**CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « *PRO-POOR GROWTH* » DANS LES PAYS PARTENAIRES BILATÉRAUX D'AFRIQUE SUB-SAHARIENNE : UNE ANALYSE DES STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ**

N°. 29, janvier 2003

## Membres du Conceil consultatif pour les questions internationales (AIV)

**Président** F. Korthals Altes

**Membres**
F. H. J. J. Andriessen
A. L. ter Beek
Mme C. E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn
G. van Benthem van den Bergh
Mme O. B. R. C. van Cranenburgh
Mme A. C. van Es
C. Flinterman
E. J. de Kadt
B. Knapen
Mme E. M. A. Schmitz

**Secrétaire** P. J. A. M. Peters

Boîte postale 20061
NL-2500 EB La Haye
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 348 5108/6060
Télécopieur +31 70 348 6256
Courriel AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advice.nl

## Membres du groupe de travail « Pro-Poor Growth »

| | |
|---|---|
| **Président** | B. de Gaay Fortman |
| **Membres** | F. D. van Loon |
| | G. H. O. van Maanen |
| | L. B. M. Mennes |
| | M^me^ A. N. Papma |
| | M^me^ E. M. Schoo |
| | L. Schulpen |
| **Secrétaire** | M^me^ J. A. Nederlof |

# Avant-propos

Les progrès dans la compréhension du phénomène au cours des trente années écoulées ont amené la communauté internationale à formuler de nouveaux concepts de la (lutte contre la) pauvreté[1]. Une approche importante des dernières années est celle des *droits de l'homme*, qui considère que la pauvreté est avant tout un obstacle entravant l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, mais souvent aussi des droits civils et politiques. Or les pauvres aussi ont le droit de participer aux échanges économiques et ils doivent avoir leur part de la croissance économique. Le présent avis n'aborde pas les implications de cette approche par les droits, parce qu'un autre avis du Conseil AIV est consacré à cet aspect[2]. Le but de la *Pro-Poor Growth* (une croissance économique dont les pauvres bénéficient proportionnellement plus que les autres catégories)[3] est la transposition minimale de cette priorité dans la lutte contre la pauvreté. Les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) sont considérés être les instruments d'aujourd'hui, capables de concrétiser et de mettre en œuvre cette volonté dans chaque pays.

À la fin de 2001, le Conseil AIV a décidé d'élaborer de sa propre initiative une note exploratoire portant sur la croissance en faveur des pauvres, sous le titre : « *Pro-Poor Growth : kansen op een gericht ontwikkelingsbeleid* » ; cette note a été remise à la ministre Herfkens au mois d'avril 2002. La note se termine sur une recommandation dans laquelle l'AIV sollicite d'être saisi d'une demande d'avis formelle. La ministre a suivi cette recommandation et, en juillet 2002, elle a invité l'AIV à mener cette analyse conceptuelle dans le cadre des rapports de coopération bilatérale des Pays-Bas avec les pays de l'Afrique subsaharienne[4].

En vue d'éclairer la discussion sur la pauvreté et la lutte contre la pauvreté, la partie I du présent avis reprend le texte intégral de la note exploratoire. À la suite de l'introduction, le lecteur trouvera les cinq dimensions de la pauvreté qui font

1 Au cours de ces trente dernières années, la lutte contre la pauvreté a connu plusieurs visages successifs. L'approche par les besoins de base, des années 70, soulignait outre les besoins matériels des individus l'importance de l'accès aux équipements publics. Les années 80 ont vu arriver les programmes d'adaptation structurelle et leur intérêt renouvelé pour la consommation individuelle en tant que critère pour mesurer la pauvreté, alors qu'au cours des années 90, ce sont les notions de « développement humain » et de « pauvreté humaine » qui occupaient le devant de la scène avec, en 1995, la définition d'objectifs internationaux du développement.

2 Voir l'avis du Conseil AIV en préparation : *Een mensenrechtenbenadering van de ontwikkelingssamenwerking.*

3 Une telle définition reflète clairement le niveau des ambitions. Un objectif proportionnel constitue le minimum, parce que le niveau absolu où se situent les pauvres est très inférieur au niveau qu'occupent les individus parvenus tout en haut de l'échelle des revenus. Dans la pratique, les résultats obtenus par une croissance en faveur des pauvres seront plutôt proches de l'objectif minimal, à savoir une croissance économique dont les pauvres profitent au moins autant que les autres catégories de la population.

4 Bénin, Burkina Faso, Érythrée, Éthiopie, Ghana, Mali, Mozambique, Ouganda, Rwanda, Tanzanie et Zambie.

chacune l'objet d'un chapitre. La demande d'avis spécifique s'insère ensuite comme une charnière logique entre la première et la seconde partie de l'avis. La deuxième partie examine enfin, en quatre chapitres, l'opérationnalisation de la croissance en faveur des pauvres par les CSLP, en général et dans trois pays en particulier : la Tanzanie, l'Éthiopie et l'Ouganda. Le choix de ces pays est motivé parce qu'ils exemplifient le cas d'un pays qui met déjà en œuvre des stratégies contre la pauvreté, et ce depuis des décennies (la Tanzanie) d'un pays confronté récemment à un conflit armé (l'Éthiopie) et d'un pays qui est généralement considéré comme un pionnier du processus CSLP (l'Ouganda). L'avis se termine par un résumé et par des recommandations.

Les deux parties du présent avis ont été élaborées au sein d'un groupe de travail de la Commission de la coopération au développement (COS) de l'AIV, composé de : B. De Gaay Fortman (président), F. D. Van Loon, G.H.O. Van Maanen, L. B. M. Mennes, M^me^ A. N. Papma, M^me^ E. M. Schoo, L. Schulpen ainsi que E. De Kadt, en qualité de membre correspondant. F. Ph. M. Van der Kraaij (DAF) a assisté le groupe de travail en qualité de personne contact dans l'administration, tandis que le secrétariat a été assumé par M^me^ J. A. Nederlof, assistée par M^me^ B. Frequin et M. J. M. Konings (stagiaires).

Le Conseil AIV veut exprimer sa reconnaissance pour toutes les informations qui lui ont été communiquées par les ambassades dans les pays concernés. Il entend plus particulièrement remercier l'ambassade à Dar Es Salam pour l'aide efficace et l'accompagnement qui lui ont été fournis à l'occasion de la visite d'une délégation de l'AIV au mois de septembre 2002.

L'avis a été approuvé le 31 janvier 2003 par le Conseil AIV.

## Table des matières

**PARTIE I**

**I La croissance en faveur des pauvres : les possibilités d'une politique du développement ciblée. Note exploratoire. 7**

*La pauvreté et la lutte contre la pauvreté 8*

*Les cinq dimensions de la pauvreté 8*

**I.1 La pauvreté dans une perspective économique 10**

*Les conditions de base 11*

**I.2 La pauvreté à la lumière de l'accès aux moyens de production et aux droits 12**

*L'approche par les droits 12*

**I.3 La pauvreté et l'accès aux équipements et services publics 13**

*La capacité 14*

**I.4 La pauvreté par le manque d'accès aux réseaux sociaux 14**

*Le capital social 15*

**I.5 La pauvreté par la vulnérabilité, l'insécurité et l'impuissance 15**

*Les microcrédits 16*

**I.6 Conclusions et recommandation 17**

*Le cadre de croissance 17*

*Le cadre d'émancipation 18*

*Les entraves 18*

*Recommandation 19*

**Annexe** Demande d'avis

**PARTIE II**

**II Croissance en faveur des pauvres dans les pays partenaires bilatéraux d'Afrique subsaharienne. Une analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté 22**

*Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté 22*

*Principes 22*

*Processus 23*

*Effets positifs 24*

*Obstacles 25*

*Analyse de l'impact social et sur la pauvreté (PSIA) 25*

**II.1 Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté dans la pratique 26**

***II.1.a Tanzanie 26***

*Contexte 26*

*Processus 28*

*Contenu 28*

*Suivi 30*

*Conclusions 32*

***II.1.b Éthiopie 34***
*Contexte 34*
*Processus 35*
*Contenu 36*
*Suivi 37*
*Conclusions 39*

***II.1.c Ouganda 40***
*Contexte 40*
*Processus 41*
*Contenu 43*
*Suivi 44*
*Conclusions 44*

**II.2 Éléments primordiaux et enseignements 45**
*Contexte 45*
*Processus 46*
*Contenu 49*
*Suivi 49*

**II.3 Résumé des constatations et recommandations 54**
*Contexte 54*
*Processus 55*
*Contenu 55*
*Suivi 57*
*Conclusion 58*

**Annexe I** Interlocuteurs de la mission en Tanzanie, par ordre chronologique
**Annexe II** Graphiques 1 et 2. Total net de l'aide publique au développement par pays (1992-2000) – aides bilatérales et multilatérales

# Ier PARTIE

## Pro-Poor Growth (La croissance en faveur des pauvres) : les possibilités d'une politique de développement ciblée. Note exploratoire.

Sur une population mondiale estimée à six milliards d'individus environ, 1,2 milliards de personnes vivraient en dessous du seuil absolu de pauvreté, situé à 1 USD par jour, alors que 2,8 milliards de personnes, à savoir près de la moitié, doivent subvenir à leurs besoins avec moins de 2 USD par jour [5]. L'Asie de l'Est est la seule région où le nombre de pauvres a diminué de manière draconienne (de 174 millions) entre 1990 et 1998. Au contraire, en Amérique latine, dans l'Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, le nombre de personnes situées en dessous du seuil de pauvreté a augmenté. Cette évolution est la plus marquée dans l'Afrique subsaharienne, où les statistiques sont passées de 242 millions en 1990 à 290 millions en 1998 [6]. En raison du ralentissement de la croissance économique, les perspectives pour cette région ont dû être revues à la baisse. Le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de la pauvreté n'atteindra pas 345 millions d'individus en 2015, comme prévu initialement, mais bien 404 millions, alors que les Objectifs du Millénaire visent précisément une réduction de moitié de la pauvreté cette année-là. Ces statistiques ne permettent cependant pas de comprendre ce que signifie une vie entièrement faite de privations, et elles ne montrent pas davantage s'il est question d'amélioration ou d'aggravation dans l'existence matérielle des personnes concernées au cours d'une période donnée. Les données ne disent rien non plus à propos du niveau de bien-être par rapport à la situation moyenne dans une communauté de vie, c.-à-d. la pauvreté relative. En outre, la faiblesse d'une telle définition minimale réside dans le fait qu'elle alimente, à tort, l'idée que ceux qui se situent au-dessus de ce niveau s'en tirent bien mieux et ne requièrent dès lors qu'une attention bien moindre.

La Banque mondiale estime qu'en définitive la pauvreté se caractérise par une « privation marquée de bien-être ». L'expérience, la recherche et les dires des pauvres eux-mêmes indiquent que la pauvreté ne concerne pas seulement les aspects matériels, mais comporte aussi des éléments psychologiques, sociaux et politiques qui s'influencent réciproquement [7].

5 James D. WOLFENSOHN, président de la Banque mondiale, dans la préface de : *World Development Report 2000 / 2001. Attacking Poverty,* Washington, 2001.

6 Banque mondiale : *World Development Report 2000 / 2001*, pp. 23 et 24, Washington, 2001.

7 Deepa NARAYAN, et al. : *Voices of the Poor. Vol. 2. Crying out for Change*. Banque mondiale, Washington, 2000.

*La pauvreté et la lutte contre la pauvreté*
Le concept de « croissance en faveur des pauvres » est né récemment de la réaction contre des dizaines d'années de croissance de la production mondiale sans que la pauvreté ait diminué de manière significative. Après l'adoption des Objectifs internationaux de développement (*International Development Targets*), en 1995, et des Objectifs du Millénaire (*Millennium Development Goals*), en 2000, le concept a encore gagné en importance et pertinence [8]. La transposition de ces objectifs devra ensuite s'opérer par le biais des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP). Bien que la « croissance favorable aux pauvres » soit de plus en plus considérée comme l'approche la plus prometteuse, il faut se garder, selon l'AIV, de toute conclusion prématurée. En effet, les concepts de « croissance » et « favorable aux pauvres » ne constituent en aucune manière une combinaison allant de soi. Seule une politique ciblée peut dès lors les réconcilier. Une politique menée aussi bien par les donateurs que par les autorités dans les pays en développement. Il conviendrait, dans le contexte de la bonne politique et de la bonne gouvernance, de privilégier les mesures qui stimulent la croissance en faveur des pauvres et qui améliorent le climat entrepreneurial, ainsi que le renforcement du secteur financier et le meilleur accès au crédit. Une telle politique, qui impose des conditions, s'avère cependant aller à contre-courant de la volonté d'autonomisation et d'habilitation des pays en développement et du souhait de réduire les exigences fixées par la communauté internationale. Toutefois, ce ne sont pas les pauvres eux-mêmes qui insistent sur un assouplissement des conditions. Eux, ils dépendent surtout des conditions qui entourent la défense de leurs intérêts.

*Les cinq dimensions de la pauvreté*
La pauvreté signifie que les gens n'ont pas suffisamment de possibilités d'améliorer leur situation. Quelles sortes de stratégies de développement peuvent et doivent être développées pour rendre la croissance « favorable aux pauvres » ? Comment réaliser une approche intégrée de tous les aspects de la pauvreté ? Le Conseil AIV fonde son analyse sur les cinq principales dimensions de la pauvreté établies en 2001 par le Comité d'Aide au Développement de l'Organisation pour la Coopération et le Développement économiques (OCDE/CAD) dans le cadre des lignes directrices pour la réduction de la pauvreté [9].

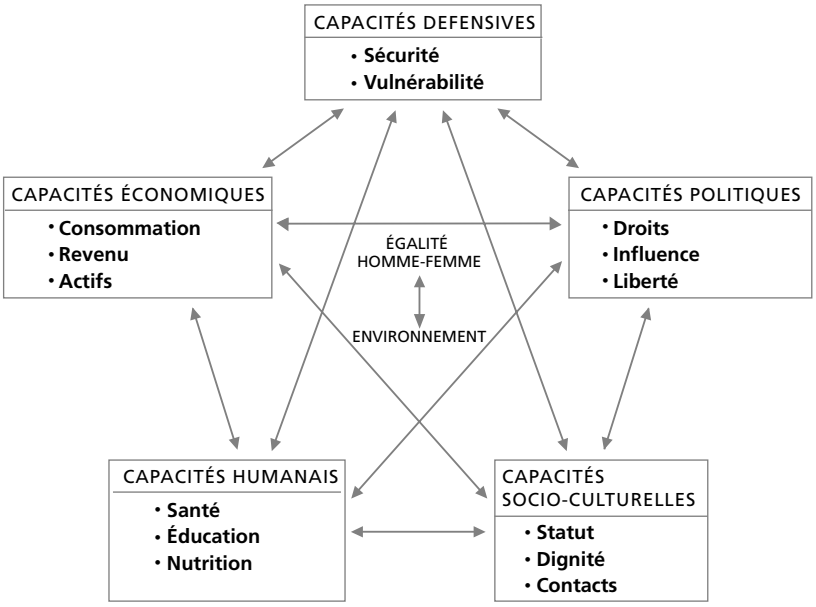
Une politique de lutte contre la pauvreté doit tenir compte des dimensions suivantes :
- la dimension économique : une économie qui fonctionne de telle manière que les pauvres aussi puissent générer un revenu en utilisant les ressources productives financières et matérielles ;
- la dimension politique : les pauvres doivent pouvoir exercer une influence sur les politiques publiques, exercer adéquatement leurs droits socio-économiques et avoir accès au domaine public ;

8 Les International Development Goals sont le distillat de toutes les grandes conférences des Nations unies organisées au cours des années 90 : d'ici 2015, le nombre de personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté de 1 USD par jour doit diminuer de moitié ; tous les enfants doivent pouvoir suivre un enseignement fondamental ; la mortalité périnatale, enfantine et maternelle dans les pays en développement doit être réduite aux deux tiers du niveau de 1990 ; les soins de santé reproductive doivent être accessibles à tous, à partir d'un certain âge et la propagation du SIDA doit être arrêtée. Il est prévu qu'en 2005 tous les pays mèneront des politiques de développement durable et que dans l'enseignement, plus aucune discrimination ne sera opérée entre les garçons et les filles.

9 OCDE/CAD : *DAC Guidelines Poverty Reduction*, p. 43, Paris, 2001.

- la dimension humaine : les pauvres doivent avoir un accès suffisant à la santé, à l'éducation, à l'eau propre et potable et à la nourriture ;
- la dimension socioculturelle : elle implique le respect de la dignité humaine et l'égalité, l'acceptation sociale et la participation effective aux réseaux existant dans la communauté ;
- La dimension défensive ou protectrice : renvoie à la sécurité personnelle et à la sécurité juridique, ainsi qu'à la protection contre les catastrophes naturelles [10].

***Les cinq aspects interactifs de la pauvreté et du bien-être***




Ces cinq dimensions d'une existence digne de l'homme sont étroitement imbriquées ; lorsque l'une d'entre elles n'est pas suffisamment représentée, l'efficacité de la politique touchant aux autres dimensions s'en trouve considérablement diminuée. C'est la diversité des perspectives qui rend l'approche intégrale de la pauvreté si nécessaire, mais aussi si difficile. L'économiste de renom Amartya Sen souligne lui aussi le caractère intégré des cinq dimensions du pentagone du CAD, définissant la pauvreté comme une « privation de libertés et de marge de manœuvre » [11] .

10 Le rapport du CAD emploie le terme « *défensive* » (protection) non seulement au sens de sécurité, mais aussi au sens d'être libéré de l'insécurité. Voir également Geert HOFSTEDE : *Cultures and Organisations,* 1994. L'auteur met l'accent sur le souhait d'être libéré de toute insécurité en tant qu'élément essentiel du bien-être.

11 Dans : *Development as Freedom,* New York, 1999.

## I.1 La pauvreté dans une perspective économique

Les liens pertinents entre le développement, la croissance et la lutte contre la pauvreté sont caractérisés comme suit par Sen :

> *« Combining extensive use of markets with the development of social opportunities must be seen as a part of a still broader comprehensive approach that also emphasizes freedoms of other kinds (democratic rights, security guarantees, opportunities of cooperation and so on) ».*

Il constate que, dans les pays d'Asie du Sud et du Sud-Est, ce ne sont pas uniquement le libre-échange et la transparence de l'économie, mais surtout les changements sociaux positifs tels que les réformes foncières et l'amélioration de l'éducation et de la santé qui ont jeté les bases du progrès [13]. Bien que cette analyse ne manque pas de clarté, elle ne peut fournir qu'un cadre politique. Il importe de prendre des mesures concrètes à l'intérieur de ce cadre.

L'aperçu suivant est fondé sur des relations vérifiées de façon empirique, sur la base d'une étude réalisée récemment par la Banque mondiale – et qui n'est d'ailleurs pas incontestée – dont le résultat indique que, ces quarante dernières années, l'élasticité du revenu par habitant parmi les 20 % les plus pauvres est de 1 environ, par rapport à la population totale [14]. En d'autres termes, une augmentation en pourcentage du revenu par habitant s'est accompagnée d'une même augmentation du revenu par habitant parmi les 20 % les plus pauvres. Cette relation est stable au niveau des régions, des périodes, des niveaux de revenu et des rythmes de croissance. Cela implique donc qu'à l'échelle mondiale la croissance n'est ni « en faveur » des pauvres ni « anti-pauvres ».

Il ressort également de l'étude de la Banque mondiale que, dans le groupe des 24 pays en développement qui participent à la globalisation, le revenu par habitant a augmenté chaque année, pendant les vingt dernières années, de 4 à 5 % [15]. La croissance rapide du revenu par habitant, associée à une élasticité de 1, a réduit considérablement la pauvreté absolue dans ce groupe de pays. Cela ne s'applique pas uniquement à la pauvreté en termes de revenus, mais aussi à l'espérance de vie et au nombre moyen d'années de scolarité. Le nombre absolu de pauvres qui doivent subsister avec

12 Combiner l'usage extensif des marchés avec le développement des opportunités sociales doit être vu comme partie intégrante d'une approche encore plus globale qui met également l'accent sur des libertés d'un autre ordre (droits démocratiques, garanties de sécurité, possibilités de coopérer, etc. Dans : *Development as Freedom*, p. 127.

13 Idem, p. 259.

14 David DOLLAR et Aart KRAAY : *Growth is good for the Poor* , Development Research Group, mars 2001. Cette constatation figurait d'ailleurs déjà dans le World Development Report 2000/2001, p. 47. Voir aussi l'opinion de Ravi KANBUR : *Economic Policy, Distribution and Poverty : The Nature of Disagreements* , dans : Africa Notes, Cornell University, février 2001.

15 Ces pays, par exemple l'Inde, la Chine, le Brésil, le Vietnam, le Mexique et l'Ouganda, sont ouverts à l'intégration dans l'économie mondiale.

moins de 1 dollar USD par jour a de ce fait diminué de 200 millions depuis 1980 [16].

*Les conditions de base*

Bien que recevables en général, les avis selon lesquels la « croissance est bonne pour les pauvres » et « le taux de pauvreté absolue dans les pays en développement tend à baisser avec la croissance » sont lacunaires. C'est pourquoi il est intéressant d'examiner quelle politique entraîne une croissance rapide et d'identifier, dans le même temps, ce qui rend cette croissance « favorable aux pauvres », car on oublie souvent l'interaction entre les deux. Il faut chercher à obtenir une élasticité supérieure à un, sans que cette politique porte trop préjudice à la croissance du revenu par habitant parmi la population entière.

