de l'offre et/ou de la demande qui évaluent les réponses des consommateurs ou/et des producteurs à un changement par l'estimation de fonctions d'offre et de demande. La modélisation des ménages permet d'étudier les ménages qui sont à la fois consommateurs et producteurs, ce qui est souvent le cas dans les zones rurales des pays en développement.
- **L'analyse en équilibre partiel** permet d'égaliser l'offre et la demande sur un marché pour en faire ressortir le prix d'équilibre mais elle ne peut capturer les impacts indirects sur les autres marchés que si ceux-ci sont déjà pris en compte dans l'analyse. Il faut

pour cela se reporter aux modèles multi-marchés et aux estimations sur la forme réduite des modèles. Ils sont utilisés pour des analyses sectorielles comme, par exemple, la réforme des prix agricoles.

- **L'analyse en équilibre général** est une méthode similaire à celle de l'équilibre partiel sauf qu'ici tous les comptes économiques sont pris en compte, ce qui permet une vue d'ensemble de l'économie. Cependant, les résultats dépendent souvent des hypothèses de départ, des spécifications des équations et des paramètres utilisés. Avec cette méthode, les besoins en données sont très importants mais permettent d'évaluer l'impact de réformes macro-économiques comme les dévaluations du taux de change. Les outils correspondants sont la matrice de comptabilité sociale (MCS) et les modèles d'équilibre général calculable (EGC). La plupart du temps, les données des pays ne sont pas assez fiables pour utiliser ces outils, d'autant que la construction d'une MCS prend beaucoup de temps – et souvent trop de temps vu le temps imparti en moyenne pour une AIPS.
- Enfin, il y a **les instruments qui relient la distribution et le comportement micro-économique aux cadres ou modèles macro-économiques** qui sont essentiels. Les résultats des modèles macro-économiques sont alors introduits dans la composante micro-économique. Les outils correspondants s'ap-

pellent SimSIP Poverty et Povstat qui évaluent l'incidence sur la pauvreté d'une modification de variable macro-économique comme le taux de croissance. De même, la relation entre le cadre macro-économique et l'analyse du comportement de ménages représentatifs est effectuée par le modèle 1-2-3 PRSP, qui est en fait un modèle EGC, et l'instrument PAMS qui est un modèle économétrique reliant le cadre macro-économique à un modèle emploi-pauvreté. Enfin, une variante plus désagrégée de la méthode des ménages représentatifs, exposée ci-dessus, est la micro-simulation du comportement qui est faite au niveau de chaque ménage individuel. C'est un outil qui est encore en expérimentation et nécessite souvent des données en panel.

Finalement, l'avantage, mais aussi l'inconvénient, des AIPS est qu'elles intègrent une grande variété d'outils d'analyse économique et sociale. Cependant, la GTZ²⁵ note une faiblesse dans l'utilisation et le choix des différents instruments : les analyses quantitative et qualitative ne sont pas mises à égalité. Une attitude de « second best » caractérise, la plupart du temps, les analyses qualitatives qui sont considérées comme un plus à une analyse principalement quantitative.

²⁵ German Agency for Technical Cooperation, 2002.

Annexe 3 — Tableau récapitulatif des AIPS entreprises depuis 2003

COUNTRY	PSIA ISSUES	SECTOR	PSIA STATUS	LEAD PARTNER(S)	LAST UPDATED
Africa					
Benin	1. Cotton reform 2. Tariff reform	Agriculture Trade	Ongoing In design	World Bank World Bank	May-03 Feb-04
Burkina Faso	1. Growth Inequality linkages 2. Cotton PSIA 3. Tariff reform	Macro Agriculture Trade	Ongoing Ongoing In design	World Bank World Bank World Bank	May-03 Feb-04 Feb-04
Cameroon	1. Overall pub exp program 2. Tariff reform	Macro Trade	Ongoing In design	World Bank World Bank	May-03 Feb-04
Chad	1. Cotton reform	Agriculture	Ongoing	World Bank	May-03
Congo, DR	1. Public sector reform for basic service provision 2. PSIA of Mining Sector	Public Sector Industry	Ongoing Ongoing	World Bank World Bank	May-03 May-03
Côte d'Ivoire	1. Pub Expenditure Prioritization	Macro	Ongoing	World Bank	May-03
Ethiopia	1. Pub Expenditure Prioritization 2. Road Construction Impact 3. Tax Policy and Administration reform 4. Falling Commodity Prices and Civil Service reform	Macro Infrastructure Macro Macro	Ongoing In design Ongoing Ongoing	World Bank World Bank DFID and IMF DFID	May-03 May-03 Oct-04
Ghana	1. Utility pricing and subsidies 2. Land reform 3. Decentralisation 4. Energy Sector Reform 5. Petroleum pricing & the poor 6. Tackling vulnerability and exclusion 7. Modernization of agriculture & the poor 8. PSIA workshop	Utility Land Decentralisation Macro Fuel Social Agriculture	Ongoing Ongoing Ongoing In design In design In design Complete	Government, Bank KfW UNDP DFID DFID	May-03 May-03 May-03 May-03 Oct-04 Oct-04
Kenya	1. Trade Liberalization	Trade	Dropped	DFID, IMF	Nov-04
Lesotho	1. Electricity Sector reform	Utility	Ongoing	World Bank	May-03 ... /...

COUNTRY	PSIA ISSUES	SECTOR	PSIA STATUS	LEAD PARTNER(S)	LAST UPDATED
Madagascar	1. Trade (rice tariffs)	Trade	Ongoing	World Bank	May-03
	2. Agricultural reform (fertilizer subsidy)	Agriculture	Ongoing		May-03
	3. Agricultural reforms	Agriculture	Ongoing		Oct-04
	4. Institutional analysis of service delivery	Public sector	Complete		Feb-04
Malawi	1. Agriculture market closures	Agriculture	Completed	Bank and GTZ	May-03
	2. Education (impact of pub exp dist')	Social	Completed		May-03
	3. Tobacco Marketing reform	Agriculture	Ongoing		May-03
Mali	2. Cotton Sector reform	Agriculture	Ongoing		May-03
Mauritania	1. Water	Utility	Ongoing	GoM Bank	Jul-04
	2. Mining Services reform	Industry	Ongoing		May-03
	3. Health and Education Incidence Analysis	Social	Completed	GoM	May-03
	4. Energy-privatisation of national electricity company	Utility			Feb-04
Mozambique	1. Petroleum tax increase	Fuel	Complete	DFID pilot	May-03
	2. Land lease legislation	Land			May-03
	3. Primary school fees reduction	Social	Ongoing		Feb-04
Niger	1. Energy Sector Privatisation	Utility	Ongoing		May-03
Rwanda	1. Exp objectives and fiscal target	Macro	Complete	DFID and Govt	May-03
	2. Tea sector privatisation	Agriculture	Ongoing		May-03
	3. Fertiliser policy	Agriculture	Ongoing		Feb-04
Senegal	1. Groundnut sector liberalisation	Agriculture	Ongoing	IMF World Bank	May-03
	2. Groundnut sector liberalisation-II	Agriculture	In design		Feb-04
	3. Tariff reform	Trade	In design		Feb-04
Tanzania	1. Reform of Crop Boards	Agriculture	In design	IMF	May-03
	2. Trade Liberalisation	Trade	Stalled		Mar-05
Ouganda	1. Export promotion	Trade	Completed	DFID Pilot	May-03
	2. Land Act analysis	Land	Ongoing		May-03
	3. Privatising urban water sector / water tariffs	Utility		Ongoing	Feb-04
	4. Common ext tariffs in E. Africa	Trade	In design		Feb-04
Zambia	1. Land reform/titling	Land	Ongoing		May-03
	2. Removal/reduction of fertilizer subsidy	Agriculture	Ongoing		May-03
	3. Delivery of rural infrastructure	Infrastructure	Ongoing		May-03
East Asia and Pacific					
Cambodia	1. Rice tariffs	Trade	Completed	Bank Bank - with Oxfam	May-03
	2. Social Concessions of Land reform	Land	Ongoing		May-03
					... /...