La croissance rapide est subordonnée à un certain nombre de conditions de base, telles que la libéralisation progressive du commerce des biens et des services, des investissements et du compte capitaux de la balance des paiements. La croissance de la productivité du travail, plus de marché et une plus grande concurrence jouent également un rôle, de même que le bon fonctionnement du marché du travail et la protection sociale des actifs. Il importe aussi de limiter le volume des dépenses publiques en pourcentage du PIB. Enfin, il est indispensable que les institutions de l'État de droit et l'économie fonctionnent correctement et que le climat entrepreneurial soit sain.

Mis à part le fait que les pouvoirs publics doivent mettre tout en œuvre au plan économique pour rendre l'entrepreneuriat attrayant, il est crucial pour les pauvres que les finances publiques soient en ordre. Une inflation faible et une répartition plus égalitaire des revenus sont d'une importance vitale pour les pauvres, de même que l'accès aux services sanitaires et à l'éducation. L'AIV est d'avis que la croissance en faveur des pauvres passe par un effort spécial pour la réduction des inégalités. Il ressort en effet d'une étude que la conclusion antérieure sur l'élasticité (égale à 1) n'était exacte qu'en *moyenne* [17]. Alors qu'en moyenne la croissance économique n'a pas modifié la répartition des revenus, et que la croissance est donc restée neutre sur ce plan à l'échelle mondiale, ce résultat peut considérablement varier d'un pays à l'autre. Pour une même croissance du revenu par habitant dans des pays plus égalitaires, la pauvreté absolue a considérablement plus diminué que dans les pays présentant plus d'inégalités [18]. Par des mesures fiscales et une décentralisation ciblée, les pouvoirs publics peuvent stimuler les investissements privés et la croissance dans les secteurs où celle-ci va de pair avec l'emploi, en particulier dans le secteur des services et dans l'agriculture. Ainsi, la croissance en faveur des pauvres passera pratiquement toujours par un regain d'effort pour l'agriculture. La réforme foncière et l'amélioration de la position juridique des paysans et des travailleurs agricoles pauvres sont des éléments essentiels de la stratégie de lutte contre la pauvreté. On peut également stimuler l'agriculture durable en améliorant l'infrastructure rurale, en augmentant la productivité du travail à la campagne, en facilitant l'accès aux marchés internationaux et en stimulant la recherche et la vulgarisation des techniques agricoles.

16 David DOLLAR et Aart KRAAY : *Spreading the Wealth* , dans : *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 1, p. 124, janvier / février 2002.

17 Martin RAVAILLON : *Growth, Inequality and Poverty : Looking beyond Averages,* dans : World Development, vol. 29, no 11, pp. 1803-1825, 2001.

18 Voir aussi le rapport d'Oxfam : *Growth with equity is good for the poor*, juin 2000.

Toutefois, la relation entre la croissance économique et la croissance en faveur des pauvres reste tributaire de la manière dont la politique est mise en œuvre. Il est important que les institutions au sens large du terme (donc pas uniquement les pouvoirs publics) disposent d'une capacité et d'une qualité suffisante. Il est évident qu'en plus de la bonne politique la bonne gouvernance joue aussi un rôle essentiel dans la réduction de la pauvreté, la croissance et le développement.

### I.2 La pauvreté à la lumière de l'accès aux moyens de production et aux droits

Une économie moderne est fondée sur le progrès économique par le biais de la répartition du travail et de la spécialisation, de la production à grande échelle et par le recours à la technique et à la technologie. Il s'agit ici de *processus* qui n'influencent pas seulement la prospérité dans son ensemble, mais aussi les droits que peut faire valoir la population (*entitlement*). Ces revendications découlent d'activités réalisées par les individus. Ceux-ci doivent donc être en mesure de se rendre productifs. Par ailleurs, dans une économie où l'on ne produit pas pour satisfaire immédiatement ses besoins personnels, la question de la rémunération se pose : qui est payé, combien et pour quoi ? Chacun a-t-il une chance substantielle de mener une existence acceptable grâce à ses efforts personnels ? Existe-t-il une protection contre les conséquences négatives de profonds bouleversements économiques ?

Il est permis de dire que l'accès des pauvres aux moyens de production – y compris la possibilité d'effectuer un travail productif – n'est franchement pas suffisant. Du reste, l'amélioration de l'accès aux moyens de production doit être liée à l'extension des droits des pauvres. L'insécurité juridique au sens du droit pénal et du droit civil est en effet paralysante, de même d'ailleurs qu'un excès de législation et de réglementations qui entravent leurs propres initiatives [19].

C'est pourquoi la croissance en faveur des pauvres devra être basée sur la garantie d'un accès aux moyens de production et sur une protection efficace contre la détérioration plus avant de leur position socio-économique. Il faut faire des efforts supplémentaires, en particulier pour les femmes pauvres en éliminant par exemple les limitations (légales) sexospécifiques. L'histoire nous apprend que cette protection ne peut pas être réalisée sans intervention politique. Si les pauvres eux-mêmes n'ont pas accès au domaine politique, on ne peut pas s'attendre à des avancées en la matière. Important indicateur de cette protection : la promotion par les pouvoirs publics d'un pouvoir d'achat stable pour les pauvres (« *Purchasing Power of the Poor, PPP* ») en suivant de près et en évitant autant que possible les effets négatifs des mesures gouvernementales sur le prix du panier minimal de la ménagère.

*L'approche par les droits*

On plaide à l'heure actuelle pour une approche par les droits : les pauvres ont des droits, à commencer par les droits de l'homme, qui s'appliquent à tout le monde. Il s'agit en premier lieu des droits fondamentaux qui doivent aider les gens à se défendre face au pouvoir économique, à savoir les droits civils et politiques. Sont par exemple importants : la liberté d'association, celle de s'organiser en syndicats et celle de participer aux processus de formation du pouvoir politique ; ces libertés encouragent la participation et l'émancipation des pauvres. Il faut toujours considérer les droits les uns

19 Hernando DE SOTO : *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the Est and Fails Everwhere Else* , New York, 1999.

par rapport aux autres. C'est ainsi que, du point de vue des pauvres, les droits politiques sont les « droits d'habilitation » (« *empowerment rights* ») et que les droits sociaux et culturels sont les « droits de durabilité » (« *sustainability rights* »).

L'approche par les droits implique que ces droits, reconnus au niveau international, doivent ensuite être garantis au niveau national et protégés juridiquement. Le problème que présentent ces droits reconnus au niveau international est qu'ils ont pour but de garantir la protection de libertés et de droits d'accès à des services dont les pauvres sont précisément privés. En d'autres termes, il faut encore, dans de nombreux cas, mettre en place l'accès aux moyens de production et la garantie de revenus et d'avoirs minimaux. Or il faut le réaliser dans un contexte politique où, la plupart du temps, ni ces objectifs ni ces groupes cibles ne sont au rang des priorités. S'ajoute encore un grave problème : le fait que justement dans les pays où il y a beaucoup de pauvres, les systèmes juridiques sont insuffisants et/ou ne fonctionnent pratiquement pas.

Ce qu'il faut en définitive, aux yeux des pauvres, c'est concrétiser les possibilités économiques et leur protection sociale. Il n'est pas tant important d'avoir un droit abstrait à la santé que d'avoir un accès concret à l'eau propre et potable [20].

### I.3 La pauvreté et l'accès aux équipements et services publics

L'accès aux équipements et services publics est la dimension suivante, définie par le CAD suivant l'optique des pauvres. Ceux d'entre eux qui n'y ont pas suffisamment accès en subissent les conséquences économiques. L'accès insuffisant au marché du travail est en effet dû en grande partie à certaines caractéristiques de la pauvreté telles que le manque de formation, la malnutrition et l'insuffisance des soins de santé [21]. Cette dimension ne fait donc pas seulement partie de la (lutte contre la) pauvreté, elle est aussi une importante condition de la croissance économique et détermine également la contribution des pauvres à la croissance et le profit qu'ils en tirent. Cela signifie également que, dans un scénario de croissance en faveur des pauvres, les soins de santé (de base) et la formation (de base) doivent être accessibles aux pauvres à un niveau adéquat [22].

Outre la possibilité d'accéder à ces services publics, il est aussi important pour les pauvres de savoir qui en est responsable. La réponse est simple : les pouvoirs publics sont les premiers responsables de l'élaboration (en coopération étroite avec d'autres acteurs) et de la mise en œuvre de la politique nationale. Cela signifie que la société civile et le secteur privé devraient pouvoir développer leurs activités dans le cadre

20 Voir l'avis du Conseil AIV en préparation : *Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking.* (Pas encore adapte, titre provisoire).

21 KANUR, R. & L. SQUIRE : *The Evolution of Thinking about Poverty : Exploring the Interactions* , p. 13 et suiv., 1999 (http://www.people.cornell.edu./pages/sk145/papers/evolution_of_thinking_about_poverty.pdf).

22 En soi, l'attention accordée au sein de la coopération au développement bilatérale néerlandaise aux secteurs « enseignement » et « santé » est justifiée, également vu sous l'angle de la croissance en faveur des pauvres. Les secteurs ont déjà été sélectionnés pour les 19 pays avec lesquels les Pays-Bas entretiennent une relation de développement structurelle. Dans 14 pays, le choix s'est porté sur l'enseignement (parfois spécifiquement sur l'enseignement primaire) et dans 13 des 19 pays, le choix porte sur les soins de santé (parfois avec le secteur eau potable et assainissement).

d'une politique nationale, à condition que celle-ci soit de bonne qualité. Toutefois, force est de constater que les pouvoirs publics font souvent défaut, pour toutes sortes de raisons. Parfois, la société civile ou le secteur privé comblent ce vide. Mais aussi utile que soit cette démarche, il n'en est pas moins vrai que la responsabilité première de la qualité, de la disponibilité et de l'accessibilité des équipements et services publics doit revenir aux pouvoirs publics.

*La capacité*
D'autres aspects jouent également un rôle. En premier lieu, la capacité des pouvoirs publics d'élaborer et de mettre en œuvre une politique. Comme l'a formulé le ministre des Finances sud-africain Trevor Manuel : « Notre problème n'est pas le manque d'argent, mais le manque de capacité à mettre en œuvre ces plans [23]. » C'est là un point que l'on néglige trop facilement aujourd'hui dans l'élaboration de la politique de coopération au développement. Il nécessite un soutien institutionnel des pouvoirs publics, par exemple par le jumelage. L'un des problèmes rencontrés dans le renforcement des capacités est la fuite des cerveaux, qui fait que les pays en développement voient en permanence partir des personnes bien formées grâce à des aides extérieures vers des pays qui leur offrent des perspectives personnelles beaucoup plus attrayantes. Il est très important de conserver les cadres disponibles, même si cela coûte beaucoup d'argent. Mais la politique en la matière n'en est qu'à ses premiers balbutiements.

Il faut, en second lieu, de répartir les moyens financiers disponibles pour la mise en œuvre de la politique. Dans ce contexte, les choix politiques sont importants ; non seulement entre les dépenses pour les soins de santé, l'enseignement ou autres, mais aussi entre les grands hôpitaux et les soins de santé de base, ou entre l'enseignement supérieur et l'enseignement primaire. Il est possible de créer provisoirement une marge financière en utilisant les fonds APD – par exemple dans le cadre de l'initiative 20 % / 20 %. Il est toutefois plus important de générer ces fonds au niveau national, soit par le biais de la croissance économique, soit par un prélèvement d'impôts plus efficace, ce qui nous ramène à la « bonne politique » et donc à la « bonne gouvernance », conditions d'une croissance économique qui se veut favorable aux pauvres.

### I.4 La pauvreté par le manque d'accès aux réseaux sociaux

L'analyse ci-dessus a démontré que la croissance en faveur des pauvres est une croissance économique selon l'optique des pauvres eux-mêmes : à partir de priorités indiquées par les pauvres et avec des moyens dont ils disposent eux-mêmes. Les pauvres n'ont en général qu'un seul objectif principal, celui de donner à leurs enfants un avenir meilleur que n'a été leur propre vie. Mais il ne leur manque pas seulement les moyens de production et les ressources financières suffisants, il n'ont pas non plus les alliés et les réseaux nécessaires parmi les personnes influentes ou au pouvoir. Les contacts et les ressources qui permettent aux catégories supérieures de la société d'acquérir et de maintenir sa position – tels que l'État, le marché, le droit, la politique – restent hors de leur portée.

Cela ne signifie pas que les pauvres soient totalement dépourvus de réseaux sociaux. Au contraire, ils disposent par excellence de ressources socioculturelles qu'ils utilisent dans leur lutte quotidienne contre la pauvreté. Les hommes et les femmes utilisent

23 Le ministre des Finances de la République d'Afrique du Sud, Trevor MANUEL, au cours du Forum économique mondial, dans : De Volkskrant, 8 février 2002.

d'ailleurs différemment cette stratégie de survie. En règle générale, les femmes dépendent davantage du capital social, parce que leur accès aux facteurs de production, capital économique (terre, travail des autres) et capital humain (santé, éducation), est plus limité.

*Le capital social*
Les possibilités de faire partie de réseaux sociaux sont déterminantes du capital social. Ces contacts sont basés sur la confiance et permettent l'accès à différents domaines et ressources. Dans leur lutte quotidienne contre la pauvreté, les pauvres se rendent toutes sortes de services mutuels. C'est ce qui caractérise l'économie informelle. S'ils n'avaient pas ces structures de coopération, les pauvres ne s'en sortiraient pas ou guère. Pour éviter tout malentendu : la solidarité ne repose pas tant sur des bases éthiques, c'est surtout une question de survie : « Si je ne t'aide pas aujourd'hui, pourquoi m'aiderais-tu demain ? »

Il est difficile de se faire une idée objective du capital social, et donc de prouver la relation avec (la lutte contre) la pauvreté. Mais ce qui n'est pas prouvé n'est pas forcément faux :
« *Social capital thus appears to be a phenomenon whose indicators are all surrogates and indirect. Nonetheless it has touched a nerve [...] and in that sense to convey to 'experts' a sense of something very important to society* [24]*.* »

Le capital social est aussi bien la fin que le moyen de la lutte contre la pauvreté. C'est le moyen, parce que les réseaux permettent aux pauvres d'accéder à toutes sortes d'autres sources – pour travailler la terre, emprunter de l'argent, ou louer un moyen de transport. C'est aussi une fin, parce que faire partie d'un environnement socioculturel est ressenti comme une reconnaissance de sa propre identité, comme signe d'acceptation sociale. S'ils n'ont pas même cela, et sont socialement isolés et exclus, alors les pauvres se considèrent vraiment comme pauvres. Par conséquent, la croissance en faveur des pauvres devrait se baser sur le capital dont disposent bel et bien les pauvres, c'est-à-dire leurs contacts et leurs réseaux.

Dans cette dimension, la croissance en faveur des pauvres est un développement économique dans un village, une région ou un pays, respectueux des droits fondamentaux de la communauté et de ses membres et reconnaissant leur capacité. Un développement qu'il est possible d'influencer au moyen d'une forme de processus démocratique et dont les résultats peuvent faire l'objet d'un contrôle démocratique.

### I.5 La pauvreté par la vulnérabilité, l'insécurité et l'impuissance

La dernière dimension du pentagone du CAD concerne la protection, la sécurité et la certitude de l'existence. Ce sont autant de pierres angulaires du bien-être et du développement de l'homme, et il n'est donc pas rare que cette cinquième dimension joue un rôle principal. Dans la plupart des pays en développement, l'insécurité, l'incertitude et l'imprévisibilité caractérisent la vie des couches inférieures de la société. Dans le

24 Le capital social apparaît dès lors comme un phénomène dont les indicateurs sont tous de substitution et indirects. Néanmoins une corde sensible a été touchée [...] et à ce titre fait prendre conscience aux « experts » de toute son importance pour la société. Anthony BEBBINGTON : *Capital and Capabilities : A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty*, dans : World Development, vol. 27, n° 12, pp. 2021-2044, Elsevier Science, 1999.

débat international, cet aspect de la pauvreté est souvent qualifié d'« exclusion ». Une nouvelle notion apparentée s'y est récemment ajoutée : « l'impuissance ». L'exclusion et l'impuissance sont les deux faces d'une même médaille, considérée, d'un côté, du point de vue de la société (internationale) et, de l'autre, du point de vue de l'individu ou du groupe exclu.

La politique axée sur les plus pauvres doit mettre ces aspects en avant. Il faut tout d'abord reconnaître et mesurer l'insécurité, l'incertitude et l'imprévisibilité au bas de l'échelle sociale. Il s'agit non seulement de facteurs externes tels que les catastrophes naturelles, les crises économiques ou les conflits armés, qui touchent en règle générale les pauvres plus que les riches, mais aussi de facteurs qui empêchent les individus d'être maîtres de leur propre devenir économique. Ainsi, les pauvres ne sont pas suffisamment en mesure de se défendre contre les conséquences négatives de décisions et d'activités de tiers. Ils ne peuvent pas répercuter sur les patrons ou les clients les augmentations de prix des produits de première nécessité, parce qu'ils doivent rechercher leurs moyens d'existence en dehors de l'économie formelle. Dans de nombreux pays en développement, on estime que 70 % de la population essaye de survivre dans le secteur informel. Ces individus ne trouveront pas d'emploi dans le secteur formel pendant encore de nombreuses années, et ils sont par conséquent incertains de leurs revenus à court ou à moyen terme. La croissance en faveur des pauvres a pour objectif d'améliorer leur position dans leur lutte quotidienne pour survivre. Cela signifie qu'il faudra examiner les mesures prises dans ce contexte à la lumière de leurs conséquences pour les pauvres et de leur impact sur le secteur informel.

*Les microcrédits*

Le fait de ne pas pouvoir obtenir un crédit à des conditions acceptables est aussi défavorable aux pauvres. En effet, même les couches inférieures de la société empruntent de l'argent pour pourvoir aux besoins urgents. Si la famille n'est pas en mesure de prêter cet argent, les pauvres l'empruntent à des bailleurs de fonds à des taux d'intérêt usuriers qui écrèment tout revenu en ne laissant que le strict minimum pour survivre. Ce phénomène a été reconnu ces dernières années par la communauté des donateurs, de même que l'importance du microcrédit en tant qu'instrument efficace pour développer des activités économiques. Il s'agit de tout petits emprunts (moins de 200 USD) permettant d'acheter une plaque chauffante ou un four pour y cuire des tortillas, des outils pour réparer des vélos ou une vache dont on pourra vendre le lait. Ces exemples ont peut-être l'air insignifiants, mais ils ne le sont certainement pas pour ceux qui vivent au bas de l'échelle sociale. Grâce à ces crédits et à ces activités, les gens sont en mesure de s'élever eux-mêmes au-dessus du seuil de pauvreté et de jeter les bases d'un meilleur revenu.

Même s'il a la forme d'un produit bancaire, le microcrédit est avant tout un instrument de développement. Toutefois, cet instrument coûte beaucoup trop de travail aux banques « normales » pour être attrayant, c'est pourquoi il est fourni par des organisations autres, portées par les pauvres eux-mêmes. Ainsi, ces organisations fournissent une contribution directe à la croissance en faveur des pauvres en dehors du secteur formel et permettent aux pauvres de participer davantage à l'amélioration de leur propre existence.

Cela ne signifie pas que l'on sous-estime l'importance du renforcement du secteur formel, moteur du développement économique. Mais, au cours des dernières décennies, de nombreuses stratégies ont été ciblées sur ce secteur, dans l'idée que cela profiterait,

sous une forme ou sous une autre, au secteur informel. En définitive, cette politique n'a profité qu'à la couche supérieure de la société, alors que le secteur informel a été en grande partie abandonné à son sort. On admettra qu'il n'est pas facile d'élaborer une politique spécialement axée sur le secteur informel, car celui-ci se caractérise par une absence de structures de relai de la politique de développement – à l'exception, comme on l'a déjà dit – de quelques ONG et des organisations qui fournissent les microcrédits. Il est donc opportun de faciliter le développement de telles organisations.

### 1.6 Conclusions et recommandation

Le Conseil AIV constate que, pour lutter efficacement contre la pauvreté, la croissance économique est nécessaire, mais non suffisante. La croissance en faveur des pauvres implique en effet que l'économie fonctionne de telle manière qu'il en résulte une augmentation constante de la production et de la productivité, mais aussi que les mécanismes de répartition des revenus et de protection sociale aient pour effet une amélioration proportionnelle des conditions de vie des pauvres. La Banque mondiale s'attend pour 2003 à un ralentissement de la croissance économique. En dehors de l'Asie et de l'Europe de l'Est, cette croissance minimale ne suffira pas à faire reculer la pauvreté de manière significative. La croissance en faveur des pauvres exige dès lors un effort institutionnel et une politique ciblée. En effet, il faut mettre en place un cadre de croissance qui soit aussi un cadre d'émancipation. En d'autres termes, il faut, d'une part, que les conditions deviennent optimales pour stimuler la croissance économique, et, d'autre part, que les pauvres puissent, plus que les autres, participer à cette croissance économique. L'AIV en conclut qu'une croissance favorable aux pauvres ne pourra intervenir que si, pour chacun de ces deux cadres, on crée un « environnement habilitant », c.-à-d. les conditions les plus favorables possible.

*Le cadre de croissance*
En ce qui concerne le cadre de croissance, « l'environnement habilitant » implique notamment :

- la stabilité macro-économique et notamment la remise en ordre des finances publiques en vue de juguler l'inflation, avec la liberté de fixation des prix et la liberté des échanges ;
- la promotion des investissements directs, tant intérieurs et privés qu'extérieurs ;
- l'encouragement des investissements privés nationaux et des investissements étrangers directs ;
- un climat entrepreneurial favorable, caractérisé par des rapports de concurrence équilibrés, évitant de mettre les entreprises locales hors jeu en raison d'un traitement préférentiel dont bénéficieraient les entreprises étrangères [25];
- un marché du travail opérationnel et un secteur financier sain ;
- un système juridique fonctionnel (droit civil, droit de la propriété, droit pénal et droit administratif) ;

25 Le fait que les entrepreneurs locaux soient traités de parents pauvres a été mentionné à plusieurs reprises dans nos contacts avec le milieu des affaires en Tanzanie (voir le chapitre II.1.A). Ces allégations sont confirmées par David ELLERMAN, conseiller principal à la Banque mondiale : « La Banque a tendance à définir le climat d'investissement en termes d'investisseurs étrangers. Souvent, elle ne semble pas prendre conscience u'améliorer le climat d'investissement au profit d'un groupe risque de rendre la situation plus difficile pour d'autres et parmi eux surtout les investisseurs nationaux ». Dans : World Vision : 2002, p. 5.

- la répartition du pouvoir économique et une perception adéquate des impôts (augmentation et élargissement de l'assiette).

*Le cadre d'émancipation*
En ce qui concerne le cadre émancipatoire, « l'environnement habilitant » implique notamment :
- l'utilisation des recettes fiscales pour permettre aux pauvres d'accéder aux équipements et services publics ;
- un accès adéquat des pauvres à l'éducation, à la santé et à l'infrastructure publiques. L'accent doit être mis sur l'enseignement de base, proche des pauvres, et sur les soins de santé primaires en s'alignant sur le vécu et les possibilités des pauvres ;
- l'accès adéquat des pauvres (et surtout des femmes) aux facteurs de production grâce à un système financier accessible prévoyant des facilités de crédit, l'introduction de réformes foncières et la suppression de limitations sexospécifiques, qu'elles soient légales ou non ;
- une protection sociale efficace des personnes actives et des filets de sécurité sociale pour ceux qui ne peuvent générer, temporairement ou de manière durable, un revenu du travail ;
- un État de droit qui respecte les principes d'égalité, de non-discrimination et, de manière générale, tous les droits de l'homme. La législation et les réglementations doivent soutenir les pauvres et non les entraver ; une participation adéquate des pauvres à la formation du pouvoir et à la prise de décisions, en éliminant en particulier les facteurs qui les empêchent d'accéder à la scène politique.

La politique pour un tel « environnement habilitant » exige que soient prises de nombreuses mesures qui concernent tant le cadre de croissance que le cadre émancipatoire, telles que :
- la promotion de l'expertise du secteur public afin de mettre en place des équipements et des services publics. Les pouvoirs publics opérants encouragent la création de capacités ;
- le développement d'une perspective favorable pour les rares cadres autochtones formés grâce à l'aide extérieure, de sorte à stopper la fuite des cerveaux ;
- l'encouragement de la transparence et de la « responsabilité » des pouvoirs publics et d'autres acteurs ;
- la coordination et la coopération entre les autorités (locales), la société civile et le secteur privé afin d'élaborer une politique nationale largement acceptée visant à mettre en place des services publics tels que l'enseignement, l'infrastructure et les soins de santé ;
- permettre à la société civile de mettre en place une politique d'accompagnement là où les pouvoirs publics font (provisoirement) défaut. Il faut signaler ici que les pouvoirs publics restent tenus de créer des services publics adéquats et qu'ils doivent constamment être rappelés à l'ordre sur ce point ;
- l'encouragement de l'agriculture durable par la création d'une infrastructure rurale adéquate et d'une politique spécialement axée sur les petits paysans et les travailleurs agricoles, dans le but d'augmenter la productivité agricole.

*Les entraves*
Il est évident que c'est précisément les pays qui connaissent une pauvreté extrême que l'environnement n'est pas « habilitant ». La politique doit-elle alors se limiter à promouvoir un tel environnement et en faire la panacée ? L'AIV estime que les efforts consentis pour une croissance en faveur des pauvres ne peuvent se cantonner dans

cet aspect, étant donné que la réalité quotidienne y est celle d'un « environnement invalidant » avec toutes sortes de gradations. Il faut donc également une politique axée sur la lutte contre la pauvreté qui soit opérante dans ce contexte défavorable. À cet effet, les mesures suivantes peuvent être envisagées :

- encourager la participation des pauvres à l'élaboration de la politique locale, à sa mise en œuvre et à son suivi, au lieu de ne les considérer que comme le groupe cible ;
- soutenir la lutte sociale des pauvres eux-mêmes, par exemple en stimulant les droits syndicaux ;
- protéger les intérêts des groupes de pauvres exclus dans le secteur informel en soutenant les donateurs non gouvernementaux, en plus du canal bilatéral ou multilatéral ;
- orienter les ONG et la société civile sur les activités économiques qui permettent aux pauvres d'être moins vulnérables lorsqu'ils subviennent à leurs besoins ;
- élargir les formes de microcrédit pour les pauvres du secteur informel. Les microcrédits sont un instrument d'autonomisation économique pour ceux à qui le secteur formel ne réserve aucune place ;
- développer un cadre analytique concernant les « systèmes d'exercice des droits » (*entitlement systems*) qui sont sous-jacents à la pauvreté au quotidien. Il faut élaborer des instructions simples pour réaliser une analyse des effets des activités de développement sur la position des pauvres dans les rapports de force socio-économiques, comparables aux études d'incidence et d'impact sur l'environnement et le genre (*ex ante*) ;
- accorder une attention soutenue aux doits économiques, sociaux et culturels des plus pauvres dans les rapports sur les droits de l'homme établis par les ambassades. Il convient, à cet effet, de suivre de près l'évolution du prix du panier minimal auquel les pauvres sont réduits pour subsister.

*Recommandation*

*L'AIV recommande, sur la base de la présente note, de poursuivre l'étude relative à la croissance favorable aux pauvres et de l'orienter vers l'analyse des politiques concrètes menées dans un certain nombre de pays bénéficiant de l'aide des Pays-Bas. Dans cette perspective, l'attention devrait principalement concerner les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté et les possibilités qu'offrent ces derniers de mener une politique en faveur, à la fois, du cadre de croissance et du cadre émancipatoire.*

*C'est pourquoi l'AIV souhaite être sollicité en ce sens.*

**Annexe : demande d'avis**

**Ministère des**
**Affaires Étrangères**

À Monsieur le Président du Conseil AIV
*(Adviesraad Internationale Vraagstukken)*
M. F. Korthals Altes
Boîte postale 20061
NL - 2500 EB La Haye
Pays-Bas

Dir. du développement économique durable

| | | | |
|---|---|---|---|
| Date | juillet 2002 | Auteur | J.C.J. Vlaar |
| N. Réf. | DDE-0692/2002 | Téléphone | 0031 70 – 348.70.27 |
| Page | 1/2 | Télécopie | 0031 70 – 348.59.56 |
| Annexe(s) | – | Courriel | jan.vlaar@minbuza.nl |

Objet : Demande d'avis : « Croissance en faveur des pauvres en Afrique subsaharienne »

Monsieur le Président,

Lors de notre rencontre, le 15 avril dernier, vous m'avez remis la note « *Pro-Poor Growth, kansen op een gericht ontwikkelingsbeleid* ». Je partage votre position et estime également qu'un avis de l'AIV portant sur la poursuite de l'opérationnalisation du concept de croissance en faveur des pauvres, tel que vous me l'avez exposé, est susceptible d'apporter une contribution utile à la politique à mener dans ce domaine.

J'invite dès lors l'AIV à approfondir les constatations énoncées dans sa note exploratoire en s'intéressant plus spécifiquement aux dix pays de l'Afrique subsaharienne avec lesquels les Pays-Bas entretiennent des relations bilatérales. Ces pays (l'Erythrée exceptée) ont d'ailleurs élaboré des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) intérimaires – que l'on peut considérer comme des stratégies de mise en œuvre d'une croissance *Pro-Poor* – et qui à ce titre doivent comporter des ensembles cohérents de choix politiques, tant aux niveaux macro, méso et micro-économiques, en vue de la participation de groupes de pauvres aussi nombreux que possible aux emplois productifs et à l'entrepreneuriat. Les questions que l'on peut se poser à cet égard sont, entre autres :

- Quel est l'avis de l'AIV sur le contenu financier et économique ainsi que sur la faisabilité des CSLP jusqu'à présent ? Ces cadres ont-ils permis de réagencer les priorités aux niveaux macro, méso et micro ? Les pays concernés et/ou les donateurs ont-ils systématiquement optés pour d'autres formules, par exemple davantage axées sur la création d'emplois ? Les CSLP ont-ils encouragé l'examen de ces choix sous l'angle de la

« croissance en faveur des pauvres », compte tenu, d'une part, de la problématique de la pauvreté (envisagée au départ des différentes dimensions de la pauvreté) et, d'autre part, des possibilités locales de créer un développement économique durable ?

- L'élaboration des CSLP a-t-elle fourni l'occasion de lancer ou de renforcer un processus permettant d'intégrer de manière cohérente – aux niveaux national, régional ou local – les décisions politiques portant sur le développement économique en faveur des pauvres ? Comment est-il possible d'améliorer et de renforcer ce processus, de manière à dégager une vision plus nette de la politique menée en faveur des pauvres et à aboutir à une mise en œuvre plus efficace des mesures adoptées ? Comment une telle démarche pourrait-elle être organisée et accompagnée, en relation avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, en utilisant par exemple des instruments tels que l'Analyse de l'impact social et sur la pauvreté (PSIA) ?

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

La ministre de la Coopération au développement,

[signé]

Eveline HERFKENS

# IIer PARTIE

## Croissance en faveur des pauvres dans les pays partenaires bilatéraux d'Afrique subsaharienne. Une analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté.

*Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté*

En septembre 1999, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ont relevé, en concertation avec les donateurs, le montant de l'allégement de la dette pour certains pays à faible revenu dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) [26]. L'une des conditions à remplir par les pays qui souhaitent bénéficier d'une aide et d'un allégement de la dette est l'élaboration d'un « Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté » (CSLP) [27]. Ce document est un plan de développement national qui intègre dans la politique de lutte contre la pauvreté des objectifs concernant la stabilité macroéconomique, la croissance économique et les secteurs sociaux. Les CSLP n'ont pas vu le jour par hasard ; ils se fondent sur une longue tradition de documents relatifs à la politique macroéconomique [28]. L'un des principaux avantages des CSLP devrait être le renforcement de l'appropriation nationale (*ownership)*. Cela signifie que la stratégie de lutte contre la pauvreté doit s'établir à partir de l'identification et du classement par ordre de priorité des problèmes et des objectifs, phase suivie de l'élaboration de la stratégie proprement dite, avec la définition des indicateurs de suivi et d'évaluation par les autorités nationales du pays en développement travaillant en collaboration avec les groupes sociaux et politiques et les pouvoirs locaux (*ownership* avec participation).

*Principes*

Selon la Banque mondiale, les CSLP doivent idéalement reposer sur les principes suivants :

- intégration de la politique macroéconomique et de la politique sociale et sectorielle ;

26 Afin de renforcer la focalisation sur la pauvreté de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, il a été décidé en 1999 que les pays à faible revenu souhaitant obtenir un allégement de la dette via l'Initiative PPTE devaient tout d'abord élaborer un CSLP. Par la suite, cette décision a été étendue aux 77 pays à faible revenu (avec un PNB par habitant inférieur à 885 USD). En février 2003, 45 CSLP complets et 21 CSLP intérimaires étaient terminés.

27 Autres conditions : le pays concerné doit être membre de l'AID (donc éligible aux prêts à taux réduit de la Banque mondiale), avoir essayé tout d'abord de réduire sa dette de manière traditionnelle dans le cadre du Club de Paris et avoir toujours une dette insoutenable après cette démarche. Source : ABC-HIPC, ministère des Affaires étrangères, Pays Bas, août 2002.

28 Dans les années 80 et 90, les documents cadres de politique économique (*Policy Framework Papers*) constituaient la base des programmes de réforme économique de la Banque mondiale et du FMI. Les évaluations de la pauvreté (*Poverty Assessments*) fournissent des informations spécifiques sur chaque pays emprunteur. S'y ajoutent les Stratégies d'aide par pays (*Country Assistance Strategies*) et, depuis 1999, le Cadre de développement intégré (*Comprehensive Development Framework*) de la Banque mondiale.

- initiative et pouvoir de décision entre les mains du pays lui-même. Le document doit refléter le consensus du pays ;
- participation de toutes les parties prenantes à la formulation, à l'exécution et au suivi ;
- orientation résultat. Les autorités nationales définissent des indicateurs permettant d'évaluer la politique mise en œuvre ;
- partenariat et cohérence entre pouvoirs publics et donateurs ;
- planification à long terme, intégrant à la fois la réforme des institutions et l'accroissement des capacités [29].

*Processus*

Il n'existe pas à proprement parler de modèle à suivre pour l'élaboration d'un CSLP. Par essence, celui-ci ne concerne que des situations locales et des solutions spécifiques. Un CSLP complet doit en tout cas renfermer des considérations sur :

- les priorités définies de commun accord par les pouvoirs publics et les groupes sociaux ;
- la participation des groupes sociaux au suivi de l'exécution et de l'avancement du programme de réduction de la pauvreté [30].

Comme la rédaction d'un CSLP prend un certain temps, il a été convenu que les pays concernés pouvaient présenter un CSLP intérimaire afin d'être éligibles à un allégement de la dette (intérimaire) dans le cadre de l'initiative PPTE. Ces CSLP intérimaires doivent être brefs et concis. Ils constituent en quelque sorte un canevas sur lequel peut s'articuler le CSLP complet. Mais, dans la pratique, ces documents sont souvent volumineux (Éthiopie, Burkina Faso), de qualité variable et rédigés avec une participation minimale de la société civile.

Une fois terminé, le CSLP intérimaire ou complet fait l'objet d'une évaluation conjointe (*Joint Staff Assessment*) de la Banque mondiale et du FMI avant d'être envoyé aux membres [31]. En principe, il ne s'agit pas d'une procédure formelle d'agrément – qui irait à l'encontre de l'appropriation du pays – mais d'une simple acceptation des plans par les directions des principales institutions financières internationales (IFI). Dans la pratique, les représentants de ces IFI se concertent déjà avec les autorités des pays

29 Banque mondiale / FMI : *Poverty Reduction Strategy Papers – Operational Issues*, décembre, 1999.

30 Banque mondiale / FMI : *Poverty Reduction Strategy Papers – Internal Guidance Note*, janvier, 2000.

31 La position de l'Europe à propos des CSLP est notamment évoquée dans le traité de Cotonou dont l'article premier définit comme objectif prioritaire le recul suivi de l'éradication définitive de la pauvreté. La Commission européenne soutient elle aussi le concept CSLP et a l'intention de l'utiliser comme ligne directrice pour l'octroi des aides de l'UE. Afin de promouvoir la coordination des donateurs, la Commission a envoyé des consignes pour l'examen des CSLP aux représentations des États membres dans les pays concernés. Parmi les points principaux, citons l'appropriation et la participation, la définition de priorités en termes de contenu, la croissance et les questions de répartition, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Les donateurs ne doivent cependant pas poser de conditions supplémentaires en dehors du CSLP. Par ailleurs, la Commission a exigé de pouvoir faire des commentaires sur le CSLP avant même l'Évaluation conjointe (Joint Staff Papers). Banque mondiale : *Poverty Reduction Strategy Papers : The World Bank and the European Union,* sur www.worldbank.org ; K. Richelle : *Keynote Address at the World Bank Institute Breakfast,* Washington, 21 avril 2002.

concernés lors de la préparation du CSLP. En outre, la Banque mondiale et le FMI peuvent décider que le CSLP ne constitue pas une base suffisante pour justifier l'octroi ou le maintien de prêts. Le rôle des IFI reste donc important malgré l'insistance avec laquelle est défendue l'appropriation des pays bénéficiaires. Dans certains cas, on peut même s'interroger sur le degré d'appropriation (*ownership*) d'un pays vis-à-vis de sa propre stratégie de lutte contre la pauvreté. En effet, aussi bien son cadre d'action que les conséquences d'une politique jugée « inadéquate » sont déterminés dans une large mesure par des acteurs externes. Lorsqu'il satisfait également à quelques autres conditions telles que l'obtention de résultats macroéconomiques satisfaisants, un pays atteint le « point d'achèvement » (*completion point*) à partir duquel l'allégement de la dette peut prendre une forme concrète. Le pays bénéficiaire élabore ensuite chaque année un rapport d'avancement concernant la mise en œuvre des programmes de lutte contre la pauvreté. Ce rapport fait lui aussi l'objet d'une évaluation de la Banque mondiale et du FMI avant l'attribution éventuelle d'une nouvelle aide financière. En 2001, la Banque mondiale a instauré à cet effet le Crédit d'appui pour la réduction de la pauvreté (CARP), un type particulier de prêt programmatique à l'ajustement structurel. Le FMI alloue pour sa part un prêt concessionnel dans le cadre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC).

**Tableau 1.** ***CSLP en cours d'élaboration (mars 2000 - septembre 2002)***

| | 2000 | | | | | | | | | 2001 | | | | | | | | | | 2002 | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | m | a | m | j | j | a | s | o | n | d | j | f | m | a | m | j | j | a | s | o | n | d | j | f | m | a | m | j | j | a | s |
| **Bénin** | | | | A | | | | | | | | | | | | | | | | B | | | | | | | | | | | |
| **Burkina Faso** | | | C | | | | | | | | | | | | | | | | D | | | | | | | | | | | | D |
| **Érythrée** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Éthiopie** | | | | | | | | | A | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | C | | |
| **Ghana** | | | | A | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | B | | | | | | | |
| **Mali** | | | | | A | | | | | | | | | | | | | | | | B | | | | | | | | | | |
| **Mozambique** | A | | | | | | | | | | | | | C | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Ouganda** | C | | | | | | | | | | | | D | | | | | | | | | | | | D | | | | | | |
| **Rwanda** | | | | | | | | | A | | | | | | | | | | | | | | | | | | | C | | | |
| **Tanzanie** | A | | | | | | | C | | | | | | | | | | C | | | | | | | | | | | | | |
| **Zambie** | | | | | A | | | | | | | | | | | | | | B | | | | | C | | | | | | | |

**Légende :**
**A** = Interim PRSP ; **B** = Preparatory Status Report ; **C** = PRSP ; **D** = PRSP Progress Report.
*Source : FMI (site internet)*

*Effets positifs*
Après environ deux ans, l'expérience dégagée des CSLP a été examinée par diverses instances [32]. L'un des effets positifs majeurs des CSLP est d'ouvrir les yeux de tous les intéressés sur divers aspects tels que :
- la « détabouisation » de la pauvreté et de la lutte contre celle-ci ;
- la priorité de la lutte contre la pauvreté dans toutes les composantes de la politique de développement ;

32 ODI : *PRSP Institutionalisation Study : Final Report*, octobre 2001. World Vision : *Submission to the Comprehensive Review of the PRSP Approach*, décembre 2001. Ibis : *Input for the PRSP review Poverty Reduction and Participation*. World Bank : *Review of the PRSP Experience, an Issues Paper*, janvier 2002.

- la responsabilité commune des pouvoirs publics, groupes sociaux et donateurs dans la lutte contre la pauvreté ;
- le dialogue dans les pays en développement entre les différentes instances de pouvoir ainsi qu'entre celles-ci et les couches et groupes sociaux ;
- la capacité et la maturité des groupes sociaux, ou de certains d'entre eux, dans les pays en développement.

*Obstacles*
À l'examen, certaines réserves sont toutefois de mise. La principale est que le processus repose toujours sur un concept souhaité, forgé et encadré par les donateurs, quelle que soit la marge de manœuvre prétendument laissée aux autorités du pays concerné. Le second fleuron du processus, à savoir la participation des groupes sociaux, reste décevant dans la pratique. Bien souvent, ce n'est qu'un vœu pieux des nations occidentales.

Autres sources de problèmes :
- la corrélation entre les CSLP et les budgets nationaux et processus de planification existants ;
- le surcroît de travail que les CSLP imposent aux pouvoirs publics d'un pays. Des problèmes de capacité ou d'apathie face à cet énième pensum imposé de l'extérieur sont observés au sein des institutions parfois fragiles ;
- les souhaits ou intérêts des donateurs que le pays concerné s'efforce d'anticiper, si bien que les CSLP (décorés comme un sapin de Noël) renferment une multitude de choses sans faire apparaître de réelles priorités ;
- la vitesse à laquelle les autorités doivent élaborer les CSLP intérimaires pour pouvoir bénéficier effectivement d'un allégement de la dette. Les contraintes de temps sont parfois énormes ;
- les priorités locales qui ne sont pas identifiées, parce que, dans le processus de formulation au niveau national, on n'arrive pas à prendre suffisamment en considération la diversité des problèmes et des perspectives de développement entre différentes régions d'un même pays ;
- les prévisions de croissance optimistes de 5 à 8 %. Dans la situation économique difficile qui règne actuellement, ces taux ne peuvent plus servir de base à la stratégie de lutte contre la pauvreté. La possibilité d'autres revers dus à des causes extérieures n'est pas non plus envisagée ;
- l'ambition du CSLP est souvent démesurée par rapport aux moyens financiers réellement disponibles ;
- la corruption favorisée par la faiblesse des structures institutionnelles et par l'absence des conditions requises pour une bonne gouvernance.

*Analyse de l'impact social et sur la pauvreté (Poverty and Social Impact Analysis - PSIA)*
La Banque mondiale a conçu la PSIA afin de pouvoir disposer, avant même la phase décisionnelle, de données concernant l'impact des mesures politiques sur la population pauvre et d'éviter ainsi toute politique qui pourrait avoir des effets « anti-pauvres ». Cet instrument de mesure n'est pas encore utilisé à grande échelle. Seuls treize pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine font ou ont fait l'objet d'études pilotes réalisées par les IFI. La Banque mondiale a cependant publié un « Manuel de l'utilisateur ». Les Pays-Bas discutent encore avec la Banque mondiale de la manière de rendre les PSIA aussi « conviviaux » que possible.