COUNTRY	PSIA ISSUES	SECTOR	PSIA STATUS	LEAD PARTNER(S)	LAST UPDATED
Indonesia	1. Rice tariff	Trade	Completed	DFID Pilot, with Bank	May-03
	2. Macro reforms	Macro	Ongoing		May-03
	3. Social protection reform	Social	Ongoing		May-03
Lao PDR	1. Public exp and rev management and increase in utility tariffs	Utility	Ongoing		May-03
Mongolia	1. Cashmere tariffs	Trade	Ongoing		May-03
	2. Rice tariffs	Trade	Completed		May-03
	3. Energy Sector reform	Utility	In design		May-03
Vietnam	1. Labour market impact of state owned enterprise reform	Public Sector	Completed follow up monitoring ongoing		May-03
	2. Trade (rice tariffs, WTO accession)	Trade	Ongoing		May-03
	3. Property rights	Public Sector	In design		
	4. More efficient VAT collection	Public Sector	In design		

Europe and Central Asia

Albania	1. Energy tariffs	Utility	Completed		May-03
	2. Pensions reform	Public Sector	Ongoing		May-03
	3. Education reform	Social	Ongoing		May-03
	4. Decentralisation of Water Privatisation	Utility	Ongoing		May-03
	5. Irrigation and drainage reform	Agriculture	Ongoing		May-03
Armenia	1. Utility (water)	Utility	Completed, revision completed in feb 2004		May-03
Azerbaijan	1. Utility pricing	Utility	Completed		Mar-05
	2. Public employment reform	Public Sector	Ongoing		May-03
Georgia	1. Utilities (water, gas & electricity tariff increases)	Utility	Completed		Mar-05
Kyrgyz Republic	1. Electricity reform	Utility	Completed		Mar-05
Moldova	1. Energy Sector reform	Utility	Completed		Mar-05
Romania	1. Mining reform	Industry	In design	World Bank	Oct-03
Russian Federation	1. Housing and Communal Services reform	Housing	In design		May-03
Tajikistan	1. Energy Tariff reform	Utility	Ongoing (preliminary assessment complete)	DFID financing	Mar-05
	2. Cotton farmland Privatisation	Land	Completed	DFID financing and led	Mar-05
	3. Micro and small enterprise finance facility	Private enterprise	Completed		... /...

COUNTRY	PSIA ISSUES	SECTOR	PSIA STATUS	LEAD PARTNER(S)	LAST UPDATED
Turkey	1. Labour Market reform	Public Sector	Ongoing		May-03
	2. Public Sector reform	Public Sector	Ongoing		May-03
	3. Social Security reform	Social	Ongoing		May-03
	4. Energy Pricing	Utility	Ongoing		May-03
Ukraine	1. Energy Sector Impact	Utility	Ongoing (completion due at end of 2004)		Jul-04
Latin America and the Caribbean					
Argentina	1. Utility tariff reform	Utility	Ongoing		Feb-04
	2. Macro-economic Crisis - 5 Areas of PRGF	Macro	Complete	World Bank	Oct-04
Bolivia	1. Pensions	Public Sector	Ongoing	GoB and WB	May-04
	2. Teachers Salaries	Public Sector	Ongoing	GoB and WB	May-04
	3. Social Expenditure	Social	Ongoing	GoB and WB	May-04
	4. Subsidies on Gasoline and LPG (liquefied petroleum gas)	Utility	Ongoing	GoB and WB	May-04
Bolivia	1. Fuel prices FY04/05	Utility	Ongoing	GoB and	May-03
	2. LPG subsidies FY04/05	Fuel	Ongoing	GoB and	May-03
	3. Income tax FY04/05	Macro	Ongoing	GoB and	May-03
	4. Labour reform FY05/06	Public Sector	Ongoing	GoB and	May-03
	5. Corporate sector restructuring FY05/06		Ongoing	GoB and	May-03
Columbia	1. Utilities (part of REDI exercise)	Utility	Green Cover	WB and GoC	Jul-04
Dominica	1. Public Sector reform	Public Sector	Ongoing		May-03
Dominican Rep.	1. Electricity Sector reform	Utility	Initiating	WB and GoDR	Jul-03
Guyana	1. Utility reform (water)	Utility	Completed		May-03
	2. Bauxite reforms (LSMS of bauxite area)	Industry	Ongoing		May-03
	3. Sugar reforms (LSMS of sugar area)	Agriculture	Ongoing		May-03
Honduras	1. Electricity privatisation	Utility	Complete	DFID Pilot	May-03
	2. Fiscal analysis	Macro	Ongoing (completion due feb 2005)	WB, DFID	
	3. CAFTA	Trade	Ongoing		May-03
	4. Fuel pricing reform	Utility	Ongoing	DFID	Mar-05
	5. Civil service reform	Public Sector	Ongoing		May-03
Nicaragua	1. Fiscal reform	Macro	Ongoing		May-03
	2. CAFTA	Trade	Ongoing		May-03
	3. Education for all	Social	Ongoing		May-03
	4. Public sector management reform	Public Sector	Ongoing		May-03
Paraguay	1. Water sector reform under WB project	Utility	Complete but reform abandoned	WB and GoP	Jul-04 ... /...

COUNTRY	PSIA ISSUES	SECTOR	PSIA STATUS	LEAD PARTNER(S)	LAST UPDATED
South Asia					
Bangladesh	1. SOE reform/Social Protection 2. Corruption and incentives	Social	Ongoing - plus follow up In design	In design	May-03
India	1. State PRS Strategy (fiscal and structural reforms) in Orissa 2. Electricity reform and the poor 3. Water tariffs and subsidies	Macro Utility Utility	Completed and follow up on going Complete Complete	DFID pilot WB ESW WB ESW	Jul-04 Jul-04
Nepal	1. Increase in kerosene prices 2. Accession to the WTO	Fuel	Ongoing - Stalled Stalled		May-03 Mar-05
Pakistan	1. Utility (energy reform)	Utility	Abandoned		May-03
Sri Lanka	1. BIA of health exp 2. Welfare reform - cash transfer scheme 3. Labour reform 4. Electricity privatisation	Social	Ongoing Ongoing Ongoing Ongoing		May-03 Feb-04 Feb-04 Feb-04

Annexe 4 — Dix études de cas

(classées par ordre alphabétique des pays où les AIPS ont été effectuées)

Annexe n° 4.1

●● AIPS de la réforme du secteur de l'eau en Arménie

L'AIPS de la réforme du secteur de l'eau a été cofinancée par la BM et le DFID. Le sujet a été sélectionné conjointement par l'équipe de consultants chargée de mener l'analyse et les autorités officielles arméniennes en charge du PRSP. Le rapport résume les différentes raisons qui ont conduit à ce choix : d'abord la réforme du secteur de l'eau était un élément important de l'agenda de réformes du gouvernement arménien. Ensuite, ce secteur a d'importantes conséquences sur la pauvreté et le social, que ce soit en termes de coûts du service, ou en termes de qualité du service (notamment pour les petits exploitants agricoles, ou les problèmes de maladies liées à la mauvaise qualité de l'eau). De plus, la réforme de ce secteur a des impacts macro-économiques importants à cause du niveau courant des subventions (2 % du PIB) et des effets sur la croissance du secteur agricole et des besoins d'investissement pour améliorer la qualité du service.

Le rapport précise ensuite que la réforme du secteur de l'eau a débuté en 1999, avec le Plan de gestion intégré des ressources en eau (*Integrated Water Resources Management Planning, IWRMP*). La réforme avait été conçue pour atteindre la soutenabilité financière et privatiser toutes les entreprises du secteur d'ici à 2008. Pour atteindre cet objectif, il sera néces-

saire de moderniser le système légal de régulation et gestion des ressources en eau. Pour cela, un certain nombre de réformes devront être menées en parallèle (tarifs, institutions, administration). Ainsi, l'AIPS doit aider à mettre en œuvre ces réformes.

Les consultants dressent un rapide bilan de l'évolution de la pauvreté en Arménie depuis le début des années 1990 (indépendance).

L'AIPS a couvert l'étude de la fourniture du service municipal et l'irrigation.

En termes de méthodologie, l'AIPS s'appuie essentiellement sur une méthode qualitative. En effet, les chercheurs ont dû se contenter d'un mois pour mener leur analyse, ce qui ne permettait pas d'élaborer de modèle économétrique sophistiqué. Ainsi, l'analyse repose sur des études précédentes sur ce secteur, et une enquête ménage de 1998-99 et 2001 ; pour l'irrigation, le travail quantitatif s'est limité à l'analyse des informations disponibles sur les prix et les revenus des fermes.

Pour les deux secteurs, l'évaluation qualitative repose sur des discussions avec les acteurs sociaux les plus concernés.

L'évaluation qualitative conclut que la réforme du service municipal d'eau doit être mise en place dans un environnement plutôt difficile, pour plusieurs raisons : la politique doit arbitrer entre traiter l'eau comme un bien économique classique ou un besoin humain de base ce qui est particulièrement délicat dans un pays où le consensus social n'existe plus. La réforme se heurte à des résistances dues aux tensions

entre des intérêts divergents très peu pris en compte.

Pour atténuer les impacts négatifs, l'AIPS propose de subventionner des installations personnelles pour les plus pauvres, de mener une campagne d'information pour expliquer l'importance de la réforme, d'aider les pauvres à faire face à leurs arriérés et mettre en place un programme de remises tarifaires additionnelles, de concevoir des tarifs bloqués pour différents niveaux de pauvreté et d'encourager la protection pour les riches, et enfin de considérer plusieurs solutions pour l'offre d'eau potable y compris la copropriété.