La PSIA présente de gros avantages lors de l'élaboration d'un CSLP. Elle permet de faire apparaître plus clairement les responsabilités et d'asseoir sur de meilleures bases les

choix politiques. Elle fournit également des critères concrets pour le processus de suivi ultérieur. La PSIA peut contribuer à prévenir l'accroissement ou l'extension de la pauvreté, ce qui revêt beaucoup d'importance aux yeux de l'AIV. Toutefois, la PSIA doit encore être peaufinée et l'éventuelle décision de la rendre obligatoire dans le processus CSLP présenterait certains inconvénients. En effet, un volet supplémentaire serait ainsi ajouté au processus CSLP, ce qui risque d'allonger et de compliquer le trajet souhaité par les donateurs. Par ailleurs, l'impact à plus long terme des mesures prises peut être variable. Les périodes de récession économique ou les catastrophes naturelles sont susceptibles d'avoir des répercussions imprévisibles sur la population pauvre.

Néanmoins, l'AIV estime que les avantages de la PSIA obligatoire l'emportent sur les inconvénients. Dans la pratique, une partie de ces derniers pourrait être neutralisée et l'autre transformée en avantages si le renforcement de la capacité d'analyse et de recherche du pays lui-même est inscrit d'emblée dans les objectifs du processus PSIA/CSLP. Deux conditions doivent être remplies à cet effet. En premier lieu, les instruments de recherche et de suivi déjà disponibles dans le pays doivent être utilisés dans le cadre de l'analyse. En second lieu, ces instruments et institutions doivent être renforcés. Cela permettra d'accroître l'appropriation des pays partenaires par rapport aux donateurs et celle de la société civile vis-à-vis des pouvoirs publics nationaux ainsi que de faire contrepoids aux bureaux d'études mobilisés par les IFI et les donateurs. Il n'empêche que, dans certains cas, les IFI et/ou les donateurs devront se charger de la plus grande partie de l'analyse, ce qui prouve la difficulté de l'appropriation dans les pays partenaires concernés.

## II.1 Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) dans la pratique

Après avoir donné un aperçu général des effets positifs et des problèmes pratiques du CSLP, nous examinerons dans ce chapitre les CSLP de la Tanzanie, de l'Éthiopie et de l'Ouganda, trois pays d'Afrique subsaharienne avec leur propre histoire et des antécédents différents sur le plan de la lutte contre la pauvreté. Sur la base des observations ci-dessus à propos du cadre de croissance et d'émancipation de la croissance en faveur des pauvres, nous nous pencherons sur la situation du pays ainsi que sur le processus, le contenu et le suivi du CSLP.

### *II.1.a Tanzanie*

Au début du mois de septembre 2002, une délégation de l'AIV s'est rendue en Tanzanie où elle s'est entretenue avec un maximum de personnes impliquées dans le processus CSLP. L'annexe I renferme une liste des interlocuteurs appartenant aux pouvoirs publics, aux entreprises et aux ONG. La délégation a notamment étudié les trois principaux aspects de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) : le processus, le contenu et le suivi. Elle s'est également intéressée au contexte dans lequel le CSLP a vu le jour.

*Contexte*

Pour bien comprendre la situation, il est indispensable de s'attarder sur le contexte tanzanien et l'histoire socialiste qui a conduit à une structure gouvernementale fermée, opérant de haut en bas. L'initiative individuelle n'était pas encouragée. Et cette mentalité reste vivace au sein des pouvoirs publics et dans l'esprit de nombreuses personnes. C'est en partie à cause de son histoire socialiste que la Tanzanie peut compter sur la présence de multiples donateurs et qu'elle est si dépendante de leur financement. Durant l'année 2000, le pays a reçu au total un milliard de dollars versé par des partenaires bilatéraux et multilatéraux.

La société civile est peu structurée malgré l'existence de quelque 3 000 ONG, dont environ 500 sont chapeautées par l'organisation TANGO. Une quinzaine d'entre elles sont bien visibles et puissantes. Néanmoins, dans le processus CSLP, elles ne sont pas considérées comme des co-acteurs ou co-architectes. Les pouvoirs publics se font tirer l'oreille pour reconnaître les ONG et les impliquer activement dans le processus CSLP, car elles sont médiocrement gérées, ne sont pas assez transparentes et ont peu de comptes à rendre.

La plupart des ONG sont financées par des fonds venus d'outre-mer. Aucune d'entre elles ne bénéficie d'un financement des pouvoirs publics tanzaniens. TANGO est elle aussi financée par l'étranger, avec Cordaid comme principal donateur.

CSLP Tanzanie

En mars 2000, la Tanzanie a présenté son CSLP intérimaire. Le mois suivant, les directions du FMI et de l'AID ont considéré de commun accord qu'elle remplissait les conditions requises pour être admise au bénéfice de l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE renforcée) [33].
Le CSLP complet du pays date d'octobre 2000. Le premier rapport d'avancement, qui porte sur l'exercice financier 2000/2001, a été publié en août 2001. En septembre 2002, la rédaction du deuxième rapport (2001/2002) a été entamée.

Le CSLP complet compte 53 pages et cinq chapitres : (1) État de la situation de pauvreté en Tanzanie, (2) Lutte contre la pauvreté envisagée dans l'optique des différentes parties prenantes, (3) Stratégie de lutte contre la pauvreté, (4) Financement du programme de lutte contre la pauvreté et (5) Suivi et l'évaluation de la SRP.
La stratégie tanzanienne de lutte contre la pauvreté se concentre sur (1) la pauvreté ou la faiblesse de revenu, avec une attention spéciale pour (i) la stabilité macroéconomique durable, (ii) le développement du secteur rural et la croissance des exportations, (iii) le développement du secteur privé, et (2) les compétences humaines, la survie et le bien-être, avec les sous-rubriques suivantes : (i) enseignement, (ii) santé publique, (iii) bien-être social, (iv) vulnérabilité et (v) environnement.

Selon le document, le gouvernement de la République unie de Tanzanie limitera essentiellement ses interventions financières à sept domaines prioritaires (dans cet ordre) :
- enseignement (spécialement l'enseignement primaire) ;
- soins de santé de base ;
- chemins ruraux ;
- agriculture (recherche et expansion) ;
- eau (potable) ;
- VIH/SIDA.

Le coût total des priorités pour les trois années couvertes par le CSLP est évalué à quelque 916 milliards TZS (916 millions USD au cours du change de novembre 2002), soit environ 70 % de l'ensemble des dépenses budgétaires. Le gouvernement tanzanien admet que le financement de la réduction de la pauvreté dépend surtout, comme dans le passé, des fonds extérieurs. Le budget 2002/2003 en est l'illustration : selon les prévisions, 45 % des fonds nécessaires seront fournis par des donateurs. Bien

33 L'allégement de la dette s'est chiffré à 2 milliards USD en valeur nette au comptant.

que la plus grande partie du budget fixe soit financée par le gouvernement tanzanien (78 % de financement interne), le budget du développement dépend très largement de fonds extérieurs (88 %). Néanmoins, les coûts et le financement du CSLP ne sont pas entièrement établis, ils seront régulièrement ajustés en fonction de la situation économique et fiscale et des fonds disponibles. Un Poverty *Monitoring Master Plan* a été élaboré à la fin de l'année 2001. Le *Poverty Monitoring System* (PMS) ou Système de suivi de la pauvreté (SSP) doit permettre de contrôler les résultats des actions menées dans ce domaine. Ce système est nouveau et encore dans sa phase d'élaboration.

*Processus*

Le processus CSLP en Tanzanie se caractérise par :

- des interventions des donateurs beaucoup plus nombreuses qu'on ne l'admet généralement ;
- la conviction des pouvoirs publics tanzaniens que le processus CSLP est une condition requise pour le financement par les donateurs (*conditional facility)* ;
- des attentes modestes. Bien que le CSLP s'inscrive dans le prolongement des programmes de lutte contre la pauvreté menés pendant des dizaines d'années, on entend partout la même mise en garde : « *n'en attendez pas trop, ce n'est que la deuxième année...* » ;
- un petit noyau de 40 à 50 personnes au plus haut niveau de pouvoir, lesquelles portent réellement le processus. Au niveau intermédiaire, le processus CSLP est pratiquement inexistant, et nous ne parlerons pas des districts et du niveau de pouvoir encore inférieur ;
- un manque de largeur et de profondeur dans le processus participatif. Les pouvoirs publics semblent réticents à intégrer d'autres personnes dans le processus CSLP. Ce constat ne s'applique pas seulement aux gens ordinaires, mais aussi aux ONG et au secteur privé. Le phénomène est partiellement dû à la faible position des intéressés eux-mêmes, mais aussi et surtout à la peur des pouvoirs publics de voir les processus décisionnels influencés par d'autres.

*Contenu*

De manière générale, le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté de la Tanzanie est un document clair. Néanmoins, quelques remarques s'imposent :

- un certain flou subsiste à propos de la politique macroéconomique des autorités et du degré d'engagement en faveur des pauvres. Au vu de l'affectation réelle des fonds (*expenditure tracking* : suivi des dépenses), seule une faible partie des dépenses a des retombées directes sur les pauvres. Le CSLP ne dit rien à ce propos, même dans les volets consacrés aux secteurs de croissance que sont l'exploitation minière et le tourisme. On est donc en droit de se demander si le taux de croissance de 5 % est le fruit d'une politique délibérée ou est uniquement dû à des facteurs externes [34] ;
- le CSLP donne une image tronquée de la situation, car il part d'une définition étroite de la pauvreté en mettant l'accent sur l'amélioration des *conditions* du développement, comme celles liées à la santé publique, à l'enseignement, à l'eau pure et aux chemins ruraux. Certes, ces secteurs sociaux sont indispensables à un véritable

34 Un des représentants des donateurs a décrit cette incertitude : « Ni les pouvoirs publics tanzaniens ni les donateurs n'ont la moindre idée de la manière dont la croissance doit être générée. Ne me demandez pas où nous en serons dans cinq ans... ».

développement, mais une stratégie efficace de lutte contre la pauvreté ne peut avoir pour seul objectif l'élimination des obstacles. Elle doit aussi renfermer des stratégies destinées à favoriser le développement. Et c'est ce qui fait défaut dans le CSLP ;

- la croissance en faveur des pauvres requiert davantage d'intérêt et d'engagement envers le secteur productif, c'est-à-dire des investissements et une budgétisation en faveur des pauvres, principalement dans l'agriculture [35], un secteur qui est certes mentionné dans le CSLP, mais n'y reçoit pas l'attention souhaitable. D'autres secteurs productifs devraient également être évoqués de manière plus précise. Ainsi, il n'est pratiquement pas question dans le CSLP du microcrédit en tant qu'instrument vital de stimulation de l'économie dans le secteur informel. Le principal intermédiaire en matière de microcrédit (Pride) ne compte par exemple que 110 000 emprunteurs. La banque de microcrédit bénéficiant du plus grand soutien international, Akiba Bank, n'a que quatre mille clients après cinq ans d'activité. Un manque d'intérêt identique s'observe pour le crédit commercial classique qui est l'oxygène de la croissance économique. Un rapport récent de la Banque mondiale révèle qu'en 1999, sur un montant global des dépôts équivalant à 780 millions USD, les banques commerciales n'avaient converti que 280 millions USD en crédits dans le pays même (dont moins de 17 millions USD dans l'agriculture) [36]. Les banques locales disposent bien de fonds pour consentir des prêts, mais elles ne veulent courir aucun risque. La législation et la justice boiteuses ont également une part de responsabilité dans la mesure où elles rendent difficile toute action visant à faire respecter par la contrainte les contrats conclus et à garantir l'exécution des hypothèques ;
- le CSLP ne renferme aucune analyse des interventions antérieures dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, si bien que le pays tire peu de leçons du passé ;
- les perspectives de développement locales ne sont pas présentées de façon assez différenciée ;
- certes, le CSLP contient une analyse politique de la pauvreté, mais celle-ci ne se traduit quasiment pas par des démarches concrètes. La politique des pouvoirs publics se caractérise dès lors par un manque de cohérence. À titre d'exemple, s'il existe bien des projets de réforme des administrations locales, ils ne tiennent pas compte des capacités de ces autorités qui doivent mettre en œuvre les mesures indiquées dans le CSLP. Autre exemple : l'exonération fiscale dont les sociétés étrangères peuvent bénéficier au mépris des conséquences néfastes de cette disposition sur les entreprises locales. Il n'existe aucune mesure comparable pour protéger ou stimuler l'activité nationale [37].

35 L'économie dépend pour 50 % de l'agriculture et 80 % de la population en vit.

36 Banque mondiale : *Tanzania at the Turn of the Century*, Washington, 2000.

37 Citation d'un membre de la Chambre de commerce : « Ils reçoivent des prêts que nous ne recevons pas, ils reçoivent des exonérations d'impôt que nous ne recevons pas, ils reçoivent des autorisations que nous ne recevons pas et, en prime, ils font venir par avion 80 % de leur approvisionnement. Les chaînes de supermarchés africaines supplantent les commerçants locaux et vendent même des légumes produits en Afrique du Sud… ».

*Suivi*
Bien que la croissance en faveur des pauvres ne se soit pas encore traduite par une stratégie d'émancipation sociale et politique, le processus CSLP a contribué à l'apparition d'un climat de changement. Quelques initiatives prometteuses ont vu le jour, par exemple dans le domaine de la diffusion de l'information. La volonté de donner la priorité à la lutte contre la pauvreté est beaucoup plus marquée qu'autrefois, pas seulement au sein des pouvoirs publics, mais aussi dans la communauté des donateurs. Les premiers pas vers un changement de mentalité ont donc été accomplis. À présent, il s'agit d'étendre ce changement aux pouvoirs locaux et à la population elle-même, car il est clair que cette dernière doit être associée plus étroitement au processus.

Ici aussi, quelques commentaires s'imposent :
- une croissance en faveur des pauvres exige des dépenses ad hoc. Comme nous l'avons déjà signalé, il ressort des rapports de suivi des dépenses que seule une faible partie de celles-ci profite directement à la population pauvre ;
- avec l'aide des donateurs (notamment le PNUD), un système de suivi a été mis en place. En principe, un bon mécanisme de suivi est un instrument important et nécessaire. Néanmoins, l'on est parfois en droit de se demander si le suivi ne devient pas une fin en soi. Dans le cas de la Tanzanie, le système est bureaucratique et très détaillé. Il semble que l'on dépense beaucoup trop d'énergie à développer des systèmes de suivi parfaits qui constituent un but en soi, alors que seuls quelques pays donateurs disposent de mécanismes aussi sophistiqués sur leur propre territoire.

Influence du CSLP sur les donateurs
S'il est bon, le CSLP tanzanien aura aussi des conséquences sur les donateurs. Premièrement, parce qu'un CSLP renferme des propositions stratégiques formulées par les pouvoirs publics et la population elle-même. Deuxièmement, l'ensemble du processus CSLP doit conduire à une meilleure coordination avec les donateurs et entre eux. Pour s'assurer que cet objectif est atteint, il suffit d'observer les changements qui transparaissent dans les engagements et les dépenses des donateurs et d'examiner dans quelle mesure ces changements reflètent les priorités du CSLP. La manière dont les donateurs collaborent et la qualité de leur coopération lors de l'attribution des fonds, les débats politiques et les méthodes utilisées peuvent eux aussi servir d'indicateurs.

Comme nous l'avons signalé, le CSLP donne la priorité à sept secteurs : santé publique, enseignement, agriculture, chemins ruraux, eau, système judiciaire et lutte contre le VIH/SIDA. En 1997, les engagements des donateurs portaient surtout sur les secteurs sociaux, lesquels couvraient trois à quatre des sept priorités CSLP, à savoir la santé publique, le VIH/SIDA, l'enseignement et l'eau. En 2000, les secteurs sociaux n'ont pas suscité autant d'attention. Les engagements relatifs à l'enseignement avaient déjà diminué durant la seconde moitié des années 90. Actuellement, ce sont surtout les « petits » donateurs qui soutiennent ce secteur [38].

38 De nombreux autres donateurs bilatéraux se sont intéressés à l'éducation dans les années 90, même si leurs engagements étaient généralement assez modestes : Australie (3,3 millions USD de 1995 à 2000), Canada (8,3), Belgique (21,3), Finlande (8,5), France (1,7), Italie (0,1), Japon (21,3), Espagne (0,7), Suède (39,1) et Suisse (2,5).

Les États-Unis sont le principal acteur dans le domaine de la santé, tandis que l'Allemagne s'intéresse en priorité à l'approvisionnement en eau potable et à l'épuration des eaux. Les Pays-Bas constituent un partenaire de choix pour le développement du secteur privé, l'enseignement primaire, l'administration locale, la santé publique et l'eau et l'assainissement. Le sous-secteur transport et communications, avec des engagements annuels d'environ 100 millions USD, représente également une des grandes priorités des donateurs. En 2000, le Danemark a pris à son compte 65 % des engagements dans ce domaine. Toutefois, on ignore pour l'instant si ces fonds sont principalement destinés aux chemins ruraux, une des priorités du CSLP. L'agriculture – le premier secteur productif – est toujours quelque peu négligée avec respectivement 12,6 % et 7,8 % des engagements bilatéraux en 1997 et 2000. Il est significatif que tous ces engagements ne viennent pas des plus grands donateurs. Dans leurs choix sectoriels, ceux-ci ne se sont manifestement pas beaucoup préoccupés des priorités du CSLP.

Coopération et harmonisation

Dans le cadre du processus CSLP, neuf donateurs (Norvège, Danemark, Suède, Finlande, Suisse, Royaume-Uni, UE et Pays-Bas, avec le Japon comme observateur) collaborent étroitement [39]. Ces donateurs ont constitué le fonds *Poverty Reduction Budget Support* (Appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté) afin de soutenir le processus CSLP par l'octroi de capitaux qui viennent s'ajouter à l'aide traditionnelle. Leur niveau de coopération se situe entre coordination et harmonisation [40].

Des sous-groupes présidés par différents donateurs (pas seulement les neuf précités) se sont créés pour des thèmes spécifiques. Les Pays-Bas, par exemple, président les sous-groupes Développement du secteur privé (*Private Sector Development*) et Égalité hommes / femmes (*Gender)*, tandis que l'UE est responsable des routes (*Roads*), la Norvège de l'environnement (*Environment*), les États-Unis du sida (*VIH/AIDS*) et le Royaume-Uni de la santé (*Health*).

De plus, ces donateurs ont constitué un *Independent Monitoring Group* (Groupe de suivi indépendant) dans lequel le Royaume-Uni joue un rôle clé.

Un des principaux objectifs de la coordination des donateurs est de réduire la pression sur les autorités tanzaniennes. En effet, les plus hauts décideurs politiques consacrent environ la moitié de leur temps à des questions liées aux donateurs en raison des quelque mille missions que la Tanzanie accueille chaque année. Reste à savoir si c'est uniquement à cause des donateurs. Pour les pouvoirs publics tanzaniens, cela pourrait aussi être un moyen de monter les donateurs les uns contre les autres. L'hypothèse selon laquelle les donateurs seront là à tout jamais conditionne également la démarche commune de ceux-ci. Cette hypothèse pourrait se vérifier, mais c'est une mauvaise base pour une stratégie de développement. C'est ainsi que des domaines de développement capitaux sont confiés à des organes dirigés par des donateurs, les pouvoirs publics tanzaniens en étant réduits à jouer les sous-traitants au lieu d'assumer le rôle principal. Si l'objectif ultime est d'amener la Tanzanie à se prendre en

39 L'Irlande et le Canada font aussi partie du groupe, mais ils n'ont pas encore versé leur quote-part.

40 On distingue trois phases dans le processus de coordination : partage d'informations, coordination et harmonisation.

charge elle-même sans devoir compter sur l'aide extérieure, c'est maintenant qu'il faut poser les jalons de son émancipation [41].

Signalons enfin la responsabilité des donateurs dans certains déséquilibres de l'économie mondiale. Ainsi, les cotonniers africains perdent chaque année 200 millions d'euros à cause des subventions qui sont accordées à leurs collègues européens et américains et qui favorisent la surproduction et compriment les prix.

*Conclusions*

La délégation de l'AIV a vu en Tanzanie un parlement assez faible qui ne joue aucun rôle visible dans le processus CSLP [42], un secteur privé en déperdition [43] et, comme nous l'avons dit, une société civile qui manque de vigueur. L'un des grands problèmes est que trop de réformes et de changements de politique se produisent simultanément. Il est louable et indispensable de combattre la pauvreté sur tous les fronts, mais il n'est pas réaliste d'attendre que les pouvoirs publics tiennent toutes leurs promesses en même temps. De plus, les priorités définies sont si nombreuses (pour satisfaire les donateurs ?) qu'on est en droit de se demander si ce sont encore des priorités. Il est pourtant capital que les priorités soient en nombre limité, comme l'AIV le précise dans ses recommandations. Il serait par ailleurs souhaitable de signaler explicitement ce qui n'est pas une priorité. En d'autres termes, le développement d'une politique implique également la définition de « postériorités ».

L'AIV est d'avis que le processus CSLP a généré en Tanzanie un changement sur le plan **conceptuel** ainsi qu'une meilleure compréhension de la lutte contre la pauvreté et une amélioration de l'analyse de la pauvreté, mais qu'il reste encore énormément de choses à faire. Au niveau **institutionnel**, des réformes considérables sont en cours, mais elles n'ont pas encore débouché sur des changements significatifs. Le progrès le plus marquant est le changement de **focalisation** et l'ouverture d'esprit que favorise le processus CSLP. Néanmoins, celui-ci semble prisonnier de structures bureaucratiques qui ne sont ni ouvertes ni transparentes et qui ont peu de comptes à rendre à la population.