En ce qui concerne l'eau à destination de l'irrigation, l'AIPS montre que la croissance agricole est fondamentale pour lutter contre la pauvreté en Arménie ; or, cette agriculture dépend étroitement de l'irrigation. La réforme, via une augmentation des prix, risque d'augmenter la pauvreté et d'accroître les tensions dans les zones rurales, et donc d'accélérer le mouvement d'exode rurale autant que le nombre de personnes émigrant à l'extérieur des frontières arméniennes. Le rapport souligne également les risques de dégradations de l'environnement et finalement l'augmentation des prix des biens alimentaires qui toucheront plus gravement les pauvres urbains.

Pour atténuer l'impact d'une hausse des prix, l'AIPS recommande au gouvernement de fournir une assistance pour aider les communautés à développer les infrastructures, les activités non agricoles dans les zones rurales, de développer des mécanismes d'assistance des ménages ruraux pauvres pour l'irrigation de leurs terres, d'encourager le développement des mécanismes de coopération dans l'agriculture et parmi les utilisateurs d'eau, de mettre en place des projets pilotes pour gérer certains problèmes touchant les ressources en eau comme la pollution et développer en parallèle des programmes locaux d'atténuation des charges d'irrigation, et enfin, d'entreprendre des enquêtes et des études sur des activités pilotes.

Annexe n° 4.2

●● AIPS de Djibouti : réforme du marché de l'énergie (8 juillet 2005)

Le gouvernement de Djibouti s'est engagé à mettre en œuvre un programme de réforme et de développement du secteur de l'énergie, ayant pour objectif principal l'amélioration de la compétitivité de l'économie et la réduction de la pauvreté. En effet, la disponibilité d'une énergie peu coûteuse participe à la réduction de la pauvreté tout en augmentant l'accès à l'énergie des couches les plus défavorisées en milieu urbain et rural. Ainsi, avec l'assistance de la Banque Mondiale et du fait du manque crucial de données concernant la consommation énergétique des ménages, il a été fait une enquête *ex-ante* à une prise de décision quant à l'élaboration d'une stratégie nationale de l'énergie.

Les tâches principales de l'étude sont :

- d'évaluer la demande d'énergie et surtout d'électricité selon les catégories socio-économiques ;
- d'inventorier toutes les sources d'énergie utilisées par les différentes catégories de ménages, en termes de quantité et de coûts ;
- d'estimer la volonté/aptitude à payer pour les services d'électricité.

Le rapport précise qu'une enquête qualitative devait être préalablement effectuée en même temps que l'enquête quantitative mais elle n'a pas pu être exécutée en raison d'un manque de moyens locaux, d'un budget restreint pour engager un consultant international et d'une période temps beaucoup trop courte.

Le kérosène et l'électricité sont parmi les sources d'énergie les plus utilisées (79 % des unités consommées). Les coûts du kérosène s'élèvent continuellement à cause des surtaxes qui ont résulté de la libéralisation des prix du pétrole. Une des recommandations serait donc de réduire le coût du kérosène en révisant les surtaxes et de promouvoir des services énergétiques meilleurs et plus abordables tels que les bouteilles de gaz butane.

Enfin, ils conseillent d'améliorer l'accès à l'électricité (l'enquête a montré que les pertes dues aux raccordement illégaux s'élevaient à au moins 3 % des 58 % de ménages ayant accès à l'électricité) en échelonnant les frais de raccordement sur plusieurs versements. Un système de tarif progressif est prôné avec une première tranche subventionnée, une deuxième tranche qui couvre les coûts, et une troisième tranche qui couvre les coûts plus une marge pour payer la subvention de la première tranche.

L'enquête a été conçue et réalisée par diverses institutions nationales (intéressées) et par un consultant international spécialiste dans le domaine de la consommation énergétique qui a collaboré avec l'équipe comme l'a fait la Banque.

Annexe n° 4.3

●● AIPS de la privatisation de l'électricité au Honduras

L'AIPS du Honduras fait partie des études pilotes supportées par le DFID en 2003. Elle est souvent considérée comme un exemple à suivre tant pour la qualité du processus que pour la forte implication des autorités locales.

Ainsi, le gouvernement a été très actif dans l'analyse grâce au travail des membres du bureau local du DFID qui ont fortement contribué à institutionnaliser le processus AIPS dans les structures politiques locales. Les principaux organes responsables de l'AIPS étaient l'Unité de support technique présidentielle (UNAT), la cellule de suivi du SRP du gouvernement, en partenariat avec les ministères des Finances et de l'Intérieur, et en parallèle la Banque centrale et le ministère du Travail.

En termes de participation, l'identification des problèmes et le choix des sujets ont été débattus pendant des ateliers de travail organisés conjointement par le DFID et l'UNAT.

Du côté de la société civile, en plus d'une large consultation publique sur la privatisation, une ONG bien implantée dans les milieux pauvres du Honduras a participé aux enquêtes ménages et donc au processus de l'AIPS.

La réforme du secteur électrique est issue du PSRP d'août 2001 qui a programmé une libéralisation du marché intérieur.

Le rapport explique que le choix de la réforme électrique est due d'une part au grand nombre de personnes concernées et d'autre part à l'existence de problèmes de connections illégales, de fortes subventions pesant sur le budget de l'État, et au manque de capacités d'investissement pour remplacer des équipements en mauvais état général.

La privatisation de l'électricité doit permettre d'améliorer la qualité de la fourniture du service électrique, de réduire le poids des subventions pour l'État, de diminuer les connections illégales et de réaliser des investissements de capacités.

La méthodologie adoptée est un mixte de méthodes qualitatives et d'analyses quantitatives. Après une revue de littérature sur la privatisation dans ce pays, les praticiens ont dressé un état des lieux de la pauvreté puis du système électrique. La pauvreté y est définie à partir de trois indicateurs, la ligne de pauvreté, l'IDH et un index de satisfaction des besoins de base. Puis les ménages sont classés en pauvres, très pauvres et non pauvres, ruraux et urbains. Ils ont ensuite entrepris deux enquêtes ménages, la première pour connaître la manière dont la population perçoit la privatisation et la seconde pour évaluer l'impact des changements de prix de l'énergie sur le pouvoir d'achat des ménages, et étudier les réponses comportementales des individus à ces changements.

L'analyse quantitative utilise un modèle d'équilibre partiel, et cherche à mesurer l'impact d'une modification de plusieurs variables sur les dépenses d'énergie des ménages. Les variables prises en compte sont la structure et le niveau des prix, l'efficacité énergétique, la baisse des subventions, l'augmentation du niveau de couverture qui tient compte des investissements requis. La simulation étudie la modification de ces variables sur les modèles de consommation et d'emploi des pauvres, et l'impact sur leur comportement à partir d'hypothèses sur l'élasticité de substitution entre les différentes sources d'énergie et les différents types de capitaux : humain, social, etc.

Cette méthodologie mixte a permis d'évaluer les effets directs des changements sur les dépenses des ménages, notamment en termes de revenu disponible, et d'analyser les réponses des ménages à ces changements via la méthode des scénarios (huit scénarios) explorant différentes réformes possibles. Enfin, il faut ajouter que des tests de significativité sur des variables de santé et d'emploi (heures travaillées) ont été pris en compte pour affiner les estimations.

Les principaux résultats soulignent que, quel que soit le scénario, les effets sont toujours plus importants pour les ménages ruraux très pauvres. L'augmentation des dépenses est en moyenne 1,37 fois supérieure à la moyenne de l'augmentation des prix, d'où un impact élevé en moyenne et plus important sur les ménages ruraux et pauvres, que sur les ménages urbains pauvres. L'analyse sur la perception de la privatisation par la population révèle que les agents craignent particulièrement que le monopole public soit remplacé par un monopole privé, sans amélioration de l'efficacité.

Enfin, le rapport d'AIPS conclut que la privatisation est possible même si les prix doivent augmenter pour couvrir certains coûts. Cependant, elle doit être faite avec beaucoup de précaution car elle peut être catastrophique pour les ménages ruraux très pauvres

Annexe n° 4.4

●● AIPS de l'Indonésie : réforme de la tarification du riz

L'AIPS examine l'impact d'une augmentation du prix du riz. Cette dernière augmentera la pauvreté en rural et en urbain (plus) mais une seule solution de réforme est examinée donc on ne peut savoir l'impact que cela aura sur les prix des autres biens tels que le téléphone, l'électricité ou le fuel. La pauvreté augmenterait mais différemment selon les groupes considérés : moins chez les producteurs nets de riz ayant une haute répartition de leurs revenus et plus d'effets sur les consommateurs nets de

riz avec une faible diversification de leurs revenus. Le problème est que nous ne savons pas qui sont les producteurs nets de riz, font-ils partie des très pauvres ? On peut supposer que non. Finalement il est difficile de savoir si les très pauvres sont gagnants ou perdants à la suite d'une hausse de prix du riz.