En ce qui concerne l'impact, les avis sont partagés. Des changements positifs pourraient résulter d'un accroissement des investissements dans le secteur social, bien que l'on ne puisse pas encore se faire une idée très précise de la qualité de ces investissements ni de la part du budget qu'ils représentent. Pratiquement aucune amélioration n'est visible dans le secteur productif. Ce dernier n'est quasiment pas pris en compte dans le CSLP et ne bénéficie donc d'aucune priorité dans l'établissement du budget et des affectations de fonds. Vu l'objectif final du CSLP, c'est là une grave lacune.

41 Le simple fait que presque toutes les activités des ONG soient financées à 100 % par des fonds venus d'outre-mer, sans que les autorités manifestent la moindre intention de prendre à leur charge au moins une partie des subventions, donne à penser qu'elles ne se tracassent pas à l'idée que les décisions concernant les composantes essentielles du programme de développement continueront à être prises par les donateurs dans le futur.

42 Le parti au pouvoir détient 86,9 % des sièges, le reste se répartissant entre cinq partis.

43 Même la Chambre de commerce est faible et ne se considérait pas comme un véritable partenaire dans le CSLP. Elle est également financée par l'étranger, en l'occurrence par Danida (Danemark).

Cadre de croissance et d'émancipation

Comme nous l'avons vu dans la première partie, l'AIV décrit les situations de pauvreté sur la base des cinq dimensions du CAD : accès aux moyens de production et aux droits, aux services publics et aux réseaux concernés, dans un climat de vulnérabilité, d'insécurité et d'impuissance. Dans ce contexte, il est nécessaire de créer un environnement favorable à la croissance et à l'émancipation.

Si on le ramène aux grandes lignes de la dimension économique, sociale et politique de la pauvreté, le CSLP relatif à la Tanzanie appelle les constats suivants :

- la **dimension économique** et ses secteurs pertinents comme l'agriculture sont gravement négligés ;
- la **dimension sociale** est abordée, mais avec les réserves mentionnées plus haut ;
- la **dimension politique** n'est prise en considération que partiellement, à savoir sur le plan des changements institutionnels. L'émancipation sociale et politique des pauvres ne figure (pour ainsi dire) pas dans la liste des préoccupations.

Reste à savoir quelle est l'origine de ces lacunes, à supposer que les acteurs – aussi bien du côté tanzanien que chez les donateurs – veuillent enregistrer des progrès sensibles sur ces trois plans. L'une des causes du phénomène pourrait être que les pouvoirs publics tanzaniens sont confrontés à une multitude de souhaits des donateurs qu'il faut examiner au cas par cas. Dans un tel contexte, le détail prévaut souvent sur l'essentiel et il devient difficile de rétablir une réelle cohérence. Deuxième cause possible : la présence de responsables par sous-secteur, mais l'absence d'une autorité qui chapeaute le tout. Les pouvoirs publics devraient naturellement jouer ce rôle, mais ils ne disposent que d'une marge de manœuvre réduite pour concevoir leur propre politique qui transcenderait ces sous-domaines distincts. C'est aussi pour cela qu'ils peuvent perdre de vue des éléments essentiels. Le troisième problème est que, dans ce climat, les initiatives locales ne bénéficiant pas de l'appui d'un « *sponsor* » international ont peu de chances d'être retenues. Il n'est pas aisé de trouver une solution simple à ce scénario complexe dans lequel tant d'intérêts sont en jeu et tant d'acteurs s'efforcent d'atteindre leurs propres objectifs.

Une coordination beaucoup plus efficace, aussi bien entre donateurs qu'entre instances et niveaux de pouvoirs tanzaniens, constituerait un premier pas dans la bonne direction. Cette coordination devrait aller au-delà de l'organisation du travail fonctionnelle qui existe pour l'instant. Ensuite, un pont solide devra être construit entre donateurs et autorités tanzaniennes afin non seulement d'assurer le suivi de ce qui se fait, mais aussi de s'intéresser aux éléments qui n'ont pas retenu suffisamment l'attention ou qui risquent d'être négligés. Dans les agendas surchargés, ce dernier point ne suscite aucun intérêt. On note plutôt une tendance à perdre aussi de vue des aspects essentiels dans la multitude de choses à faire. Le réflexe n'est donc pas de s'imposer des contraintes supplémentaires qui risquent d'écarter des éléments primordiaux. Dans cette dernière catégorie se range le développement systématique d'activités générant des revenus pour la plus grande partie de la population, par exemple dans les services et l'industrie rurale. Des mesures allant dans ce sens doivent être identifiées au niveau local et mises en œuvre avec les parties prenantes, notamment le secteur privé.

### *II.1.b Éthiopie*

*Contexte*

Une longue histoire de graves violations des droits de l'homme, de problèmes alimentaires, de guerres, d'instabilité politique et de pouvoir marxiste a relégué l'Éthiopie au bas de l'« échelle de développement ». Sa 168e place sur l'Indice du développement humain fait d'elle l'un des pays les plus pauvres du monde, avec une espérance de vie qui ne dépasse pas 44 ans, un taux d'alphabétisation des adultes de moins de 40 %, un revenu par habitant de 100 USD et, à la fin 1999, environ 11 % de la population contaminée par le virus VIH. Si l'on ajoute à cette liste le conflit avec l'Érythrée et l'implication de l'Éthiopie dans la situation en Somalie et au Soudan, personne ne sera surpris que l'histoire politique, économique et sociale du pays revête beaucoup d'importance pour la compréhension des possibilités offertes par le processus CSLP.

Après la prise de pouvoir d'une coalition de groupes armés en 1991 et la mise en place d'un gouvernement transitoire pour une période de quatre ans, le pays est devenu officiellement la République fédérale démocratique d'Éthiopie en août 1995. Elle se compose de neuf États jouissant d'une large autonomie économique et exécutive. Le pays est doté d'une structure fédéraliste reposant sur une base ethnique, ce qui est ancré dans sa Constitution.

En 1995 et en 2000, le Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien (FDRPE) a remporté les élections avec 90 % des sièges au Conseil des représentants du peuple ou Chambre basse [44]. Les partis et groupes politiques plus petits, qui avaient encore boycotté les élections de 1995, ont participé à celles de 2000, mais n'ont pas obtenu beaucoup de sièges. Le caractère assez récent de la démocratie limite considérablement les possibilités et capacités des pouvoirs publics, tout comme les dissensions internes au sein du Front populaire de libération du Tigré (FPLT), le parti majoritaire de la coalition au pouvoir. Les divergences de vues portent notamment sur l'accord de paix avec l'Érythrée et le fonctionnement de la Commission fédérale d'éthique et de lutte contre la corruption.

Le montant total de l'APD pour l'Éthiopie s'élevait en 2000 à près de 700 millions USD. Environ 55 % de la somme a été fournie par des donateurs bilatéraux. Les crédits d'ajustement structurel de la Banque mondiale pour un montant de 400 millions USD (2000) et un prêt du Fonds pour la réduction de la pauvreté et la croissance du FMI à hauteur de 121 millions USD (2001) rendent l'Éthiopie très dépendante de ces institutions et de leurs conditions. Parfois, ces conditions sont utiles, comme celles qui concernent la consultation entre les pouvoirs publics et le secteur privé [45].

En Éthiopie, le secteur national des ONG ne s'est développé qu'après le changement de régime de 1991. Cependant, ces ONG ne donnent pas encore toute leur mesure en raison de la structure fédéraliste et ethnique du pays que nous avons évoquée plus

44 Les membres, beaucoup moins nombreux, du Conseil de la fédération ou Chambre haute sont désignés indirectement par les régions.

45 On a notamment constaté que les membres du FDRPE étaient nettement majoritaires dans certains branches du monde des affaires. Par ailleurs, le manque de crédit donne du fil à retordre aux chefs d'entreprise. Cela s'explique à la fois par la corruption au sein de la *Commercial Bank of Ethiopia* et par le traitement préférentiel accordé aux entreprises des membres du Front. Source : Economic Intelligence Unit : *Country Report Ethiopia*, etc., 2002, pp. 14-15.

haut. Les organes de l'État, tout comme les ONG les plus éminentes, sont étroitement liés aux groupes ethniques dominants. Curieusement, les ONG ont elles-mêmes élaboré en 1999 un code de conduite dont l'objectif est : « la promotion de méthodes de travail plus efficaces et l'amélioration du partenariat entre les ONG, le gouvernement et le secteur privé » [46]. Mais pour l'instant, la manière dont les ONG agissent et leur influence sur la politique gouvernementale sont difficiles à saisir. Ce pouvoir dépend en partie de l'ouverture dont font preuve les pouvoirs publics. Et vu l'histoire politique du pays, tout porte à croire qu'une vision plus libérale du rôle d'autres parties prenantes de la société commence seulement à émerger.

Cette situation place également les donateurs devant un dilemme. S'ils tentent de briser la domination de certains groupes ou de la mettre en cause, ils s'ingèrent dans l'organisation intérieure du pays. S'ils ne le font pas, ils renforcent les structures dominantes et risquent d'ignorer d'importantes régions pauvres. Pour dépeindre la situation dans toutes ses nuances, les CSLP devraient consacrer plus d'attention aux différences régionales.

Les ONG internationales jouent toujours un rôle dans le processus CSLP et s'illustrent surtout dans des activités de lobbying et de promotion. Près de la moitié des 458 ONG enregistrées au ministère de la Justice sont des organisations internationales.

*Processus*

En 2001, l'ONG internationale *World Vision* a déclaré à propos du CSLP intérimaire qu'il était le produit d'une seule partie : le gouvernement. Les autres n'avaient pas été impliquées dans son élaboration. Simultanément, le CSLP intérimaire promettait un renforcement de la consultation dans la phase de préparation du CSLP complet. Dans le processus qui conduit à ce dernier, certains signes donnent à penser qu'une partie de la société civile a relevé le défi. Dans un rapport de mars 2002, les ONG émettent le souhait d'être et de rester intégrées dans le processus CSLP, mais signalent également des changements sur le plan du contenu : améliorations dans l'enseignement et l'agriculture, bonne gouvernance et plus grande sécurité des citoyens [47].

Le CSLP complet (connu sous le nom de *Sustainable Development and Poverty Reduction Programme* – SDPRP, Programme de développement durable et de réduction de la pauvreté) a en effet vu le jour sur un mode plus participatif. Un comité de pilotage national, composé de ministres, et un comité technique national ont été constitués, avec une structure similaire au niveau régional. Le processus consultatif a été lancé en août 2001 au niveau du district et a été suivi de rencontres au niveau régional et fédéral. Le SDPRP ne fournit que des informations sommaires sur la contribution des différentes organisations et sur les points de discussion les plus importants. En fait, on affirme seulement que les résultats des consultations confirment dans une large mesure le changement de tendance. Simultanément, les pouvoirs publics éthiopiens ont indiqué leur intention de poursuivre le processus de consultation, mais les mécanismes avec lesquels ils veulent institutionnaliser la participation des ONG et du secteur privé ne sont pas encore élaborés.

46 Voir aussi le site internet : http://www.crdaethiopia.org

47 En mars 2002, la PRSP Task Force a publié un rapport intitulé *Shaping Ethiopia's Future in the 21st Century – a Non-Governmental Organisations Perspective on Poverty Reduction Strategy Paper for Ethiopia.*

*Contenu*

Les auteurs du CSLP intérimaire affirment beaucoup de choses, mais en démontrent peu. Le texte contient par exemple cette information peu fondée selon laquelle la situation de pauvreté s'est nettement améliorée ces dix dernières années. Or les données provenant d'autres sources sont tout à fait opposées. Selon *Voices of the Poor*, le fossé entre les riches et les pauvres s'est au contraire creusé depuis le milieu des années 90. Un rapport de *World Vision* démontre lui aussi que le pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté a augmenté [48]. Le CSLP intérimaire renferme certes des priorités : la focalisation sur la lutte contre la pauvreté dans le programme ADLI (*Agricultural-Development-Led Industrialisation*), la réforme de la justice et des administrations publiques, la décentralisation et la participation de la population au processus décisionnel, l'autonomisation des femmes et le développement des capacités dans les secteurs public et privé. Ces préoccupations s'intègrent dans le cadre de croissance et d'émancipation indispensable à la croissance en faveur des pauvres, ainsi que nous l'avons vu précédemment. Mais, comme pour d'autres points du CSLP intérimaire, ce sont les effets concrets qui manquent.

L'on s'attendait à ce que le CSLP complet, le SDPRP, présente une analyse plus solide de la situation, avec une attention spécifique pour les causes du phénomène et les leçons à tirer des expériences antérieures de la politique de lutte contre la pauvreté. À cet égard, le SDPRP est décevant. Bien que le « profil de la pauvreté de l'Éthiopie » fournisse des informations, la plupart d'entre elles atteignent un niveau très élevé d'abstraction et ne se prêtent pas à la formulation de recommandations politiques claires. Par ailleurs, une analyse plus qualitative fait défaut. Même si différentes dimensions de la pauvreté sont examinées, par exemple l'enseignement et la santé publique, l'accent reste mis sur la dimension économique et la perspective homme/femme est quasiment ignorée. L'analyse de la dimension politique de la pauvreté était absente du CSLP intérimaire et l'est à nouveau dans le SDPRP.

Les lignes développées dans le CSLP intérimaire sont reprises dans le SDPRP. Deux secteurs viennent s'ajouter aux questions prioritaires : le développement du secteur privé et la croissance des exportations, non seulement pour les produits agricoles, mais aussi pour les produits industriels. Aucun indicateur n'a encore été mis au point pour le suivi des progrès dans ces secteurs.

Le programme ADLI est axé sur l'agriculture en tant que priorité absolue du développement économique, avec comme principaux aspects les programmes de crédit, le développement de l'infrastructure d'éducation, les soins de santé de base, les routes et l'approvisionnement en eau à la campagne. Ce choix est logique vu qu'environ 85 % de la population vit en zone rurale et que l'agriculture représente 45 % du produit national brut. La réduction de l'insécurité alimentaire est un objectif connexe important, bien qu'il soit précisé que l'aide alimentaire continuera à jouer un rôle clé dans la

48 RAHMATO et KIDANU : *Consultations with the Poor – A Study to Inform the World Development Report 2000/2001 on Poverty and Development (National report, Ethiopia)*. Addis Abeba, 1999, p. 17. Dans : World Vision : *Submission to the Comprehensive Review of the PRSP approach*, 2001, les auteurs constatent que l'Éthiopie se caractérise par une immense pauvreté : ‹‹ *Ranking bottom in Africa in overall growth (-0,6 % annually) with a per capita income of $ 100 a year, approximately 65 % of Ethiopia's current population size of 63.5 million live in absolute poverty* ›› (Venant en dernier dans le classement des pays africains pour la croissance globale, (- 0,6 % par an), et disposant d'un revenu annuel de 100 USD par habitant, approximativement 65 % de la population actuelle de l'Éthiopie, forte de 63,5 millions d'habitants, vivent en dessous du seuil absolu de pauvreté).

prochaine période. *Voices of the Poor* confirme cette prévision, car le nombre de paysans sans terre augmente et la taille des surfaces cultivables diminue à la suite du déboisement et de l'érosion. Toutefois, ces deux grands problèmes de l'agriculture ne sont absolument pas évoqués dans l'ADLI. Dès lors, les donateurs doutent que ce programme puisse être le modèle central de croissance économique. Ils se demandent par exemple si cette stratégie, qui s'en tient dans les grandes lignes aux modes de culture traditionnels, offre un potentiel de croissance suffisant [49].

« *Governance, democratisation and autonomisation* » est un autre volet du CSLP par lequel le gouvernement éthiopien veut insister sur la nécessité d'une démocratisation et d'une décentralisation plus poussées, sous l'angle de la lutte contre la pauvreté. Mais cela exigera encore beaucoup de progrès de la part d'un pays marqué par une longue histoire de pouvoir centraliste et non représentatif. Eu égard à cette situation, ce volet ne pourra lui aussi prendre une forme satisfaisante qu'à beaucoup plus long terme. Les déficits du budget public et la capacité des pouvoirs publics, du secteur privé et de la société civile à réaliser les programmes constituent d'autres sources de préoccupation. Elles s'expliquent partiellement par le programme de décentralisation qui se déroule parallèlement au processus CSLP et pèse lourdement sur les finances et les capacités.

Sur le plan macroéconomique, le SDPRP table sur une croissance annuelle globale de 7 % et une croissance de 7,5 % dans le secteur agricole. Au vu des chiffres de croissance des dernières années et de la récession de l'économie mondiale, de l'aggravation des problèmes d'environnement et des faibles progrès réalisés dans le développement de nouvelles technologies pour l'agriculture sèche, ces chiffres doivent être considérés comme trop optimistes, d'autant plus que l'Éthiopie est maintenant en proie à la famine. Néanmoins, les donateurs souscrivent dans les grandes lignes à la politique macroéconomique (maîtrise de l'inflation, réformes fiscales, augmentation des dépenses pour les secteurs liés à la pauvreté, diminution du déficit budgétaire et contrôle des coûts de la défense) exposée dans le SDPRP.

*Suivi*

L'un des plus gros problèmes du processus CSLP en Éthiopie concerne le financement des mesures. Les investissements proposés sont irréalistes, surtout sous l'angle du désengagement des donateurs à plus long terme. En janvier 2002, la collectivité des donateurs a présenté un rapport critique sur quelques questions essentielles du CSLP en chantier [50]. Elle trouvait par exemple que l'on ne prêtait pas suffisamment d'attention au développement du secteur privé, un secteur considéré comme crucial pour la croissance économique et l'emploi. Il convenait dès lors de prendre des mesures pour relancer l'initiative privée et favoriser l'émergence d'une situation équitable et d'un dialogue politique entre les pouvoirs publics et le secteur privé, ce qui faisait cruellement défaut selon les donateurs. Certains doutes pesaient en outre sur les capacités des pouvoirs locaux et régionaux et sur la portée des programmes en cours d'exécution, notamment en ce qui concerne les secteurs sociaux. Huit mois plus tard, les donateurs refont cet exercice avec le SDPRP sur la table [51]. Le contenu de ce programme

49 Ambassade des Pays-Bas à Addis Abeba : *Jaarplan 2002*, p.2.

50 Development Assistance Group (DAG) : D*AG PRSP – Issues Note – From Poverty to Sustainable Growth and Equity.* Addis Abeba, 2002.

51 DAG : *Joint Partner Review of the Ethiopian Sustainable Development and Poverty Reduction Programme (SDPRP).* Addis Abeba, 2002.

est certes suffisant pour justifier un soutien, mais de nombreux doutes subsistent. Les donateurs expriment leurs inquiétudes à propos de la mise en œuvre du processus de décentralisation, du modèle de croissance choisi (ADLI), du manque d'indicateurs, de l'absence de stratégie commerciale et la non-intégration de facteurs transversaux comme le genre, le VIH/SIDA et l'environnement. À propos de la participation, voilà ce que l'on peut lire : « Bien que les consultations du CSLP avec la société civile aient pris des dimensions sans précédent pour l'Éthiopie, on peut se demander si le gouvernement comprend et reconnaît réellement la valeur de ces consultations, au-delà du souci de satisfaire, sans conviction, les donateurs » [52].

D'autres avis de donateurs sur le SDPRP figurent dans l'encadré ci-après.

*Joint Partner Review of the Ethiopian Sustainable Development and Poverty Reduction Programme (SDPRP)*

*Gouvernance :*

- si l'intention des pouvoirs publics d'éviter les plans d'exécution et de travailler selon une méthode d'apprentissage sur le tas (« *learn by doing* ») est appréciée, la forme de cette dernière n'est pas très claire. Les donateurs souhaitent une institutionnalisation de la participation des parties prenantes dans la politique, la planification et le suivi ;
- le succès du processus de décentralisation dépend dans une large mesure du développement des capacités des niveaux de pouvoir inférieurs. Le SDPRP s'intéresse surtout à la décentralisation en matière fiscale. Mais, sans « décentralisation démocratique », l'ensemble du processus ne générera aucune autonomisation au niveau local.

*Analyse de la pauvreté :*

- le SDPRP n'utilise que des données quantitatives sur la pauvreté, alors que ce sont précisément les données qualitatives qui permettent de comprendre les causes du phénomène. Un certain flou subsiste à propos de la transposition de l'analyse de la pauvreté dans les choix politiques opérés.

*Contenu :*

- le modèle de croissance économique se compose presque uniquement de l'ADLI, ce qui ne constitue pas une base suffisante aux yeux des donateurs. De plus, les autorités tablent sur le fait que l'ADLI engendrera des taux de croissance de 7,5 % dans le secteur agricole, alors que le pourcentage moyen était de 2,5 % au cours de la dernière décennie. L'ADLI est trop orienté sur l'intrant et pas assez induit par la demande ;
- le SDPRP préconise certes une stratégie de croissance en faveur des pauvres, mais considère que des mesures de sécurité supplémentaires ne sont dès lors plus nécessaires pour compenser les coups du sort qui frappent les plus pauvres. Or quatre millions d'Éthiopiens sont tributaires de l'aide d'urgence ;
- si l'intention avouée de réformer le système judiciaire est bien accueillie, l'engagement explicite en faveur du changement semble réduit.

52 Mémo adressé à l'AIV par l'ambassade des Pays-Bas à Addis Abeba, octobre 2002.

Soutien des donateurs

Malgré toutes les réserves émises, une partie des donateurs (comme SIDA et DFID) et des organisations multilatérales ont adhéré à la proposition des pouvoirs publics éthiopiens d'établir un calendrier des donateurs sur lequel viendrait en première place l'appui budgétaire direct (« *Direct Budget Support – DBS*). Mais beaucoup de donateurs (dont les Pays-Bas) ne sont pas convaincus que les conditions soient réunies pour cet appui et ne veulent pas encore prendre d'engagement à ce sujet ou à propos d'une augmentation substantielle de l'aide. De plus, il n'est pas exclu que ce calendrier nuise à la coordination entre donateurs. Les données relatives aux engagements sectoriels des donateurs bilatéraux pour l'Éthiopie jusqu'en 2000 révèlent que si le montant des aides promises au secteur agricole a augmenté en 2000, cette hausse est surtout due à l'Italie. Autre fait significatif, l'année 2000 a fait apparaître une très nette augmentation des engagements en faveur de l'aide d'urgence, au détriment de l'infrastructure sociale et de l'aide programmatique.