Deux outils ont été utilisés : un modèle d'équilibre général calculable (MEGC) et une matrice des intérêts politiques. Le premier est une base de données de revenus et ne prend pas en compte la dimension sociale du pays. Il permet de simuler et donc estimer les répercussions d'un changement d'une variable (ici le prix du riz importé) si les autres éléments de l'économie restent inchangés toutes choses égales par ailleurs. Il donne ainsi un prix d'équilibre entre tous les marchés (ici l'offre égalise la demande).

Annexe n° 4.5

●● PSIA sur le Malawi : réformer l'ADMARC

(the Malawi Agricultural Development and Marketing Corporation), 2003

L'ADMARC est une organisation para-étatique créée en 1971, dont le rôle est à la fois de commercialiser la production agricole et les biens de consommation intermédiaire, et de favoriser le développement du secteur des petits propriétaires agricoles. L'ADMARC est également chargée d'assurer la sécurité alimentaire (fonction critique en temps de pénurie de maïs) sur le marché du maïs, en intervenant comme acheteur ou vendeur dans les zones éloignées ; en assurant le stockage des grains tout au long des saisons ; et en promouvant une large structure de marché dotée d'un réseau de distribution et de marchés centraux localisés en zones rurales et urbaines. Le rôle social de l'ADMARC consiste principalement à fournir des prix raisonnables aux petits producteurs et à établir des marchés dans les zones non rentables.

Cette AIPS est le résultat du travail du gouvernement (secrétaire permanent au ministère de la Planification et du Développement écono-

mique [MPDE]), du GTZ et de la Banque Mondiale, avec la collaboration du Centre de recherche sociale de l'Université du Malawi et de l'IFPRI (International Food Policy Research Institute). Son financement a été effectué par le GTZ et le Norwegian Trust Fund, qui est géré par la Banque Mondiale.

L'objectif de l'AIPS, débutée en 2001, sur la privatisation de l'ADMARC était d'évaluer l'impact des activités de l'ADMARC sur le bien être des ménages du Malawi. En effet, le gouvernement et les donateurs se sont mis d'accord sur le fait qu'il fallait mettre fin à l'instabilité macro-économique provoquée par la mauvaise gestion financière de l'ADMARC, mais ont reconnu la fonction sociale de l'ADMARC. L'objectif était donc de minimiser l'impact de la mauvaise gestion de l'ADMARC sur le budget, tout en continuant de financer, et d'assurer d'une façon plus transparente, les fonctions sociales de l'ADMARC. Cependant, la BM et le MPDE se sont accordés sur le fait qu'il était indispensable d'évaluer l'impact social et sur la pauvreté de la privatisation de l'ADMARC, avant d'émettre des propositions de restructuration de la corporation. L'étude a été lancée en 2002.

L'AIPS s'est basée sur trois études qui utilisent chacune une technique différente :

Deux études économétriques analysent les données de 1997-98 de l'IHS (études de ménages intégrés), et des données complémentaires de 2002. Ces études analysent la relation entre l'accès aux services de l'ADMARC et les modifications de bien être des ménages (survenus pendant 1997-98 et 2002). (Ces études ont été menées par l'Institut de recherche internationale sur les politiques alimentaires (BM) et le Centre de recherche sociale du Malawi.)

La troisième étude utilise une méthode qualitative pour permettre des recherches, dans vingt communautés rurales, sur les effets du déclin des activités de l'ADMARC de ces dernières années. (Elle a été mise en place par le MPDE, en coopération avec des chercheurs locaux.)

(Le rapport complet sur l'AIPS au Malawi a ensuite été rédigé par la Banque Mondiale dans le courant de l'année 2003.)

D'une façon générale, la BM reconnaît que la participation, autre que celle du gouvernement, n'a pas été très importante. De ce fait, elle reconnaît avoir reçu plusieurs critiques de la part d'ONG soulignant le manque de consultations dans les premières phases de l'AIPS. Suite à ces critiques, la BM insiste sur le fait (l'AIPS du Malawi fait partie des études pionnières donc il n'y a eu aucun recours au guide des bonnes pratiques) qu'elle a pris davantage en compte la participation de la société civile et de la communauté des donateurs.

Situation de l'ADMARC

L'ADMARC est depuis plusieurs années un sujet difficile pour le gouvernement et les institutions internationales, du fait de la détérioration de sa situation financière (qui a fait dérailler la structure macro-économique du pays : le redressement financier effectué grâce aux fonds publics : 1,6 % du PIB en 1997-98 et 1,9 % en 2000), et de son rôle sur les marchés agricoles et la sécurité alimentaire. De plus, plusieurs analystes pensent que la présence de l'ADMARC sur les marchés décourage la participation du secteur privé dans le commerce du maïs, sa commercialisation et le stockage, menant ainsi à une inefficacité de long terme des opérations de marché. Enfin, le dernier rapport récent sur la mauvaise gestion des réserves de graines en 2001-2002 (période de crise alimentaire) a renforcé les doutes sur le rôle de l'ADMARC concernant la sécurité alimentaire.

Les solutions proposées

De ce fait, l'ADMARC a subi des pressions gouvernementales pour redresser sa position financière. Plusieurs propositions ont été avancées : (i) privatisation/liquidation ; (ii) mise aux enchères des infrastructures de commercialisation et de stockage de l'ADMARC ; (iii) rompre l'Acte de l'ADMARC et en faire une entreprise à responsabilité limitée, pouvant être éventuellement privatisée. Dans le DSRP du pays, la privatisation de l'ADMARC est une des stratégies permettant la libéralisation des marchés agricoles ainsi que le développement du secteur agricole.

Critiques des solutions

Cependant, plusieurs critiques ont été émises à l'encontre de la réduction du rôle (sur les marchés) de l'ADMARC (et de la possibilité de vendre une part considérable de ses infrastructures).

1) D'abord, si les marchés ont disparu du fait d'un manque d'efficacité, il est peu probable qu'ils soient remplacés par des commerçants du secteur privé à cause des coûts de transport qui sont élevés, comparés aux revenus provenant de la vente de maïs.

2) Comme en témoigne ses entrepôts importants, l'ADMARC est vue comme une source d'offre importante, en temps de pénurie. En fait il y a une perception publique de l'ADMARC qui lui est bien plus favorable que celle dressée par les chiffres. Donc certains membres du GoM (Gouvernement of Malawi) ont souligné que la fermeture de l'ADMARC serait intenable puisqu'elle mènerait à d'importantes protestations publiques. Pour informer le débat sur la réforme des marchés agricoles, cette AIPS a pour objectif de se focaliser, d'une part, sur l'impact de la fermeture de certains marchés agricoles de l'ADMARC, et, d'autre part, sur l'impact de la proximité aux facilités et services de l'ADMARC, sur le bien être des ménages.

Les résultats des analyses d'impact sur les ménages

- Le résultat de l'analyse montre que l'accès aux services de l'ADMARC a un impact positif sur le bien être des ménages : la consommation par tête peut être augmentée de 20 % pour les ménages vivant à proximité des installations de l'ADMARC. Il est évident que les installations de l'ADMARC fournissent aux ménages ruraux un accès important à un ensemble de marchés pour acheter les inputs, vendre les outputs et acheter les biens d'autoconsommation. De plus, il s'avère que les communautés rurales se sentent négativement affectées par la réduction des activités de marché de l'ADMARC.
- Un second résultat majeur est que l'impact positif de la proximité aux marchés de

l'ADMARC est encore plus importante pour les ménages ruraux les plus éloignés des routes : les marchés privés et les alternatives aux services de l'ADMARC sont encore plus improbables. En fait, l'impact de l'ADMARC dépend de la disponibilité (présence) de marchés alternatifs. Donc, dans les endroits les moins éloignés il est possible de remplacer les activités de l'ADMARC par celles du secteur privé. En effet, il est confirmé que dans les zones où des infrastructures de marché privé ont été développées ainsi que des fonctions de services aux marchés, l'ADMARC n'a plus d'impact significatif sur les ménages fermiers.

- Le dernier résultat montre que le rôle de l'ADMARC est important pour les ventes de maïs, pendant la saison de la faim, mais s'avère beaucoup moins importante pendant la saison des récoltes.

Les recommandations politiques

À partir de là, plusieurs recommandations politiques découlent des résultats de l'étude :

- L'élimination totale de l'ADMARC ignorerait le fait que des institutions et infrastructures de marché en bon fonctionnement n'existent pas dans la région. À court terme, l'ADMARC étant favorable aux ménages des zones sous desservies, la question est donc de savoir si elle peut continuer à assurer sa fonction sociale sans détérioration de sa situation financière, ou si cette fonction sociale peut être assurée grâce au développement des activités de marché du secteur privé.
- Maintenir l'ADMARC sous sa forme actuelle est financièrement insoutenable. Ses services n'étant pas nécessaires dans les zones développées, l'ADMARC devrait être remplacée par le secteur privé.
- À moyen terme, au fur et à mesure que le secteur privé répand ses activités de marché dans les zones éloignées, le rôle du gouvernement (visant à faciliter le développement des marchés des biens) se réduira. Le gouvernement peut par contre investir dans des infrastructures de marché dans les zones éloi-

gnées et faciliter le développement des institutions qui favorisent la transparence et la compétition sur le marché des transactions.

- Enfin, il est nécessaire d'identifier et de dépasser les contraintes empêchant les commerçants privés d'entrer sur la chaîne d'offre de fertilisants. De la même façon, les obstacles aux investissements privés doivent être identifiés et résolus par des interventions politiques appropriées.

Annexe n° 4.6

●● AIPS pour le Mozambique

L'impact des droits d'inscription scolaire sur le taux de scolarisation et d'abandon dans le primaire

L'AIPS est le fruit d'une recherche de membre du Département du développement humain (Afrique) de la Banque Mondiale (des économistes et une sociologue) et d'une équipe technique du ministère de l'Éducation nationale du Mozambique (collecte de données et entretiens). Le financement fût assuré par la Banque Mondiale et le DFID. Son objectif est d'évaluer si une suppression des droits d'inscription dans les écoles primaire (DI) favoriserait, par une augmentation de la demande d'éducation, l'amélioration du capital humain des enfants des pauvres. L'accroissement du taux de scolarisation est sur dix ans un des objectifs du millénaire (ODM), et est recommandé dans la majorité des DSRP. L'origine de la demande d'une AIPS tient au constat par le gouvernement mozambicain que l'effort budgétaire consenti n'a eu qu'un effet marginal. C'est ainsi le gouvernement qui a demandé une AIPS. Le rapport existe en anglais et en portugais.

L'explication traditionnelle de la fragilité des résultats obtenus en termes de capital humain tient à trois types de contrainte : (i) les contraintes sur la demande, principalement les paiements formels (droits d'inscription, achat d'uniforme, livres) et informels (cadeaux, pot-de-vin) et les coûts d'opportunités (non-travail des enfants) ; (ii) les contraintes sur l'offre, notamment la faible qualification des enseignants, la

vétusté des bâtiments, le temps de transport et un matériel pédagogique inadapté ; (iii) les contraintes socio-économiques, entre autres les discriminations de genre, l'insécurité alimentaire et les problèmes de santé. La question qui se pose est alors de savoir si la suppression des DI (qui réduira les ressources disponibles ou augmentera le déficit budgétaire) est comparativement la meilleure solution face à des politiques jouant sur d'autres variables (par exemple l'augmentation du maillage du réseau d'école pour réduire le temps de transport, l'amélioration du matériel pédagogique, etc.).

Après une revue de la littérature sur le sujet, le rapport présente la situation de l'éducation au Mozambique et son mode de financement. Pour améliorer la connaissance des problèmes d'offre et de demande, l'équipe a mené deux types d'enquête (avec des consultants locaux). La première enquête a pris la forme de 25 entretiens avec des membres de l'administration et des enseignants et la seconde s'est appuyée sur des entretiens directifs et semi directifs des acteurs sociaux (élèves, parents, enseignants, administrations) concernant 30 écoles sur 4 provinces (parmi 11) et la capitale Maputo.

Une synthèse des résultats montre que les problèmes prioritaires ne sont pas identiques dans les cinq zones étudiées, et que, par exemple, les DI sont plus un problème à Maputo que dans les zones rurales où l'éloignement des écoles est le principal obstacle à l'amélioration du taux de scolarisation. Ainsi pour les auteurs, les DI ne sont pas le seul l'obstacle ni même l'obstacle essentiel.

Ces enquêtes ont été complétées par une analyse des résultats de l'enquête ménages de 2002-2003. Une analyse économétrique multivariable tente d'évaluer les changements de décision de scolarisation en fonction de la variation des taxes ou des autres variables. Le modèle confirme que les DI ont peu d'impact en dehors de villes. Précisons que le modèle étudie les variations de comportements face à des taxes optimales théoriques et non pas face aux taxes réelles.

Les recommandations proposées en conclusion demeurent très générales (du style typologique :

il faut clarifier, créer, définir, etc.). L'équipe de l'AIPS pense que le temps a manqué pour mener des enquêtes plus profondes sur des questions essentielles comme le harcèlement sexuel des filles, la corruption des fonctionnaires et/ou des enseignants, la différence des débouchés professionnels des enfants ayant ou non suivi un cycle complet dans une école primaire.

Annexe n° 4.7

●● AIPS Mozambique : modification de la taxe pétrolière

L'AIPS entreprise à l'initiative du gouvernement mozambicain a été soutenue par le DFID. L'hypothèse du gouvernement était que l'effet de l'augmentation de la taxe pétrolière sur la pauvreté serait important car : (i) les commerçants généreraient l'augmentation des prix du transport non pas en augmentant les prix aux consommateurs, mais en baissant les prix d'achat aux payans ; (ii) les employés paieraient plus cher les transports ; (iii) les transports transfrontières seraient offerts à moindre prix par les firmes étrangères non soumises aux taxes. La recherche a été confiée à une équipe d'universitaires (Oxford Policy Management) connaissant le pays depuis de longues années (anthropologue, économiste, démographe).

L'étude devait : (i) étudier la possibilité d'augmenter de 100 % les taxes sur les produits pétroliers (plus 20 % pour le diesel et plus 30 % pour l'essence) qui n'avaient pas été réajustées depuis 1998 (ces taxes, qui représentaient 10 % du budget, ne représentaient plus que 10 % en 2003 [prévision de 7 % en 2005] au vu de l'inflation) ; et (ii) envisager des mesures compensatoires si cette augmentation avait un effet négatif sur la pauvreté. Le choix du sujet est cohérent avec la nécessité d'augmenter les recettes budgétaires et de réduire la dépendance financière du pays, et le projet d'utiliser ces nouveaux fonds à l'entretien des routes et de réduire ainsi l'isolement des individus et le cloisonnement des marchés.

Dès l'introduction, les auteurs expliquent que le manque de temps les a obligé à réduire le champs de l'étude, en abandonnant des thèmes tels la quantification de l'augmentation soutenable des taxes, la présentation de scénarios alternatifs de financement des routes, ou enfin des effets en termes d'emploi de la réforme fiscale (ce qui était une demande expresse du gouvernement).

Les auteurs de l'analyse se sont appuyés sur des entretiens avec des représentants du gouvernement, des administrations, des entrepreneurs, et des utilisateurs (par ex. transporteurs), une revue de la littérature sur le sujet, et enfin sur la construction de deux modèles quantitatifs. Le premier étudie la transmission à court terme des effets prix sur les grandes variables macro-économiques (SAM, matrice de comptes sociaux) et sur le pouvoir d'achat des ménages (utilisation des enquêtes ménages). Selon les résultats, l'effet macro-économique est faible et le nombre d'individus passant sous la ligne de pauvreté est de 28 000. Ainsi, pour les auteurs, les consommateurs surestiment l'effet de l'augmentation des taxes et il y a un effet psychologique fort. Les entretiens montrent que les utilisateurs anticipent une augmentation des prix de 40 à 60 % alors qu'elle ne serait d'après le modèle que de 10 %. Cependant, le rapport détaille honnêtement toutes les hypothèses des modèles.

L'analyse des effets sur la demande montre que le montant de recette supplémentaire permet une augmentation des dépenses publiques et donc de la demande avec ses effets positifs classiques sur la croissance. L'impossibilité de construire un modèle d'EGC pousse les auteurs à proposer une analyse non modélisée des secteurs vulnérables (transports, petits commerces mobiles, minoteries, pêcheries, exportation de céréales, irrigation). L'analyse prend la forme d'évidence empirique (voire de propos de bon sens). Il n'y a donc pas de démonstration formelle, mais plutôt un propos logique.

L'analyse quantitative montrant que l'effet de l'augmentation des taxes pétrolières de 100 % est faible, les auteurs recommandent l'adoption de la mesure.

Annexe n° 4.8

●● AIPS au Rwanda : l'impact sur la pauvreté d'une augmentation des dépenses publiques

L'AIPS entreprise à la demande du gouvernement rwandais a été soutenue par le DFID comme une des six études pilotes. Le gouvernement et le DFID ont commissionné une équipe composée de deux universitaires britanniques (Oxford Policy Management) et de deux chercheurs rwandais. Les quatre avaient participé en 2001 au DSRP et proposé onze priorités pour atteindre des objectifs telles la réduction en dix ans de 60 à 30 % de la population vivant avec moins de 1\$ par jour, la baisse du taux de fécondité et de la mortalité infantile et maternelle, l'augmentation du taux de scolarisation et une croissance de 7 à 8 % par an.

Le rapport rédigé en anglais est ainsi un prolongement du DRSP. Son objectif est d'évaluer de combien il est possible d'augmenter les dépenses publiques, tant nécessaires à la reconstruction post-génocide, dans un contexte de faibles ressources internes sans créer d'effets macro-économiques négatifs. Il s'agit donc d'étudier l'ensemble des effets qu'on peut attendre d'un financement supplémentaire par endettement externe.