Jusqu'à présent, rien n'indique que les donateurs aient l'intention de changer complètement de cap après avoir pris connaissance du SDPRP. Ils souhaitent tout d'abord améliorer le dialogue avec le gouvernement éthiopien et recevoir davantage d'éclaircissements sur le suivi du programme de lutte contre la pauvreté. Bien que le système de suivi exposé dans le SDPRP soit considéré comme « sérieux » par les donateurs, il ne répond pas à toutes les questions. Signalons en premier lieu les doutes concernant la capacité d'opérationnaliser un vaste système de suivi, surtout aux niveaux de pouvoir subordonnés. Vient ensuite la question de savoir comment d'autres parties prenantes pourront jouer un rôle dans ce mécanisme de suivi. Ce dernier point nous ramène en fait aux questions qui ont déjà été mentionnées précédemment, tant à propos du processus participatif que du volet « démocratisation ».

*Conclusions*

L'argumentation du CSLP éthiopien ne repose pas sur une définition multidimensionnelle de la pauvreté telle qu'elle figure dans la Ire partie du présent avis. L'approche économique domine et la dimension politique est brièvement évoquée sous le titre « Décentralisation et autonomisation », mais certains doutes sont permis concernant la faisabilité et la finalité de la politique présentée. L'accès des pauvres aux facteurs de production (dimension juridique) et l'octroi de microcrédits sont également abordés dans le document [53].

De manière générale, le SDPRP donne une image trop positive de la situation de pauvreté et des améliorations possibles. Les données qualitatives font défaut, les leçons

53 Sources pour ce chapitre : Development Assistance Group (DAG) : *DAG PRSP Issues Note – From Poverty to Sustainable Growth and Equity*, Addis Abeba, 2002. DAG : *Joint Partner Review of the Ethiopian Sustainable Development and Poverty Reduction Programme (SDPRP)*, Addis Abeba, 2002. The Economist Intelligence Unit (EIU), *Country Report Ethiopia, Eritrea, Somalia, Djibouti,* Londres, septembre 2002. EIU : *Country Profile 2002 – Ethiopia, Londres*, septembre 2002. Gouvernement éthiopien : *Ethiopia – Interim Poverty Reduction Strategy Paper 2000/01-2002/03*, Addis Abeba, novembre 2001. OCDE : *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 1996-2000*, Paris, 2002. Rahmato & Kidanu : *Consultations with the Poor – a Study to Inform the World Development Report/2000/01 on Poverty and Development (National report, Ethiopia)*, Addis Abeba, 1999. Ambassade des Pays-Bas à Addis Abeba : *Jaarplan 2002- HMA Addis Abeba*, Addis Abeba, 2002 ; *Actuele stand van zaken PRS-proces Ethiopië* (mémento interne), Addis Abeba, octobre 2002. World Vision : *Submission to the comprehensive review of the PRSP approach.*

ne sont pas tirées et les problèmes inhérents à la mise en œuvre ne sont pas ou pratiquement pas évoqués. Autre point critique : un filet de sécurité supplémentaire pour venir en aide aux plus pauvres dans les situations d'urgence a été mis sous le même dénominateur que la stratégie de croissance en faveur des pauvres et n'existe plus en tant que tel. Dans la pratique, cette stratégie n'offre par conséquent aucune solution à la famine qui frappe actuellement divers pays, dont l'Éthiopie, en raison de la sécheresse. Comme la réalité est ainsi sacrifiée à des vœux pieux, le SDPRP donne l'impression d'avoir surtout été écrit à l'intention des donateurs.

Malgré tout, il renferme un certain nombre d'aspects qui constituent une part essentielle du cadre de croissance et d'émancipation mentionné dans le présent avis. Pensons par exemple aux réformes du secteur financier, aux mesures destinées à créer un climat favorable aux entreprises et à la décentralisation du pouvoir économique. Les réformes fiscales visant à financer la lutte contre la pauvreté et améliorer l'accès des pauvres aux soins de santé et à l'enseignement sont également positives.

Par contre, la réforme agraire est totalement inexistante. De plus, des doutes subsistent concernant la capacité future de mettre en œuvre les projets, surtout ceux à vocation plus politique. Quant à la situation financière, elle est loin d'être saine et elle est abordée sous un angle résolument trop optimiste.

### *II.1.c Ouganda*

*Contexte*

C'est en 1962 que l'Ouganda a proclamé son indépendance vis-à-vis du Royaume-Uni. La période qui a suivi a été marquée par l'instabilité, les troubles sociaux et la violence ethnique. Après la prise de pouvoir par l'Armée de résistance nationale, en 1986, le pays a connu une phase relativement stable et tranquille, avec des taux de croissance économique allant jusqu'à 6 % dans les années 90. Le président Museveni en est maintenant à son troisième mandat (le dernier aux termes de la Constitution). En dépit d'une opposition croissante au système du parti unique [54], Museveni est toujours populaire parmi la population.

Avec un revenu de 300 USD par habitant, l'Ouganda vient en 150e place sur l'indice de développement humain et se classe ainsi parmi les régions les plus pauvres de monde [55]. Les principaux problèmes auxquels sont confrontées les autorités ougandaises sont la pauvreté, les réfugiés et les troubles dans la région. Sur les quelque 22 millions d'habitants que compte le pays, 35 % vivent dans une pauvreté absolue [56]. La majorité des pauvres sont des paysans et habitent à la campagne.

L'Ouganda abrite plusieurs centaines de milliers de réfugiés du Soudan et du Rwanda. À ceux-ci s'ajoutent des centaines de milliers de personnes déracinées à la suite des troubles dans le Nord. L'instabilité causée par la domination de « l'Armée de résistance du Seigneur » (*Lord's Resistance Army*) empêche le gouvernement de lutter contre la pauvreté dans cette région [57].

54 Selon la version officielle, l'Ouganda est un « système sans partis ». *The Movement* se veut être un mouvement unanimement soutenu par la population et non un parti politique.

55 PNUD, *Human Development Report 2002*, 2002.

56 APPLETON, *Uganda National Household Survey*, 2001.

*Processus*

Le CSLP de l'Ouganda se compose du *Poverty Eradication Action Plan* (PEAP) de 1997 et d'un résumé de celui-ci. Le principal objectif est de réduire la pauvreté à 10 % d'ici 2017. Le PEAP a été rédigé à la demande du ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique (FPDE) par la *National Task Force on Poverty Eradication*, dans laquelle étaient représentés des organisations sociales, d'autres ministères et des donateurs. Pour l'élaboration du PEAP, sept groupes de travail thématiques ont été créés et chacun d'entre eux a été chargé de traiter un point particulier via l'analyse de données, des réunions d'experts et des séminaires. Des membres du parlement et des organes gouvernementaux ont également été invités dans ce cadre. Par ailleurs, 45 organisations sociales, dont *Ouganda Debt Network, Uganda's Women's Network* (UWONET), Oxfam, SNV et *World Vision* ont constitué un autre groupe de travail, la *Civil Society Task Force*. Sa création a accru la visibilité de la société civile et a facilité le contact avec le FPDE. Le groupe a aussi servi de centre de collecte pour toutes les informations glanées auprès de leur base par les organisations affiliées.

De nouvelles données et idées sont intégrées chaque année dans le rapport sur la pauvreté (*Poverty Status Report*) qui sert de base au rapport d'avancement du CSLP. Le premier *Poverty Status Report* a été publié en 1999, après quoi une nouvelle version du PEAP a vu le jour en 2000 [58]. Le PEAP revu fait abondamment référence à l'*Uganda Participatory Poverty Assessment Project* (UPPAP), auquel 67 communautés locales et neuf districts ont pris part. Les pouvoirs centraux et locaux se sont également investis dans son élaboration, de même que des parlementaires, des groupes sociaux et des donateurs. La population a été associée au processus via les programmes de radio et de télévision et les pages de débat des journaux [59]. Avant chaque consultation, les projets de texte actualisés ont été remis aux participants. Néanmoins, cette participation apparemment exemplaire appelle certaines réserves : la rédaction du PEAP définitif a eu lieu derrière les portes closes du FPDE, avec l'assistance technique d'un consultant payé par le Royaume-Uni [60].

57 En 1999, 58,8 % de la population vivait avec moins de un dollar par jour au Nord , 42 % à l'Ouest, 54,3 % à l'Est et 27,7 % dans le centre de l'Ouganda. Ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique, *Uganda's Poverty Eradication Action Plan ; Summary and Main Objectives*, Kampala, 2000, (p. 15 et tableau 2.3).

58 Le gouvernement a l'intention de revoir le PEAP/CSLP tous les trois ans, avec deux rapports annuels, sur la pauvreté (*Poverty Status Reports*) dans l'intervalle. Jusqu'à présent, il a respecté cet engagement.

59 L'UDN signale à ce propos : « *Civil society inputs were sometimes wholly incorporated into the draft. For instance … the whole section on participation and monitoring, written by civil society* » (Les apports de la société civile ont parfois été repris intégralement dans le projet. Par exemple… toute la section relative à la participation et au suivi, rédigée par la société civile). De même, toute la section relative à l'emploi n'a été intégrée dans le projet que sur proposition des groupes sociaux. Selon l'UDN, cette démarche participative des pouvoirs publics est « *a very important milestone in changing government-civil society relationships in Africa* », Uganda Debt Network : *Debt Relief and PRSPs in Africa*, pp. 5 et 6.

60 K. BROCK, R MCGEE et R. SEWAKIRYANGA, dans : Wilks, A. & F. Lefrançois : *Blinding with Science or Encouraging Debate : How World Bank Analysis Determines PRSP Policies*, Bretton Woods Project & World Vision, 2002, p. 29.

Le PEAP constitue le cadre général dans lequel s'inscrivent les plans sectoriels et les programmes d'investissement. C'est aux autorités locales qu'incombe la responsabilité de la mise en œuvre des mesures élaborées à leur niveau. Elles peuvent toutefois compter sur le soutien technique et financier des ministères compétents, lesquels prennent ainsi connaissance des difficultés et obstacles à surmonter. Par exemple, les problèmes de capacité peuvent alors être signalés et résolus progressivement avec l'aide des donateurs et des ONG.

La Banque mondiale et le FMI s'expriment en termes élogieux sur la manière dont le processus CSLP s'est déroulé. Dans l'évaluation conjointe (« *Joint Staff Assessment* »), il est dit que le processus a été intégré dans la planification et les procédures budgétaires des pouvoirs publics. Le rapport d'avancement tient compte des problèmes signalés, identifie les domaines dans lesquels les objectifs fixés n'ont pas été atteints, analyse les raisons de ces échecs et propose des améliorations.

*Le CSLP de l'Ouganda* [61].

En mars 2000, le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique de l'Ouganda a présenté le CSLP complet. Il s'agit en fait d'une version corrigée du *Poverty Eradication Action Plan* (PEAP) de 1997, complétée par un résumé du texte. Le premier rapport d'avancement date de mars 2001, le second de mars 2002. L'année 2003 verra quant à elle la publication du CSLP revu.

Le CSLP compte 28 pages et cinq chapitres : (1) Introduction, (2) Vision nationale et objectifs globaux, (3) Stratégie d'éradication de la pauvreté, (4) Stabilité macro-économique et
implications à moyen et long terme du PEAP et (5) Stratégie de suivi.

Par le biais du CSLP, le gouvernement veut créer un certain nombre de conditions permettant de transformer l'Ouganda en « une économie moderne [...] dans laquelle les acteurs de tous les secteurs peuvent participer à la croissance économique et en tirer profit ». Ces conditions sont :

- la transformation structurelle de l'économie, y compris la modernisation de l'agriculture, le développement de l'industrie liée à l'agriculture et la poursuite de l'évolution institutionnelle dans les secteurs judiciaire et financier ;
- la participation des pauvres à la croissance économique par le développement des fermes de petite taille et l'augmentation de l'emploi dans l'industrie et les services ;
- la croissance économique large, durable et de haute qualité ;
- l'intérêt pour les aspects immatériels de la pauvreté : insécurité, maladie, isolement et désautonomisation qui viennent se greffer sur les faibles revenus.

61 Sources : *Uganda's Poverty Eradication Action Plan ; Summary and Main Objectives, 24 mars 2000, Uganda's Experience in Preparing the PRSP*, juin 2000 (présenté lors du *Poverty Reduction Strategy Forum*, Côte-d'Ivoire 5-8 juin), *Uganda Poverty Status Report 2001*; *Summary (Uganda Annual PRSP Progress Report),* 2 mars 2001, *Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report Joint Staff Assessment* , 9 mars 2001, *Summary of Background to the Budget 2001/02 (Uganda PRSP Progress Report 2002)*, mars 2002, et *Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report Joint Staff Assessment*, 26 août 2002.

*Contenu*
Le PEAP/CSLP (2000) repose sur quatre piliers :
- créer un cadre pour la croissance économique et le changement ;
- garantir la bonne gouvernance et la sécurité ;
- offrir aux pauvres davantage de possibilités d'améliorer leurs revenus ;
- améliorer la qualité de vie des pauvres.

À propos des objectifs de ces piliers, le rapport d'avancement de 2002 précise :

*Pilier 1 :* L'inflation s'est maintenue en deçà de 5 %, mais l'objectif de croissance économique de 7 % n'a pas été atteint ces dernières années. Le développement du secteur privé laisse à désirer en raison de la lenteur des réformes, des faibles progrès de la législation et de l'infrastructure médiocre.

*Pilier 2* : La décentralisation a permis une amélioration des services publics, mais le maintien du niveau souhaité s'avère très cher. Les problèmes auxquels il faut encore s'attaquer sont la corruption, les troubles civiques dans le Nord et les déficits de capacité [62].

*Pilier 3* : Bien que la pauvreté absolue ait diminué au cours des dix dernières années, les écarts de revenus entre riches et pauvres se sont creusés. Étant donné que la population pauvre est surtout occupée dans le secteur agricole, le *Programme pour la modernisation de l'agriculture* (PMA), qui a trait aux microcrédits, à la recherche, à l'enseignement et à l'assistance technique, est le principal instrument de lutte contre la pauvreté. Toutefois, il n'a pas encore été mis en œuvre. Les améliorations de revenu que les pauvres ont connues jusqu'à présent sont dues aux activités non agricoles : augmentation de l'emploi dans les services et l'industrie, meilleur accès aux marchés, infrastructure rurale plus performante, etc.

*Pilier 4* : Les objectifs quantitatifs du CSLP pour 2001/2002 ont presque tous été atteints. Le revers de la médaille est que l'accès plus aisé des pauvres aux soins de santé a entraîné une baisse de qualité de ces soins. Dans l'enseignement, l'afflux grandissant d'élèves a conduit à un déficit d'enseignants, une surpopulation des classes et un manque de manuels et de livres. Le taux d'absentéisme élevé des plus pauvres et des filles est également une source d'inquiétude. Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, les objectifs ont aussi été atteints quoique les régions rurales accusent un retard par rapport aux zones urbanisées.

Comme nous l'avons déjà signalé, les résultats obtenus ne peuvent être préservés qu'au prix de grands efforts et de coûts élevés. Le phénomène s'explique par l'inefficacité et la corruption à tous les niveaux de pouvoir, la grande inégalité entre riches et pauvres et la forte croissance de la population. Celle-ci transparaît par exemple dans le taux élevé de fécondité de 6,9. Dans les 20 % de ménages les plus pauvres, le nombre d'enfants est deux fois supérieur à celui des 20 % de ménages les plus riches [63]. Selon le rapport d'avancement du CSLP, la plus grande diffusion de l'éducation sexuelle

62 Selon *Transparancy International,* l'Ouganda occupe la 3e place dans le classement mondial des pays les plus corrompus.

63 Entre 1995 et 2000, la croissance démographique avoisinait les 3 %.

pourra contribuer à la lutte contre la pauvreté [64]. Le nombre de personnes infectées par le VIH (6,1 % en 2001) permet un optimisme prudent. Si les chiffres fournis sont exacts, l'Ouganda serait un des rares pays d'Afrique subsaharienne dans lequel le problème du sida semble sous contrôle [65].

*Suivi*

Les programmes de l'Ouganda sont corrects, mais la mise en œuvre des mesures prévues fait encore défaut. Le principal moyen de lutte contre la pauvreté – le programme de modernisation de l'agriculture – n'est toujours pas entré en application. Les réformes institutionnelles dans l'administration, l'appareil judiciaire et le secteur financier n'ont pas non plus été menées. On ne peut encore parler de stabilité économique et d'un climat favorable à la réalisation du taux de croissance visé de 7 %.

Les donateurs en Ouganda se sont entendus pour prendre le PEAP/CSLP comme point de départ de leur assistance. C'est pourquoi certains d'entre eux (dont les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Irlande, la Norvège et la Banque mondiale) dispensent leur aide sous forme d'appui budgétaire au Cadre des dépenses à moyen terme / Fonds d'action de lutte contre la pauvreté (*Medium Term Expenditure Framework/Poverty Action Fund* , MTEF/PAF). D'autres, comme les États-Unis et le Danemark, se basent sur les priorités du PEAP/CSLP dans leur aide aux projets et leur aide structurelle. Mais ils sont tous d'avis que le PMA doit être appliqué au plus tôt pour créer un cadre politique favorable aux pauvres. Ils pensent également que la superficie des terres cultivées doit être agrandie et que les paysans doivent être plus nombreux qu'aujourd'hui (500 000 actuellement) à faire usage des possibilités de (micro)financement dans les zones rurales. Par ailleurs, le rendement du secteur agricole doit, selon eux, augmenter considérablement. Il faudrait également accorder plus d'attention aux paramètres liés au genre et améliorer les indicateurs. Les indicateurs utilisés sont surtout de type quantitatif [66].

*Conclusions*

En dépit de toutes les critiques, l'AIV estime que l'Ouganda a mené correctement le processus de participation dans le cadre de la préparation du PEAP/CSLP. Du côté des pouvoirs publics, la conduite des opérations a été assurée au haut niveau ministériel. Les pouvoirs locaux ont pu faire part de leur vision des choses, les ONG ont participé activement au projet et la société civile est elle-même très satisfaite de sa contribution au processus. Par conséquent, l'Ouganda a rempli une des principales conditions et atteint un des objectifs majeurs fixés par les institutions financières internationales. Le réseau *Uganda Debt Network*, une des plus grandes ONG du pays, a cependant observé des différences significatives entre le PEAP rédigé et le CSLP approuvé par la Banque et le Fonds [67]. Un fonctionnaire du ministère des Finances a lui aussi déclaré en public que le CSLP, tel qu'il figure sur le site internet de la Banque mondiale, n'est

64 Bien que le sida soit connu de tous en Ouganda, moins de la moitié de la population sait comment prévenir la contamination. Entre 1995 et 2000, le nombre d'enfants totalement immunisés a chuté de 47 % à 37 % (CSLP – Rapport d'avancement, 2002, p. 64 et p 69).

65 Ce pourcentage se base essentiellement sur les enquêtes menées parmi les femmes enceintes.

66 DANIDA : *Dansk bidrag til review af PRSP-processen i Verdensbanken og IMF*, 2001, p. 9.

67 UDN : *Debt Relief and PRSPs in Africa*, 2001, p. 3.

pas le PEAP/CSLP rédigé par son ministère [68]. Ces commentaires et l'assistance technique précitée donnent à penser que le texte du CSLP adopté par les autorités ougandaises et la société civile a fait l'objet par la suite de modifications apportées par d'autres et que les IFI et les donateurs (notamment le DFID) sont très impliqués dans le processus CSLP en Ouganda. L'appropriation tant prônée des pays bénéficiaires est donc remise en cause. Par ailleurs, il est compréhensible que les donateurs participent intensivement à l'élaboration des politiques en Ouganda vu que le pays est très dépendant des dons. Environ 55 % du budget de 2001/02 a été alimenté par les donateurs [69]. Il n'empêche qu'un pays où sont entrepris de réels efforts de lutte contre la pauvreté (entre 1997 et 2001, les dépenses publiques dans ce domaine sont passées de 17 % à 32 % du budget) et où les choses se déroulent selon l'esprit du CSLP, et même selon la lettre, ne jouit pas d'une grande confiance des donateurs. Alors que le CSLP représente pour l'Ouganda une *stratégie* visant à éliminer la pauvreté, la Banque et le Fonds y voient surtout un *document pour l'obtention de crédits.*

## II.2 Éléments primordiaux et enseignements

L'analyse des CSLP en Tanzanie, Éthiopie et Ouganda fait apparaître divers points de convergence malgré tout ce qui distingue ces pays sur le plan de l'histoire et du contexte. Dans le présent chapitre, nous examinerons ces éléments primordiaux en complétant notre étude par des exemples tirés des CSLP des autres pays d'Afrique subsaharienne avec lesquels les Pays-Bas entretiennent des relations structurelles bilatérales. Cette analyse porte notamment sur les stratégies de lutte contre la pauvreté déjà définies préalablement et sur les relations conditionnelles dans l'assistance financière (le contexte), sur le degré de participation dans le processus CSLP (le **processus**), sur l'établissement des priorités (le **contenu**) et sur la réaction des donateurs (le **suivi**).