La contrainte étant la stabilité macro-économique, l'analyse mêle une dimension théorique et des données empiriques nationales ou internationales, en travaillant sur trois scénarios d'augmentation des dépenses publiques. En rappelant qu'il n'existe pas de consensus entre les économistes sur les effets des déficits publics, le rapport attaque le « dogme » du FMI en la matière. Ce « dogme » est jugé trop prudent et contradictoire avec le désir affiché d'améliorer la gouvernance.

Ainsi, les auteurs donnent cinq arguments pour expliquer que le ratio de soutenabilité de la dette du FMI, focalisé sur les exportations, n'est pas acceptable. Ce ratio ne prend pas en compte les flux futurs, pénalise les pays fermés au com-

merce international et ceux qui sont fermés pour cause de conflit frontalier, oublie l'importance de la contrebande comme exportation informelle, et ne prend pas en compte les changements brusques des taux d'intérêt du service de la dette. Dans cette logique post-keynésienne, les auteurs expliquent qu'un déficit n'est pas toujours un déséquilibre et que de nombreuses politiques peuvent augmenter les effets bénéfiques des relances budgétaires et en limiter les effets négatifs.

Les tensions politiques, qui expliquent en partie le génocide de 2004, viennent d'un déclin de la production agricole depuis les années 80. L'augmentation de la population, dans un contexte de baisse de la fertilité des sols, explique la montée structurelle de la pauvreté depuis 25 ans. Le génocide a créé, dans un trend négatif, un choc négatif violent dont le pays commence tout juste à sortir. Le DSRP avait donc justifié une augmentation temporaire des dépenses publiques devant permettre, de manière conjoncturelle, la reconstruction des infrastructures, du capital humain et social et autoriser structurellement une augmentation de la productivité marginale de travail agricole par une politique sectorielle.

Comme les AIPS en général, le rapport tente de saisir les canaux de transmission de la nouvelle politique budgétaire expansionniste sur la pauvreté. L'enchaînement souhaité à long terme est relativement classique : une augmentation des dépenses publiques favorise une croissance plus forte et donc une augmentation des salaires et de l'emploi et donc une réduction de la pauvreté. À court terme, l'augmentation quantitative et qualitative de biens et de services publics (santé, éducation, logement, transferts de ressources) réduit la vulnérabilité.

L'AIPS présente une revue de la littérature sur les déficits publics financés par des prêts ou des dons externes. Elle propose un modèle macro-économique tout en rappelant que les facteurs institutionnels (la capacité d'absorption des administrations, la composition des dépenses et leur ciblage sur les pauvres), politiques (la réconciliation et les conseils de village) et culturels sont déterminants pour expliquer la

réussite ou l'échec des politiques budgétaires expansionnistes. L'AIPS s'appuie par ailleurs sur des enquêtes de terrain concernant les demandes de politiques publiques des pauvres (biens essentiels, sécurité, etc.), mais ne peut modéliser l'évolution attendue du comportement des ménages en réaction aux dépenses supplémentaires, car ces politiques étant nouvelles, au Rwanda, il n'existe pas de données sur les élasticités prix. L'équipe pense qu'il faudrait par la suite entreprendre cette modélisation micro-économétrique.

Les effets d'une expansion budgétaire se décomposent en effets sur l'offre et sur la demande. Les effets sur l'offre sont *a priori* toujours positifs (en améliorant la quantité et la qualité de biens et services publics), et participent des bénéfices de la relance, alors que les effets sur la demande sont plus ambigus ou controversés : syndrome hollandais, inflation des coûts de la production publique, augmentation de l'emploi mais pas forcément rural.

Concernant la demande, le modèle macro-économique construit par les auteurs leur permet surtout de formuler une critique des politiques budgétaires et d'endettement restrictives préconisées par le FMI. Ainsi, l'initiative du FMI concernant les pays pauvres lourdement endettés pourrait entraîner une réduction des ressources disponibles dans le futur. Les auteurs calculent aussi que l'effet d'éviction, souvent évoqué pour justifier l'équilibre budgétaire, n'est pas très puissant, que le syndrome hollandais demeure non seulement faible, mais que de nombreuses politiques peuvent limiter ses effets négatifs. Par exemple, il faut que le gouvernement profite de sa position de monopsonne pour renforcer la concurrence entre les fournisseurs privés d'inputs et faire baisser leur prix, et qu'il refuse les augmentations de salaires des fonctionnaires. Les auteurs appellent à une certaine rigueur budgétaire en proposant des perspectives d'exportation ou de croissance moins optimistes que celles qui sont avancées par le gouvernement.

Les auteurs acceptent les critiques issues de l'économie politique souvent adressées à l'hypothèse d'une amélioration spontanée quantita-

tive et qualitative de l'offre publique : les fonds sont détournés de leur objectif officiel vers d'autres projets (par ex. augmentation des salaires des fonctionnaires, dépenses militaires), la corruption se développe, le gouvernement aurait en tout état de cause été capable de financer le projet sur les ressources nationales, il y aurait ainsi un effet d'aubaine (on finance des projets non prioritaires). Pour éviter ces effets pervers, les auteurs en appellent assez traditionnellement aux théories de la gouvernance en vogue à la Banque Mondiale : la transparence et la responsabilité du gouvernement contraint par une société civile active et un État de droit.

La dernière partie du rapport explore les effets du scénario le plus expansionniste sur les onze priorités du DSRP. La méthode n'est plus macro-économique (il n'existe pas de modèle d'équilibre générale calculable pour le Rwanda), mais emprunte ses données sectorielles à l'expérience passée du pays ou des études de cas de pays similaires ou enfin aux résultats des enquêtes nationales sur la pauvreté. Le raisonnement devient principalement logique, descriptif et démonstratif. Par exemple, les auteurs projettent les effets d'une augmentation de la productivité du travail agricole, de la maîtrise de la pandémie de SIDA ou d'une amélioration des transports sur la pauvreté rurale selon un cadre conceptuel d'analyse coût/bénéfice (mais souvent sans données précises). Ces analyses leur permettent de différencier les politiques sectorielles aux effets très clairement pro pauvre et celles aux effets plus ambigus.

Au bilan, nous avons avec cette AIPS un plaidoyer fort pour : (i) une augmentation de l'aide internationale au Rwanda ; (ii) une relance budgétaire (supérieure à celle envisagée par le FMI) qui ne posera pas de problèmes macro-économiques graves (les auteurs ne peuvent présenter de scénario de déficit optimal faute de données et de temps) ; (iii) un endettement externe plus important... à condition que la gouvernance s'améliore. Ce qui devrait être le cas selon les auteurs qui présentent le gouvernement rwandais comme très responsable.

Le texte semble ainsi avoir un objectif diplomatique pour les négociations entre le gouver-

nement et le FMI. Nous pourrions en conclusion juste remarquer que dans la logique des AIPS, l'intérêt des couches moyennes n'est pas pris en compte. Ce qui se confirme dans la volonté de ne jamais accepter une politique d'augmentation des salaires dans la fonction publique. Pourtant, la littérature sur les réformes administratives et de la fonction publique montre l'importance des incitations salariales pour améliorer la qualité de l'offre publique.

Annexe n° 4.9

●● AIPS en Tanzanie : réforme de la fiscalité locale, 2005

Cette AIPS a été effectuée par un ensemble de chercheurs locaux (dix appartenant à des universités, ODG [Overseas Development Group] et REPOA [Research on Poverty Alleviation]), de membres de la BM (3), ainsi que de membres du gouvernement (ministère des Finances), et de la société civile pour les enquêtes (communauté des affaires et ménages).

Le financement de l'étude a été effectué par plusieurs donateurs dont les gouvernements belges et allemands, le DFID de Tanzanie (support technique) et le GTZ de Tanzanie (analyse du coût de la réforme fiscale). L'AIPS de 2005 en Tanzanie sur la réforme de la fiscalité locale, a pour objet d'analyser l'ensemble des conséquences (attendues et inattendues) sur la pauvreté et la croissance, des réformes fiscales implantées en 2003-2004.

Présentation des réformes antérieures et de l'AIPS de 2005

Les principaux éléments des réformes antérieures furent : l'abolition de l'impôt pour le développement et de la fiscalité « distorsive » (c'est-à-dire la fiscalité impliquant la distorsion des prix relatifs à travers des taux d'imposition différents selon les produits) en juin 2003 ; ainsi que l'abolition des droits de licences aux entreprises en dessous d'une certaine taille et l'accroissement de ces droits pour les plus gran-

des entreprises en juillet 2004. Cette AIPS (2005) a deux objectifs majeurs :

- évaluer l'affectation des différents groupes sociaux, groupes de revenus et des petites entreprises à la fiscalité : après les réformes de 2003-2004 ;
- informer sur les autres initiatives de la politique de réforme fiscale, dans le contexte de la décentralisation.