*Contexte*

Stratégies existantes de lutte contre la pauvreté

À l'exception de la Zambie, presque tous les partenaires bilatéraux en Afrique subsaharienne établissent leur CSLP en se fondant sur des stratégies antérieures de lutte contre la pauvreté. Non seulement celles-ci peuvent constituer la base du processus et du contenu du CSLP, mais elles influencent également son exécution et son intégration dans la planification budgétaire annuelle. Au *Mozambique*, l'I-CSLP d'octobre 2001 s'inscrit dans le prolongement du plan d'action pour la réduction de la pauvreté, le PARPA, des années 90. À cette époque, l'on procédait également à des évaluations détaillées de la pauvreté, lesquelles ont été utilisées pour donner une image assez claire de la situation de la pauvreté dans le CSLP. Au *Burkina Faso*, le CSLP s'est construit à partir du Plan national de bonne gouvernance 1998-2003. Depuis 1998, l'Ouganda est doté d'un fonds budgétaire spécial (le *Poverty Action Fund*) dans lequel les pouvoirs publics et les donateurs peuvent verser des sommes destinées à l'exécution du Plan d'action d'éradication de la pauvreté (*Poverty Eradication Action Plan*). La *Tanzanie* a pratiqué pendant des dizaines d'années sa propre approche socialiste de lutte contre la pauvreté. Après l'expérience socialiste, sa politique en la matière s'est

68 K. BROCK, R. MCGEE en R SEWAKIRYANGA, dans : Wilks, A. & F. Lefrançois : *Blinding with Science or Encouraging Debate : How World Bank Analysis Determines PRSP Policies*, Bretton Woods Project & World Vision, 2002, p. 29.

69 HMA : *Jaarplan Kampala 2002*, 2002, p. 5.

concrétisée dans le plan Vision 2025, incorporé dans le CSLP actuel. Le *Mali* considère le CSLP comme une suite apportée aux Documents cadres de politique économique et donc plus comme un instrument de négociation pour des programmes d'ajustement structurel que comme un guide de la lutte contre la pauvreté. Le *Rwanda* se fonde sur une stratégie antérieure de lutte contre la pauvreté, Vision 2010, rédigée en 1998. C'est la raison pour laquelle le pays a pu disposer de chiffres et données assez récents et que l'analyse de la pauvreté est très approfondie dans le CSLP. Ce dernier se distingue même par une première tentative de mesure *ex ante* de l'impact des actions proposées sur la situation des pauvres. L'*Éthiopie* a adopté au milieu des années 90 le programme *Agricultural Development-Led Industrialisation (ADLI)* qui est une des clés de voûte du CSLP intérimaire. Le *Ghana* s'inspire de Vision 2020, une planification à long terme des années 90. Enfin, la Zambie base notamment son CSLP sur une analyse ex *ante* de la pauvreté.

Conceptualisation de la pauvreté

Les CSLP de la Tanzanie et de l'Éthiopie montrent qu'une définition multidimensionnelle de la pauvreté (et de la lutte contre la pauvreté) fai encore défaut. De manière générale, c'est la dimension sociale qui est la mieux intégrée et couvre souvent une grande partie de la stratégie. Signalons à ce propos que non seulement la dimension sociale est assez facile à analyser, mais qu'il est aussi relativement simple de la convertir en objectifs concrets, avec des indicateurs précis de suivi et d'évaluation. De plus, les objectifs concernant la santé publique, l'enseignement, l'eau potable et l'assainissement rencontrent peu de résistance et bénéficient d'un grand soutien de la population pauvre. Les donateurs considèrent eux aussi que la dimension sociale est une carte essentielle dans la lutte contre la pauvreté, comme en témoigne la place de choix qu'elle occupe dans l'ensemble des mesures d'aides sociales.

La dimension économique est déjà un peu plus difficile à cerner. Les pays ont du mal à élaborer des plans clairs et cohérents pour la croissance économique, surtout une croissance qui doit profiter davantage aux pauvres qu'aux autres. Il est impossible de déterminer au macroniveau quel est le potentiel dont disposent les pauvres eux-mêmes pour améliorer leur propre situation au microniveau. À l'échelle nationale, on ne peut pas davantage ou à peine tenir compte de toutes les différences locales. C'est pourquoi des mesures doivent être prises à un niveau décentralisé avec la participation de toutes les parties prenantes, y compris le secteur privé. Autre élément d'importance : la dimension économique touche à la question du pouvoir, comme c'est le cas en Éthiopie. Ce constat s'applique encore plus nettement et plus directement à la dimension politico-juridique de la pauvreté, dans la mesure où il est question de la participation directe des pauvres au processus décisionnel. Il n'est donc guère surprenant que ce soit précisément dans la dimension politico-juridique que les CSLP présentent des lacunes ou ne parviennent pas à formuler des objectifs clairs.

*Processus*

Participation

La participation devrait être un des moteurs du processus CSLP. En effet, la participation des personnes et groupes directement concernés renforce idéalement les assises des stratégies de lutte contre la pauvreté, relève le niveau d'organisation de la population et contribue à une meilleure analyse de la pauvreté.

Généralement, les choses sont beaucoup plus compliquées dans la pratique. Les autorités se plaignent que seules des « listes de courses » soient déposées. En outre, il s'avère difficile de parvenir à un consensus avec autant de partenaires en présence.

Les intérêts divergent (parfois selon les lignes de partage ethniques) : le souhait de l'un est le cauchemar de l'autre. Souvent, les organes investis d'une responsabilité démocratique sont laissés de côté. Si faibles que soient les parlements de certains États africains, le CSLP portant toujours sur une partie de la politique nationale dans laquelle doivent se refléter des intérêts conflictuels, il est important que ces choix politiques s'opèrent par la voie démocratique. Force est toutefois de constater que le fonctionnement du parlement et des représentations à un niveau de pouvoir inférieur est loin d'être optimal dans la plupart des pays. Ces réserves étant faites, la participation d'institutions possédant une légitimité démocratique, par exemple les conseils municipaux, constituent bien entendu une cause à défendre.

La participation se joue au niveau national, régional et local. En fin de compte, le CSLP se réalise au niveau national et il est important que les décisions définitives ne soient pas prises uniquement par les décideurs politiques (et les fonctionnaires). C'est ainsi qu'est née l'idée de faire participer des représentants des organisations sociales à la formulation finale. Mais le véritable apport doit venir de la base.

Pour pouvoir apprécier dans quelle mesure ces processus locaux reflètent l'avis de la population et jusqu'à quel point la participation a été « réelle », il faut être informé de la manière dont elle s'est déroulée. Des précisions à ce sujet devraient figurer dans le CSLP.

Reste naturellement à savoir si le CSLP reflète la vision des plus pauvres ou s'il est surtout un texte politiquement correct à l'usage des donateurs. De plus, il n'est pas toujours sûr qui ceux qui affirment parler au nom des pauvres se fassent effectivement leurs porte-parole. Les propos tenus par le représentant du Sierra Leone lors de la première réunion de l'*African Learning Group on PRSP's* de la Banque mondiale donne matière à réflexion : « *I can assure you that their priorities will be totally different from what we list as priorities in our PRSP's. Their priorities will definitely be food on their tables or in their villages improved housing... But we, the spokespersons will come out with grander priorities, which at the end of the day may not even meet their needs...* » [70]

Une autre question intéressante se pose dans ce cadre : quel est le degré d'indépendance des ONG quoi sont exclusivement financées par des donateurs étrangers ? Il n'est pas impossible que ces organisations fassent preuve de complaisance envers les donateurs, surtout si leur personnel reçoit de ce fait un salaire supérieur à celui d'autres organisations. Sous prétexte de vouloir renforcer la société civile, cette aide étrangère nuit précisément au développement autonome d'une société civile qui ne dépendrait pas des fonds injectés par les donateurs. S'il s'avère que la mise en place de la société civile ne peut se faire via les ONG ou qu'elle est à l'origine de déséquilibres (comme en Tanzanie et en Éthiopie), les donateurs devraient envisager de financer directement l'intelligentsia et d'autres organisations (de lobbying) dans le pays.

70 Je peux vous garantir que leurs priorités seront totalement différentes de ce que nous retenons comme priorités dans nos CSLP. Leurs priorités seront à coup sûr de quoi manger ou de meilleurs logements dans les villages... Quant à nous, les porte-parole, nous présenterons des priorités d'un autre ordre qui, en définitive, ne satisferont peut-être même pas leurs besoins... ». African Learning Group on the PRSP : *Summary Report of the First Meeting*, novembre 2001, p. 5.

Ces problèmes sont partiellement dus au fait que les modèles de participation proposés sont greffés sur la culture occidentale qui considère l'égalité entre partenaires comme essentielle et s'appuie sur une société civile organisée. En Afrique, il existe la plupart du temps d'autres formes de participation dans lesquelles le respect envers le plus âgé, le plus haut placé ou le plus puissant est prioritaire. Ce mode de fonctionnement possède des racines culturelles et sociales profondes qui ne peuvent être extirpées du jour au lendemain au profit d'un modèle participatif occidental. Les Occidentaux désirent savoir ce que les gens pensent réellement et ils veulent créer les circonstances qui permettront à ceux-ci de s'exprimer sans détour, ce qui est le propre d'une société émancipée. Pour beaucoup d'Africains, spécialement dans les couches inférieures de la société, c'est là une démarche inhabituelle, qui présente d'ailleurs certains risques. L'idéal serait dès lors de développer dans le cadre de leurs *propres* modèles une participation concernant les thèmes du CSLP. En tous cas, le modèle participatif tel qu'il est appliqué en Afrique (« ils étaient tous là, l'ordre du jour était connu, quelques-uns ont pris la parole et il n'y a pas eu d'autres questions ») est insuffisant pour garantir une contribution des groupes directement intéressés. Il faut être conscient que les processus de participation acceptés au niveau local aiguisent nettement les rapports de force existants, ce qui fait perdre de vue l'un des principaux objectifs des donateurs, à savoir favoriser l'émancipation des pauvres et les rendre plus aptes à se défendre.

Les donateurs craignent également une certaine forme d'hypocrisie. En effet, ils attendent des pays partenaires un niveau de participation directe qui, dans bien des cas, n'est pas atteint dans les processus décisionnels de leur propre pays.

Enfin, quelques autres obstacles de taille sont à signaler :
- le volume trop réduit d'informations récentes dans une langue compréhensible pour les participants et l'accès insuffisant à des sources objectives ;
- le peu de clarté des procédures et le manque de capacités et d'expérience ;
- le manque de temps, de moyens ou de volonté politique pour intégrer toutes les organisations ;
- les organisations consultées ne sont pas représentatives ou sont toujours constituées du même groupuscule élitaire ;
- les ONG dépendent parfois de donateurs étrangers ;
- certains groupes ne sont absolument pas représentés, par exemple les syndicats (Mali), les organisations paysannes, le parlement (Mozambique, Tanzanie) ou le secteur privé. Sont notamment exclues les associations de femmes et les organisations qui s'intéressent aux questions de parité homme/femme [71] ;
- la participation aux consultations ne s'accompagne pas toujours d'une participation au processus de planification et d'exécution (Ghana) ;
- des attentes excessives (Burkina Faso).

En dépit de ces observations critiques, l'AIV est cependant convaincu de l'importance du processus CSLP sur le plan de la participation. En effet, ce processus permet d'intégrer des points de vue locaux dans le processus décisionnel, de mettre certaines questions à l'ordre du jour et de mesurer les résultats. Mais même s'il se déroulait de façon optimale, il ne serait pas encore suffisant pour combattre efficacement la pauvreté. Le recours à des instruments encore trop peu développés tels que les PSIA, le suivi des dépenses et le renforcement des institutions locales n'est pas encore une

71 Banque mondiale : *Gender in PRSP's : A Stocktaking,* août 2001.

garantie. Pour que le CSLP contribue à une véritable opérationnalisation de la croissance en faveur des pauvres, le contexte international et l'approche par les droits de la coopération au développement sont également très importants.

*Contenu*

Définition des priorités

Certains pays partenaires veulent en faire trop dans la lutte contre la pauvreté, notamment à cause des vues divergentes des donateurs. Plusieurs processus de transformation tels que la décentralisation de l'administration publique, la réforme du pouvoir judiciaire ou du système fiscal sont menés simultanément et absorbent une grande partie des capacités des pouvoirs publics. Le problème est d'autant plus grave que les décisions sont souvent prises par le même petit groupe de personnes, comme c'est le cas en Tanzanie et en Éthiopie. En Tanzanie, par exemple, les chefs d'entreprise locaux font les frais des exonérations fiscales accordées aux entreprises étrangères pour les besoins de la libéralisation économique et de l'emploi (voir chapitre II.1.a).

En plus d'une planification pluriannuelle dans un grand nombre de secteurs, les CSLP renferment aussi des prévisions sur l'impact attendu des activités. Les doutes concernant la fiabilité des prévisions ne datent évidemment pas d'hier, surtout quand des prévisions favorables sont nécessaires pour obtenir l'approbation et le financement de plans. Pour un processus SRP efficace, il importe cependant que les prévisions soient réalistes, au lieu d'être fournies exclusivement pour recevoir le feu vert. Vu le contexte dans lequel le processus CSLP a pris forme, c'est loin d'être facile à obtenir. Des doutes sont aussi permis sur la qualité des efforts accomplis en ce sens. Ces doutes sont encore renforcés lorsque de nombreux groupes directement intéressés mettent les prévisions de côté en les considérant comme peu pertinentes. Le mouvement dans la bonne direction est jugé plus important que la précision du tir.

Reste à savoir s'il est possible de développer des instruments assurant un meilleur équilibre entre la qualité et l'appropriation. Un second avis est généralement précieux, même s'il ne faut pas sous-estimer le courage nécessaire à un partenaire pour sabrer dans un plan de belle apparence soutenu par des acteurs éminents. Nous reviendrons plus loin sur l'établissement des priorités dans le CSLP et le respect de ces priorités par les donateurs.

*Suivi*

Réaction des donateurs

Bien que le CSLP soit censé par nature exprimer la volonté de la population, les donateurs jouent un rôle important dans la mise en place de la politique de lutte contre la pauvreté et dans le financement des programmes entrant dans le cadre de cette politique. Lors de la description du processus CSLP en Tanzanie, Éthiopie et Ouganda, il a déjà été question de ce rôle. En effet, le processus n'est pas seulement une condition du financement des donateurs, il indique également les domaines pour lesquels ce financement est souhaité. En tant que tel, le processus CSLP doit servir de cadre pour la coopération au développement. Dans le même ordre d'idées, le CSLP peut être conçu comme un mécanisme de coordination entre donateurs. Le *Poverty Reduction Budget Support Fund* constitué en Tanzanie avec le concours de divers donateurs bilatéraux en est un exemple. Ces initiatives constituent un premier pas sur la voie de la coordination et de l'harmonisation entre donateurs, mais il reste naturellement beaucoup à faire sur ce plan.

Une grande partie des études publiées jusqu'à présent portent sur le degré de participation dans le processus SRP. Mais on ne sait pas encore très bien dans quelle mesure les donateurs alignent réellement leurs programmes d'aide sur les éléments clés des CSLP. En effet, le concept CSLP est assez récent et les modifications à apporter dans les programmes des donateurs ne peuvent se faire du jour au lendemain. De plus, aucun relevé des changements effectués dans la politique des donateurs n'est disponible et les données quantitatives du CAD concernant par exemple la répartition des aides financières par secteur ne peuvent être obtenues que jusqu'en 2000. L'AIV est dès lors frappé de voir que les donateurs n'ont pratiquement pas tiré les conséquences des CSLP dans la mise en œuvre de leurs propres programmes de coopération au développement.

Total des flux d'aide

L'aide aux onze pays partenaires des Pays-Bas en Afrique subsaharienne connaît d'énormes fluctuations entre 1992 et 2000. Signalons que les flux d'aide bilatéraux et multilatéraux n'évoluent pas de la même manière pour tous les pays. Ainsi, le flux net de l'aide des donateurs multilatéraux à l'Ouganda diminue constamment, alors que l'aide bilatérale ne cesse d'augmenter durant la même période. Il en va pratiquement de même pour le Bénin, le Mali et la Tanzanie. Le total de l'aide bilatérale aux onze pays affiche pour la période 1992-1999 une tendance à la baisse qui s'infléchit ensuite pour faire place à une hausse à partir de 2000. Seuls le Mozambique et le Rwanda ne profitent pas de cette croissance. Durant toute la période précitée, l'APD multilatérale accuse un recul, même si celui-ci est nettement plus faible en 2000 qu'au cours des années précédentes.

Par rapport à 1992, l'aide bilatérale octroyée en 2000 aux onze pays partenaires de l'Afrique subsaharienne a diminué en moyenne de 6,5 % et l'aide multilatérale de 41,8 %. Seuls quatre pays ont vu s'accroître l'aide bilatérale (Érythrée, Ouganda, Ghana et Mali), l'aide multilatérale ayant pour sa part chuté pour tous les pays sauf l'Érythrée [72].

**TABLEAU 1.** ***Recul des flux d'aide (diminution/augmentation en % entre 1992 et 2000)***

| Pays | Aide bilatérale | Aide multilatérale | Total |
|---|---|---|---|
| Bénin | -11.1% | -50.0% | -11.2% |
| Burkina Faso | -15.0% | -36.2% | -23.0% |
| Érythrée | -17.1% | -58.6% | -42.4% |
| Éthiopie | +16.8% | +10.2% | +14.6% |
| Ghana | +16.0% | -21.6% | -1.3% |
| Mali | +25.1% | -67.7% | -15.9% |
| Mozambique | -38.1% | -44.2% | -39.9% |
| Ouganda | -6.4% | -10.4% | -8.3% |
| Rwanda | -4.7% | -48.8% | -21.9% |
| Tanzanie | +127.5% | -48.4% | +14.7% |
| Zambie | -30.5% | -8.3% | -23.3% |
| **TOTAL** | **-6.5%** | **-41.8%** | **-21.7%** |

72 Pour l'Érythrée, les données de 1994 ont été comparées à celles de 2000. En 1992, l'Érythrée n'a reçu aucune aide.

Réaction des Pays-Bas

Bien entendu, tous les donateurs bilatéraux ne sont pas d'égale importance pour les onze pays. Le tableau 2 montre que les Pays-Bas occupent une place de choix (du moins sur le plan quantitatif) parmi les donateurs. Dans neuf des onze pays, les Pays-Bas faisaient partie des cinq principaux donateurs bilatéraux en 2000.

**TABLEAU 2.** ***Les cinq principaux donateurs bilatéraux par pays (2000, en % net de l'APD)***

| | Bénin | Burkina Faso | Érythrée | Éthiopie | Ghana | Mali | Mozambique | Ouganda | Rwanda | Tanzanie | Zambie |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Allemagne | X | X | | X | X | X | X | X | | | X |
| Belgique | | | | | | | | | X | | |
| Canada | | | | | | | | | | X | |
| Danemark | X | X | X | | X | | X | X | | | |
| France | X | X | | | | X | | | | | |
| Italie | X | | X | X | | | | | | | |
| Japon | | X | | X | X | X | | | | | X |
| Norvège | | | X | | | | | | | | |
| Pays-Bas | | X | X | X | | X | X | X | X | X | X |
| Suède | | | | | | | | | X | X | |
| UK | | | | | X | | X | X | X | X | X |
| USA | X | | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| **% total CAD** | **86%** | **73%** | **67%** | **82%** | **82%** | **87%** | **57%** | **72%** | **77%** | **80%** | **73%** |
| **Total APD** | **190.5** | **379.5** | **227.8** | **111.9** | **385.0** | **299.8** | **623.5** | **175.4** | **778.7** | **578.2** | **486.2** |

Dans l'examen des CSLP de la Tanzanie, de l'Éthiopie et de l'Ouganda, nous nous sommes déjà penchés sur la position des Pays-Bas en tant que donateur. Soulignons que les Pays-Bas ont annoncé, durant la seconde moitié des années 90, une concentration sectorielle plus poussée et qu'ils l'ont déjà concrétisée en grande partie. Sans nous attarder sur la manière dont s'opèrent les choix sectoriels, nous pouvons dire qu'ils doivent théoriquement se fonder sur les préférences du pays lui-même. Les expériences des Pays-Bas dans certains secteurs et leurs préférences spécifiques influencent cependant leurs choix.