Description de la méthodologie de l'AIPS

C'était une étude rapide et à budget limité. La Tanzanie fait face à une urbanisation rapide, et la future assiette fiscale sera essentiellement urbaine, donc l'AIPS s'est particulièrement focalisée sur les zones urbaines.

Les recherches ont été effectuées dans trois conseils uniquement : conseil municipal de l'Ilala, la zone urbaine de Dar-es-Salaam, et la zone rurale de Moshi Town. Au sein de chaque conseil, l'étude s'est focalisée sur les échantillons des ménages à revenus intermédiaires et sur les plus pauvres, ainsi que sur les micro, petites et moyennes entreprises. Dans l'ensemble, 270 ménages ont été interviewés (90 dans chaque localité, et sur les 90 = 3 x 30 de chaque catégorie de niveau de vie), et 58 entrepreneurs représentant les trois tailles distinctes d'entreprise. Les questionnaires se sont focalisés sur : (i) les impôts payés par les ménages et entreprises, avant et après la réforme, ainsi que sur (ii) les différentes attitudes envers la réforme fiscale, et les politiques fiscales en générale, (iii) de plus, il y a eu la prise en compte de l'avis des gouvernements locaux et de la communauté des affaires concernant l'avenir de la fiscalité locale en Tanzanie. La BM fait remarquer que si l'échantillon est petit et peu représentatif de l'ensemble du pays, la qualité de la méthodologie et de la collecte des données est élevée.

Étude des résultats des enquêtes de l'AIPS

L'impact des réformes a varié selon les groupes sociaux et le type d'entreprise :

- En moyenne, les ménages ont enregistré une faible réduction (de 0,8 %) du montant

des taxes payées. Néanmoins, l'impact des réformes diffère selon les groupes sociaux : le total des impôts payés pour les plus riches augmenta de 14 %, décrut de 2 % pour les classes moyennes et diminua de 34 % pour les plus pauvres.

► De leur côté, les entreprises ont enregistré une réduction moyenne de 14 % des impôts. Et au sein des entreprises, celles de taille moyenne enregistrèrent une réduction des impôts de 11 %, celles de petite taille une réduction de 36 % et les micro-entreprises une augmentation de 11 %. L'augmentation des impôts payés par les micro-entreprises s'explique par le non-paiement des droits de licence antérieurs, couplé avec une utilisation plus large par les conseils d'autres taxes après la réforme. L'impact progressif des réformes sur les ménages et entreprises indique dans l'ensemble des résultats satisfaisants pour l'équité et la croissance.

► L'impact des réformes a également varié selon les zones géographiques. Dans l'ensemble, les conseils des zones rurales ont enregistré une baisse plus forte des revenus fiscaux (la base fiscale étant plus petite en zone rurale et les possibilités de lever des impôts étant plus importantes en zone urbaine) que les zones urbaines.

Les problèmes émergents :

Tous les conseils ont remplacé les revenus perdus par l'abolition de l'impôt pour le développement, des droits de licence et des impôts distorsifs, par une intensification de la collecte d'impôts alternatifs permis par la loi, mais rarement utilisés auparavant. Ces nouveaux impôts ont été affectés aux panneaux d'affichage, aux parkings, ainsi qu'aux arrêts de bus. L'AIPS souligne alors l'existence d'un risque important relatif à cette stratégie de diversification, puisqu'elle peut reproduire la multiplicité antérieure de la fiscalité avec un nouvel étalage de taxes distorsives.

La solution envisagée par l'AIPS 2005

► L'AIPS (2005) a alors étudié la faisabilité d'un accroissement de l'utilisation des taxes sur la propriété comme une possibilité pour les conseils d'éviter la prolifération des taxes, en réunissant

toutes les taxes locales sous un régime fiscal basé sur la propriété.

Les ménages et entreprises ont été interviewés : 2/3 des ménages étaient favorables et moins d'1/3 étaient contre. La communauté des affaires était à 62 % favorable à cet impôt, et encore plus enthousiaste à l'idée qu'il remplacerait l'ensemble des droits et dus qu'ils payent actuellement. L'étude en a donc conclu qu'une fiscalité progressive sur la propriété serait bien acceptée en Tanzanie : cette nouvelle fiscalité permet d'accroître les recettes et une amélioration des services (renforcement du lien entre impôts payés et services rendus).

► D'une façon plus générale, l'AIPS (2005) suggère également plusieurs orientations de la politique fiscale, afin de renforcer la légitimité des conseils locaux, d'améliorer le lien entre impôts et services, de respecter les principes de base d'un bon système fiscal, d'être acceptable et juste envers la citoyenneté en général.

- a. Simplification et consolidation des impôts locaux actuels, trop fragmentés.
- b. Possibilité d'une réforme de la fiscalité des entreprises.
- c. Utilisation amplifiée des taxes sur la propriété ; valeur de la propriété et amélioration de la collecte et du contenu de la fiscalité sur la propriété.
- d. Exploration d'une combinaison de taxes sur la propriété et d'un régime fiscal foncier.
- e. Développement de la fourniture de services en contrepartie (lien entre impôt et services).
- f. Expansion des droits d'utilisation.
- g. Des efforts concertés des partenaires nationaux et internationaux pour développer une approche stratégique concernant le montant attendu « propre aux conseils locaux » des sources de revenus locaux, les objectifs financés par ces revenus et la relation avec les fonds provenant du gouvernement central.

Cependant, cette AIPS insiste bien sur le fait que cette liste est indicative, et qu'elle ne privilégie aucune de ces options. Elle insiste plutôt sur la nécessité d'un consensus stratégique

et clair sur les rôles des gouvernements centraux et locaux, concernant la fiscalité et le développement, dans le contexte de la décentralisation. En effet, plus importante que les thèmes de la recherche sera l'émergence, à partir d'un dialogue politique, d'une demande de travaux analytiques pouvant contribuer, de façon consultative, au développement d'un système fiscal juste, simple, transparent, équitable et soutenable. Dans cet objectif, plusieurs efforts ont été fournis :

- les chercheurs de l'Université de Géorgie ont analysé la structure politique de l'organisation du financement des revenus des gouvernements centraux et locaux ;
- de plus, la BM a également souligné qu'elle fournira son support pour des travaux futurs, qui viseront à identifier des sources de revenu viables, ainsi que la modélisation de l'impact des différents scénarios.

Annexe n° 4.10

●● AIPS au Tchad : privatisation du secteur du coton

Le coton introduit lors de la période coloniale a dominé l'économie depuis lors. Mais aujourd'hui, du fait de plusieurs facteurs, l'instabilité et les fluctuations de prix génèrent des problèmes

dans les recettes de l'État. Ainsi, le gouvernement tchadien a commandité des études qui serviraient de base à la définition des grandes lignes d'une réforme du secteur (privatisation de l'entité paragonnementale CotonTchad). À côté de cela, un PSIA a évalué les impacts possibles sur la pauvreté et le social. La démarche a consisté en une AIPS *ex-ante* qualitative (outils : Évaluation de l'impact social et une Analyse institutionnelle) et une AIPS *ex-post* quantitative. Mais les experts ont également établi une étude de scénarios économiques des différentes options de privatisation.

La privatisation du secteur du coton au Tchad entraînerait selon l'AIPS effectuée des effets différenciés. Malgré un manque de données de groupes désagrégés et un manque de mise à jour de ces données, les conclusions de l'AIPS montrent que les petits producteurs non propriétaires de bovins seraient négativement touchés par cette réforme à l'inverse des plus importants propriétaires et détenteurs de bétails, du fait d'un accès probablement plus difficile au crédit après la réforme (MF ⇒). Le succès dépendra donc pour la Banque Mondiale de l'accès au crédit, de l'utilisation des intrants et du transport. Enfin, nous remarquerons que l'analyse quantitative évalue l'impact sur le niveau de vie du producteur principalement. (De plus, les femmes seraient négativement touchées en raison d'une diminution des commerçants de coton dans les villages.)