**TABLEAU 3.** ***Priorités du CSLP et choix sectoriels de l'aide bilatérale néerlandaise***

| PRIORITÉS DU CSLP | CHOIX SECTORIELS DES PAYS-BAS |
|---|---|
| **Bénin** | |
| • *Pas de priorités claires* | • *Encore aucun choix* |
| **Burkina Faso** | |
| • Enseignement<br>• Soins de santé<br>• Eau potable<br>• Agriculture et élevage | • Enseignement<br>• Soins de santé<br>• Développement rural |
| **Érythrée** | |
| • *Pas encore de (i)CSLP* | • *Encore aucun choix* |
| **Éthiopie** | |
| • Agriculture<br>• Réforme du système judiciaire et administratif<br>• Décentralisation et autonomisation<br>• Développement des capacités dans les secteurs public et privé | • Enseignement<br>• Soins de santé<br>• Sécurité alimentaire |
| **Ghana** | |
| • Infrastructure<br>• Agriculture<br>• Services sociaux<br>• Bonne gouvernance<br>• Secteur privé | • Soins de santé<br>• Environnement |
| **Mali** | |
| • *Pas de priorités claires* | • *Pas de priorités claires* |
| **Mozambique** | |
| • Enseignement<br>• Soins de santé<br>• Infrastructure<br>• Agriculture<br>• Bonne gouvernance<br>• Politique macroéconomique et financière | • Développement rural<br>• Soins de santé<br>• Eau et assainissement<br>• Environnement |
| **Ouganda** | |
| • Enseignement<br>• Soins de santé, VIH / SIDA<br>• Eau et assainissement<br>• Secteur privé<br>• Agriculture<br>• Bonne gouvernance<br>• Sécurité sociale | • Secteur judiciaire<br>• Enseignement<br>• Administrations locales |

| PRIORITÉS DU CSLP | CHOIX SECTORIELS DES PAYS-BAS |
|---|---|
| **Rwanda** | |
| • Agriculture<br>• Développement social<br>• Infrastructure économique<br>• Bonne gouvernance<br>• Secteur privé<br>• Capacités institutionnelles | • Décentralisation<br>• Justice (droits de l'homme inclus) |
| **Tanzanie** | |
| • Enseignement (surtout primaire)<br>• Soins de santé de base<br>• Chemins ruraux<br>• Agriculture (recherche et expansion)<br>• Eau (potable)<br>• Système judiciaire<br>• VIH / SIDA | • Enseignement<br>• Administrations locales<br>• Soins de santé et eau potable |
| **Zambie** | |
| • Agriculture<br>• Enseignement<br>• Soins de santé | • Développement économique<br>• Enseignement<br>• Soins de santé |

Le tableau indique que, dans certains cas, les Pays-Bas s'alignent relativement bien sur les priorités définies dans le CSLP. Ainsi, les choix sectoriels pour le Burkina Faso correspondent dans une large mesure aux priorités du CSLP. Dans l'ensemble, il en va de même pour le Mozambique, l'Ouganda et la Zambie. En Tanzanie, les Pays-Bas ont pris un peu plus de distance par rapport au CSLP ; l'agriculture ne reçoit plus de soutien, alors que ce secteur est qualifié d'important dans le programme. Signalons que lorsqu'il y a congruence, celle-ci s'établit avec des secteurs prioritaires déjà existants de nombreux donateurs.

Il existe d'autres cas pour lesquels le lien entre les priorités du CSLP et les choix sectoriels des Pays-Bas n'apparaît pas d'emblée. Le niveau de congruence entre les priorités et les choix sectoriels ne peut être établi avec précision qu'après un examen plus approfondi. C'est notamment le cas pour l'Éthiopie et le Ghana où il existe de prime abord des disparités significatives qui, si elles se confirment, méritent une attention immédiate.

Un complément d'étude est indispensable pour un autre type d'analyse du degré d'adaptation des donateurs aux priorités du CSLP. Il s'agit d'une comparaison entre ces priorités et les changements constatés dans la répartition catégorielle des aides financières : aide au projet, aide sectorielle et appui budgétaire général. L'annexe II renferme une liste des principaux donateurs bilatéraux des onze pays partenaires d'Afrique. En ce qui concerne les Pays-Bas, elle ne réserve aucune surprise de taille.

## II.3 Résumé des constatations et recommandations

*Contexte*

La croissance en faveur des pauvres est un concept stratégique pour les interventions dans les processus de développement. Il s'est forgé à partir de l'expérience acquise pendant des dizaines d'années de coopération au développement, une période durant laquelle la pauvreté n'a pas sensiblement diminué. L'idée principale qui sous-tend ce concept est que la politique axée sur le renforcement de l'économie et les interventions directement orientées vers la réduction de la pauvreté doivent être harmonisées voire intégrées. Cela nécessite des choix précis. L'AIV partage entièrement ce point de vue, mais souligne que, d'une part, la définition retenue (croissance dont les pauvres bénéficient dans des proportions supérieures à la moyenne) porte exclusivement sur le revenu et, d'autre part, que les processus CSLP entamés n'ont pas encore permis une véritable application du concept dans la pratique.

*L'AIV juge essentiel que la lutte contre la pauvreté ne se limite pas à la dimension du revenu et à la croissance économique au macroniveau, mais englobe aussi des interventions destinées à améliorer les autres dimensions de la pauvreté.*

Les processus CSLP sont nés du souhait de définir des conditions d'allégement de la dette des pays en développement et de promouvoir une stratégie en faveur des pauvres dans l'octroi de facilités de crédit, même en dehors du cadre PPTE [73]. Dans la recherche d'un lien direct avec la lutte contre la pauvreté, la jonction avec certaines stratégies en la matière déjà développées sur place a pu se faire dans quelques pays partenaires. Officiellement, c'est la vision du pays lui-même qui doit servir de base aux actions, mais, dans la pratique, la forme et le contenu des stratégies seront surtout influencées par les idées politico-économiques des IFI et des donateurs. L'AIV est donc forcé d'en conclure que ces processus sont essentiellement conçus, mis sur pied et encadrés par les donateurs, ce qui va à l'encontre des objectifs du processus CSLP.

Dans la pratique, les CSLP sont souvent des documents volumineux qui permettent aux donateurs d'examiner de manière détaillée la politique des pays partenaires. Comme une approche politique globale est requise, les CSLP font peser une charge très lourde sur des capacités administratives réduites.

*L'AIV conseille de rédiger des CSLP aussi concis et stratégiques que possible.*

*Processus*

Le minimum que l'on puisse demander sous l'angle de la croissance en faveur des pauvres est que les décisions politiques en matière de développement n'aient aucune répercussion négative (anti-pauvres) sur les intéressés. L'AIV considère dès lors qu'il est très important de prévoir un mécanisme permettant de mesurer ex ante l'impact des mesures politiques sur les pauvres.

*Dans ce cadre, l'AIV estime que l'élaboration d'une PSIA doit faire partie intégrante du processus CSLP. En tous cas, certaines conditions doivent être remplies si l'on veut éviter que les capacités locales soient encore plus sollicitées en raison*

73 Pays pauvres très endettés (PPTE), une initiative d'allégement de la dette pour certains pays à faible revenu. Voir aussi la note 14 du présent avis.

*des procédures supplémentaires exigées par les donateurs. Il s'agit tout d'abord de renforcer les capacités existantes des ONG et de la société civile pour qu'elles fassent contrepoids aux bureaux d'études (locaux) mobilisés par les IFI et les donateurs. Il convient également d'utiliser autant que possible les instruments de contrôle existants afin d'éviter une pléthore de mécanismes de commande et de suivi.*

Les processus SRP visent à accroître la participation et l'appropriation (ownership) des pays partenaires. Généralement, il s'avère aussi nécessaire de renforcer l'implication des parlements, des niveaux de pouvoir inférieurs et des structures politiques y afférentes. De plus, on mise trop souvent sur la présence d'une société civile forte et organisée, qui s'exprime ouvertement en tant que partenaire égal. Reste à savoir si cette vision occidentale d'échange de vues entre partenaires égaux peut se transposer si aisément. Dans la pratique, la participation se limite souvent à des cycles de consultation obligatoires avec des personnes insuffisamment informées par les pouvoirs publics et dont on ne sait pas toujours quel est le statut de leur « représentation ». En Afrique, la société civile manque de vigueur, spécialement à la campagne. La première chose à faire dans le cadre de la participation est donc d'impliquer les dirigeants locaux dans la définition d'objectifs concrets et d'actions à entreprendre pour les atteindre. Peut-être faudra-t-il consacrer un peu plus de temps à cette phase du processus. Les processus de participation et la confiance doivent se construire pas à pas dans le contexte local.

*L'AIV conseille d'assurer la participation effective de la société civile (le « cadre d'émancipation » dans la terminologie du présent avis), que ce soit sur le plan structurel ou dans les CSLP concrets. Il est également indispensable de renforcer l'implication des parlements élus. Pour se rendre compte de la manière dont la participation s'est déroulée, l'AIV demande, à l'instar du Danemark, qu'une annexe soit ajoutée aux CSLP. Dans celle-ci, les pouvoirs publics signaleraient la participation des groupes sociaux et l'impact de cette participation sur le résultat du CSLP.*

En dépit de toutes les observations négatives, l'AIV considère le processus CSLP comme important, car il permet d'intégrer des points de vue locaux dans la prise de décision, de mettre certaines questions à l'ordre du jour et de mesurer les progrès accomplis. Mais même si ce processus se déroulait de façon optimale, il ne serait toujours pas suffisant pour éradiquer la pauvreté. Le recours à des instruments encore trop peu développés comme les PSIA, le suivi des dépenses et le renforcement des institutions locales ne constitue pas non plus une garantie suffisante.

*L'AIV conseille d'intégrer également dans le processus le contexte international et l'approche par les droits de la coopération au développement, afin d'accroître l'efficacité des CSLP en termes de croissance en faveur des pauvres.*

*Contenu*

Bien souvent, les CSLP renferment tant de priorités différentes qu'au vu des possibilités financières il n'existe en fait plus aucune priorité.

*L'AIV recommande que les Pays-Bas s'efforcent de faire accepter le principe d'une limitation du nombre de priorités et d'une prise en considération de postériorités explicites. Il importe également qu'un calendrier concret soit établi lors de la définition des objectifs spécifiques.*

L'analyse des obstacles auxquels sont confrontés les pauvres dans leurs efforts pour améliorer leurs propres conditions de vie devrait être au centre de tout CSLP, car ces « efforts rémunérateurs » constituent le point de départ naturel de la croissance en faveur des pauvres.

*L'AIV conseille dès lors de mettre davantage l'accent sur les entreprises locales, y compris dans le secteur informel. Il convient également d'améliorer l'accès des pauvres aux microcrédits et au marché de l'emploi et de stimuler les activités rurales générant des revenus.*

Il est impossible au niveau national d'identifier de manière précise les chances de développement (en faveur des pauvres) et les priorités par région. Des mesures adaptées à la situation locale doivent être élaborées de manière décentralisée, en collaboration avec la société civile et les entreprises sur place.

*L'AIV recommande d'indiquer dans le CSLP comment sera organisée la procédure de suivi qui permettra de détailler les plans au niveau local.*

Les CSLP se fondent le plus souvent sur une analyse multidimensionnelle de la pauvreté, mais, lorsqu'il s'agit de définir la stratégie, ils reviennent à la dimension économique dans une macrovariante : des mesures destinées à créer des conditions favorables à la croissance économique (le cadre de croissance). La dimension sociale est ensuite intégrée par le biais d'un accroissement des dépenses nationales consacrées à l'enseignement et à la santé. La dimension politico-juridique (le cadre d'émancipation) n'est pas ou pratiquement pas prise en considération. Les mesures concernant l'accès aux moyens de production et la répartition des biens et des revenus (par exemple, l'accès des pauvres à la terre) touchent aux rapports de force existants, sont donc très sensibles et (presque) toujours absentes des CSLP.

Dans la pratique, la dimension macroéconomique est envisagée comme l'établissement d'un climat propice aux investissements, surtout aux investissements étrangers directs. Les entreprises privées locales peuvent ainsi être placées dans une position concurrentielle défavorable.

*L'AIV est d'avis qu'il faut examiner de manière plus précise le rôle des entreprises dans la croissance en faveur des pauvres et recommande dès lors d'axer la réflexion future sur l'importance du développement du secteur privé, sur la relation entre entreprises internationales et locales et sur les possibilités offertes à la coopération au développement de jouer un rôle positif dans ce contexte. Dans le même ordre d'idées, il serait également judicieux de consacrer plus d'attention à l'entreprise socialement responsable dans le cadre des relations Nord-Sud.*

Dans les CSLP, on table implicitement sur une aide au développement « éternelle ».

*L'AIV considère que la réduction de la dépendance vis-à-vis de l'aide est, à terme, un objectif primordial impliquant bien entendu un effort commun des donateurs et des pays partenaires pour renforcer ensemble la position des pays en développement dans l'économie mondiale.*

*Suivi*

La mise en œuvre des CSLP exige un suivi efficace. C'est pourquoi l'AIV se félicite des mesures concrètes de renforcement de la bonne gouvernance telles que la politique de tolérance zéro à l'égard de la corruption, la gestion des dépenses publiques et le suivi des dépenses, l'examen de la responsabilité financière, l'harmonisation des procédures, la réduction des charges administratives et des frais de transaction et enfin, le développement de systèmes nationaux pratiques pour le suivi de l'input, de l'output et de l'impact.

> *L'AIV recommande de vérifier dans tous les cas quels sont les effets prévisibles au niveau local de l'octroi de fonds supplémentaires, par exemple pour l'enseignement et la santé.*

Par ailleurs, la pilotage politique intégral réclamé aux pays en développement dans le cadre des CSLP est en contraste flagrant avec le manque de cohérence et de coordination des donateurs. Bien souvent, ceux-ci se limitent à une répartition des tâches sur le plan géographique ou sectoriel, et encore, ce qui conduit à une fragmentation de la politique de développement et empêche une harmonisation intersectorielle dans la région.

> *L'AIV recommande dès lors d'instaurer une véritable coordination entre les donateurs sur la base des priorités fixées dans le processus SRP du pays partenaire lui-même. Cela signifie que les donateurs doivent reléguer au second plan leurs propres priorités stratégiques. Il faudra néanmoins veiller à ce que des thèmes transversaux importants comme l'environnement et la parité entre les sexes soient suffisamment pris en considération dans les CSLP. Les donateurs ne devraient se retirer du cadre SRP que si la politique menée est dans son ensemble incompatible avec l'objectif supérieur de lutte contre la pauvreté.*

*Conclusion*

Bien que les SRP aient permis d'intégrer plus concrètement la lutte contre la pauvreté dans la politique de développement, on ne peut encore parler d'une restructuration de la politique des donateurs. En termes de cohérence, des changements ne s'imposent pas seulement dans les pays partenaires, mais aussi dans les pays donateurs.

> *L'AIV soutient dans ce cadre l'initiative des Nations unies visant à mesurer le degré de cohérence de la politique menée par chacun des donateurs.*

Sur le plan de la cohérence interne au ministère des Affaires étrangères, l'AIV conseille de réfléchir au problème de la communication mutuelle. Quelques exemples (qui ne signifient pas un désintérêt absolu pour la question) : si les Pays-Bas veulent promouvoir la croissance en faveur des pauvres, il leur faut exclure toute approche séparée des politiques économique et sociale. Pour ce qui est de l'appui budgétaire, les autorités doivent s'interroger de façon très rigoureuse sur les mécanismes et processus de répartition et de protection, alors que pour les interventions sociales, les questions d'efficacité économique pourraient retenir davantage l'attention.

Les ministères néerlandais doivent mener des politiques qui soient plus compatibles entre elles et se renforcent mutuellement. L'AIV considère dès lors que la note du gouvernement concernant la cohérence entre la politique de développement et la politique agricole est un bon début.

Pour l'ensemble du concept croissance en faveur des pauvres, il est capital de s'attaquer en priorité au problème des retombées anti-pauvres de la crise actuelle de l'économie mondiale. Ainsi, beaucoup de paysans pauvres des pays en développement voient toujours leurs revenus gravement amputés, car ils sont obligés de baisser le prix de leurs produits sur le marché international en raison des subventions accordées aux agriculteurs des pays de l'hémisphère Nord. Il est donc recommandé aux donateurs de ne pas se contenter d'harmoniser leur politique de développement, mais aussi d'éliminer les entraves dans le domaine de la politique agricole et de la sécurité alimentaire.

*L'AIV est d'avis qu'une politique crédible en faveur des pauvres implique que les donateurs s'emploient également à supprimer les mécanismes de protection de leur propre agriculture et à lever les barrières à l'importation de produits (agricoles) en provenance des pays pauvres.*

# ANNEXES

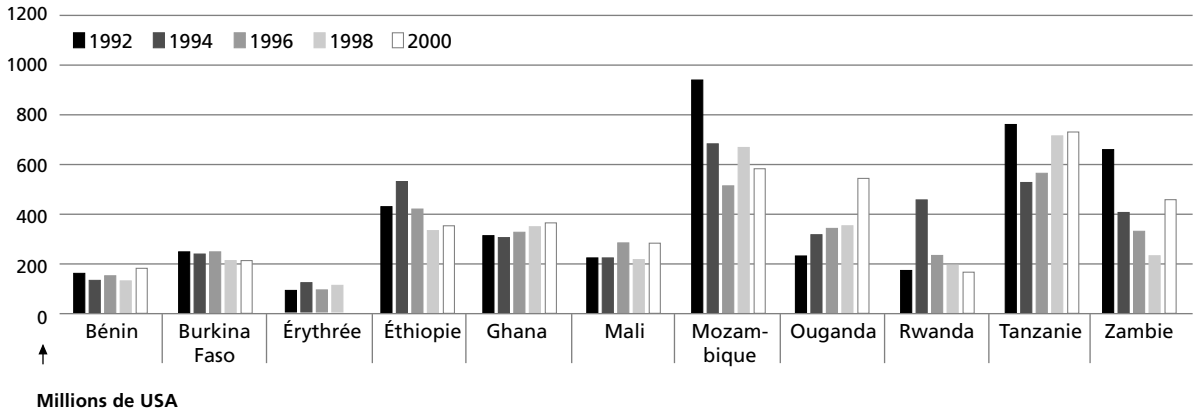
**Annexe I**

**Interlocuteurs de la mission en Tanzanie, par ordre chronologique :**

- Le personnel de l'ambassade des Pays-Bas à Dar es Salaam ; plus particulièrement M. G.J. Tempelman, chef de poste adjoint et chef du service coopération au développement ;
- M. R. Makaramba, commissaire aux droits de l'homme ;
- *Poverty Monitoring Steering Committee* : présidé par M. M. Mollel, secrétaire permanent du bureau du vice-président ;
- *Poverty Eradication Division*, du bureau du vice-président / M. S.B. Likwelele, directeur ;
- *Tanzania Chamber of Commerce, Industry and Agriculture* : M. E. Musiba, président ;
- *PNUD* : M. A. van Diesen, conseiller Suivi de la pauvreté ; M. J. Hendra, représentant résident et M. E. Owusu, représentant local ;
- *UNICEF* : Mme V. Leach, experte en matière de suivi de la lutte contre la pauvreté ;
- *Tanzania Gender Networking Programme (TGNP)* : M^me^ F. Mukangara, présidente ; M^me^ M. Rusimbi, gestionnaire ; M. S. Kasulwa, collaborateur programmes ; M^me^ A. Mosha, collaboratrice programmes ; M^me^ U. Malkye, responsable capacités de formation ;
- *Akiba Commercial Bank* : M. T. O. Kore, président-directeur et M. S. O. Elias, chef microfinancements ;
- *Business Times Newspaper* : M. Sammy Makilla ;
- *Cotton Board* : M. D. Kabissa ;
- *DFID* : M^me^ C. Sargeant ;
- *SIDA* : M^me^ S. Stodberg ;
- *Association of Local Authorities of Tanzania (ALAT)* : M. P. Siyovelwa, président ;
- *Haki Elimu* : M. R. Rajani, directeur ;
- *TANGO* ;
- *Tanzanian Private Sector Foundation (TPSF)* : M. S. Mutabuzi, directeur exécutif et M. A. Mkiramweni, économiste ;
- *Golden Tulip Hotel*, Dar es Salaam : M. H. Friese, directeur général ;
- *Economic and Social Research Foundation (ESRF)* : M. H. Amani, directeur ;
- Banque mondiale : M. B. Ndulu.

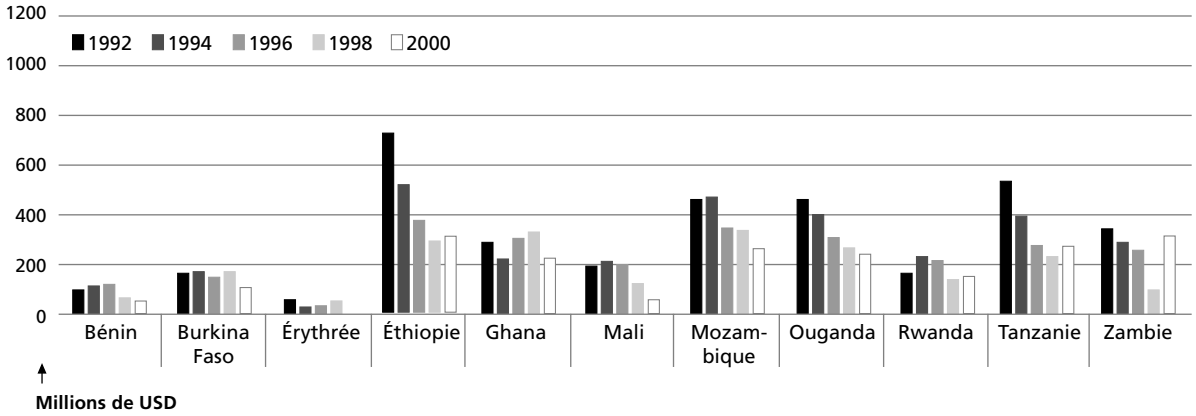
**Graphique 1. Total net de l'aide publique au développement (APD), par pays : 1992 - 2000 par le biais des pays CAD (aide bilatérale, en millions de USD)**

*(Chaque bâtonnet se rapporte aux données relatives à deux années : 1992, 1994, 1996, 1998 et 2000)*




**Graphique 2. Total net de l'aide publique au développement (APD), par pays : 1992 – 2000 par le biais des canaux multilatéraux (en millions de USD)**

*(Chaque bâtonnet se rapporte aux données relatives à deux années : 1992, 1994, 1996, 1998 et 2000)*




*Source : OCDE ; International Development Statistics, cd-rom (2002).*

**Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français**

1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*

2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*

3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*

4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*

5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*

6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*

7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*

8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*

9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*

10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*

11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*

12 LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES, *janvier 2000*

13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000 **

14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*

15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*

16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*

17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*

18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*

19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*

20 EUROPEAN MILITARY-INDUSTRIAL COOPERATION, *May 2001*

* *Joint report of the AIV and the Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV)*

21 ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION, *juin 2001*

22 LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA RÉPARATION, *juin 2001*

23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*

24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and the IGC 2004, *November 2001*

25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*

26 LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE : rôle et orientations, *mai 2002*

27 JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de dynamisme pour l'Union Européenne, *mai 2002*

28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*