Annexe 5 — Forces et faiblesses des approches fournissant de l'information sur les très pauvres

INSTRUMENT	STRENGTHS	WEAKNESSES
Social Impact Analysis	<ul style="list-style-type: none"> > SIA can be used to assess the impact of policies on people, the impacts of stakeholders on the reform and how people respond to the opportunities that policy actions create. > Incorporates impact assessment and opportunity analysis. > Can be participatory. > Provides an understanding of the social context, institutions and coping strategies that affect social behaviour and policy impacts. 	<ul style="list-style-type: none"> > Derived from a “do no harm” tradition and so might be difficult to adapt to focusing improving policy for the very poorest. > SIA is not the best instrument to use for broad based reforms where the transmission channels and groups affected are not well known.
PSIA	<ul style="list-style-type: none"> > The approach aims to identify the groups most vulnerable to negative impacts from a proposed policy (and those most likely to gain). The losers may include large numbers of very poor people. Highlighting this can lead to policy being redesigned or mitigating measures being implemented to benefit the very poorest. 	<ul style="list-style-type: none"> > PSIA findings rarely identify the very poorest, or investigate how a policy will specifically affect different groups of very poor people. > Identification of policies to analyse done by donors or decision makers in government. Priorities of the very poorest are likely to be missed. Policies selected for analysis may have little or no impact on the poorest.
Participatory Poverty Assessments	<ul style="list-style-type: none"> > A research guide is used but the study communities may be able to emphasise the issues of relevance to them. This is likely to mean that the policies and services with greatest impact on the poor and the very poor will be highlighted for examination. > There are techniques for differentiating amongst the poor. Well trained facilitators should be able to identify the destitute, the very poorest and the excluded and elicit their opinions. 	<ul style="list-style-type: none"> > Facilitators may not elicit issues and themes which are important to the poor, but rather stick to their research guide. They may also fail to differentiate amongst the poor systematically. > The very poorest often lack confidence and are not very eloquent, especially in public fora. They may therefore be unwittingly ignored. <p style="text-align: right;">.../...</p>

INSTRUMENT	STRENGTHS	WEAKNESSES
Participatory Poverty Assessments		<ul style="list-style-type: none"> > People living with AIDS, widows the mentally ill, and the mentally and physically impaired may be disproportionately represented amongst the very poorest, but stigma and social exclusion may lead to their "invisibility" to outsiders. > Migrants (who may also be very poor) may be excluded from community based exercises, as they are not seen as belonging to the community.
Household Surveys	<ul style="list-style-type: none"> > Can produce statistically robust data on different income groups, including the very poorest. > Panel data can be generated (i.e. time series data, generated from repeat interviews of the same households), providing important information about movements into and out of poverty. Correlations (e.g. consumption figures and assets, income and education, ill-health and consumption) can enable analysts to determine the probable causes of such changes in well-being. 	<ul style="list-style-type: none"> > Sample rarely large enough to give statistically significant differentiated information on poor groups at the sub-district/province level. > Surveys commonly directed at household head. May not capture the opinions of marginalised individuals within households. > Questions in questionnaires may not cover the issues of interest to the very poorest. > The destitute are often not in households and are left off lists of households (kept by local government, etc.) used to generate random samples. They are therefore left out of surveys. > Not very good at answering process or why questions.
PRSP Annual Review	<ul style="list-style-type: none"> > Special studies can be commissioned to be part of a PRSP annual review. 	<ul style="list-style-type: none"> > May not include the very poorest unless there is existing work which (1) identifies them, and (2) presents clear analysis of poverty determinant and dynamics showing why "x" policy is likely to affect "y" and "z" groups.
Beneficiary Assessment (BA)	<ul style="list-style-type: none"> > Participatory, involving direct consultation with those affected by and influencing reform, not focused exclusively on the poor, but may be designed to include the opinions of the poor and very poor. > Can be adapted to assess the impact of discrete policy interventions where transmission channels and affected groups are clearly defined. > Can be used to evaluate proposed policies, to signal constraints to participation faced by target group, and to get feedback from the public regarding ongoing policy implementation. > Can be adapted to capture the opinions of the very poorest. 	<ul style="list-style-type: none"> > More appropriate for measuring responses to changes in service delivery than macro-economic changes. > Tends to have a narrower focus than Social Impact Assessment or PPA. Provides less contextual and historical background information. <p style="text-align: right;">.../...</p>

INSTRUMENT	STRENGTHS	WEAKNESSES
<p>Report Cards</p>	<ul style="list-style-type: none"> > Used to get feedback on the public's satisfaction with service provision. > Combines participatory (qualitative) and quantitative methods. Can be used in conjunction with household surveys. > Enables the public to communicate their views to public agencies and politicians on key reform areas. 	<ul style="list-style-type: none"> > Can only be used to assess policies already implemented. > More appropriate for measuring responses to changes in service delivery than macro-economic changes. > Requires support of media. > Limitations in comparability across services. > Large sample required for heterogeneous population and lesser used services. > Lack of predictability in how different players respond.
<p>Participatory Public Expenditure Reviews (PPER)</p>	<ul style="list-style-type: none"> > Involve stakeholders in the government's budget allocations in the PER process. Involving the public can help improve better targeting, allocation, and tracking of resources. > Can result in policy suggestions. > Can make the final decisions of the PER more legitimate and accountable. 	<ul style="list-style-type: none"> > The poorest are unlikely to have their voices heard. > Using the budget process as a starting point presupposes that a particular policy has already been selected. This might not be useful where a number of options are on the table.

Some data is drawn from <http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/81ByDocName/Toolsand/Methods>

Annexe 6 — Accroître l'influence des AIPS sur les politiques

QUE FAUT-IL SAVOIR ?	QUE FAUT-IL FAIRE ?	COMMENT FAUT-IL LE FAIRE ?
<p>Contexte politique :</p> <ul style="list-style-type: none"> > Qui essayons-nous d'influencer – les gouvernements ou les IFI? > Qui sont les décideurs politique et les différents groupes d'intérêts ? > La demande pour une AIPS est-elle nationale ou des IFI ? > Quelles sont les sources pro/anti réforme ? > Quel est le processus de décision politique ? > Quels sont les opportunités et le temps disponible pour introduire des informations dans le processus formel ? 	<ul style="list-style-type: none"> > Bien connaître les décideurs politiques, les groupes d'intérêts, leurs agendas et leurs contraintes. > Identifier les soutiens et opposants potentiels. > Tenir compte du long terme et anticiper les opportunités du processus politique. > Faire attention et réagir aux alternatives politiques inattendues. 	<ul style="list-style-type: none"> > Travailler avec les décideurs politiques. > Lier les sujets de l'AIPS avec les préoccupations courantes du pays. > Aligner les programmes de recherche avec les événements politiques. > Réserver des ressources pour être capable de répondre rapidement aux opportunités politiques. > Allouer suffisamment de temps et de ressources
<p>Les faits empiriques :</p> <ul style="list-style-type: none"> > Quelles sont les théories d'actualité ? > Quelles sont les idées qui prévalent ? > Dans quelles mesures les faits empiriques divergent-ils? > Quels types de faits empiriques peuvent convaincre les décideurs politiques ? 	<ul style="list-style-type: none"> > Établir une certaine crédibilité sur le long terme. > Fournir des solutions pratiques aux problèmes. > Établir une légitimité. > Construire des exemples convaincants et présenter des options politiques claires. > Formuler les nouvelles idées dans une théorie familière. > Communiquer effectivement et efficacement. 	<ul style="list-style-type: none"> > Soutenir les programmes de travail de haute qualité. > Fournir des exemples concrets d'impacts du processus et des résultats d'AIPS sur les politiques pro-pauvres et les réformes d'autres secteurs, et d'autres pays. > Impliquer sérieusement les parlementaires, la société civile, les gouvernements et d'autres acteurs dans le processus d'appropriation nationale, dans un processus politique ouvert, dans sa légitimité et sa mise en œuvre. > Une stratégie claire, et des ressources pour l'engagement politique. .../...

QUE FAUT-IL SAVOIR ?	QUE FAUT-IL FAIRE ?	COMMENT FAUT-IL LE FAIRE ?
<p>Liens :</p> <ul style="list-style-type: none"> > Qui sont les principaux acteurs sociaux dans le discours politique ? > Quels liens et/ou réseaux existent entre eux ? > Qui sont les intermédiaires et quelle influence ont-ils ? > De quel côté sont-ils ? 	<ul style="list-style-type: none"> > Bien connaître les autres acteurs sociaux. > Établir une présence dans les réseaux existants. > Construire une coalition avec les acteurs sociaux de même opinion. > Construire un nouveau réseau politique. 	<ul style="list-style-type: none"> > Soutenir le partenariat entre chercheurs, décideurs politiques et la communauté. > Identifier les individus clés des réseaux. > Utiliser des contacts informels.
<p>Influences extérieures :</p> <ul style="list-style-type: none"> > Quels sont les principaux acteurs internationaux du processus politique ? > Quelle influence ont-ils ? > Quelles sont leurs priorités (aides, commerce, investissements) ? > Quels sont leurs priorités de recherche et leurs mécanismes de recherche ? 	<ul style="list-style-type: none"> > Bien connaître les autres donateurs, leurs priorités et leurs contraintes. > Identifier les soutiens potentiels, les individus et réseaux clés. > Établir la crédibilité. > Tenir compte du discours des donateurs internationaux et faire attention aux changements d'opinions et aux opportunités. 	<ul style="list-style-type: none"> > Approfondir la coordination entre les donateurs. > Rechercher les opportunités de collaboration. > Identifier les priorités conjointes. > Identifier quels autres donateurs font des choses positives, ce qu'on peut en apprendre et comment peut-on y contribuer ? > Contacter (régulièrement) les individus clés. > Institutionnaliser les liens et les stratégies associées.

Adapté de Court et al., 2005.