

## **LA REDUCTION DE LA PAUVRETE AU CŒUR DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT : UNE ERE NOUVELLE ?**

par Jean LE NAY, DAES

Cette intervention vise à présenter la place qu'occupe aujourd'hui la lutte contre la pauvreté dans les politiques de développement. On précisera tout d'abord les origines de la situation actuelle, avant de présenter les principales caractéristiques de la démarche dite « CSLP » et d'envisager les questions que posent cette approche et sa mise en œuvre.

### **1 - LES ETAPES DE LA PRISE EN COMPTE DE LA PAUVRETE DANS LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT**

Le développement, dans son acception la plus large, c'est-à-dire visant à promouvoir dans toutes les dimensions l'ensemble des populations des pays pauvres, a été l'objectif proclamé par les dirigeants des pays nouvellement indépendants dès les indépendances. La stratégie des besoins essentiels a été l'expression de ces préoccupations au cours des années 1970, par exemple.

Les crises successives qui ont marqué l'histoire du développement à partir de 1980, en particulier en Afrique subsaharienne, ont peu à peu montré les graves et persistants obstacles rencontrés. Les démarches dites d'« ajustement structurel » ont mis l'accent sur l'établissement d'équilibres macro-économiques durables et sur la mise en place des pré-requis d'un développement reposant non plus sur l'Etat, mais sur les forces du marché et l'insertion dans le marché mondial. Les résistances de tous ordres à la mise en place effective de ces politiques, dont les Institutions de Bretton Woods (IBW) étaient chargées au nom des pays riches, ont peu à peu conduit à une remise en cause des dogmes libéraux. Les IBW ont introduit la dimension sociale de l'ajustement (DSA) qui s'est pour l'essentiel limitée à tenter de mieux appréhender sur le plan statistique la situation des couches les plus pauvres dans les processus d'ajustement... Face aux contestations des démarches d'ajustement, le système des Nations Unies (SNU) a engagé des réflexions sur la dimension humaine du développement. En 1990, à l'initiative du PNUD, le premier Rapport mondial sur le Développement Humain est diffusé. Il adopte une vision renouvelée du développement, qui emprunte aux traditions humanistes et rompt avec l'« économisme » que certains reprochent aux IBW. Le développement ne se mesure pas seulement à l'aide du PIB par tête, mais intègre le niveau de santé et d'éducation des populations. Une nouvelle hiérarchie du développement est désormais disponible. Parallèlement, le concept de développement humain s'enrichit et la dimension durable y est intégrée, instituant le Développement Humain Durable en référence, non seulement pour le SNU, mais aussi pour de nombreux pays, qui en font leur source d'inspiration, au moins au niveau des déclarations d'intention. Les IBW quant à elles s'efforcent de tirer le bilan des Programmes d'Ajustement Structurels (PAS). Ce bilan est mitigé, tout particulièrement pour les Pays les Moins Avancés (PMA), dont la majorité se situe en Afrique subsaharienne. Cela invite à revoir l'approche dominante. Les grands sommets mondiaux organisés dans le cadre du SNU,

en particulier ceux de Rio de Janeiro (1992) et de Copenhague (1995), contribuent à élargir le champ des préoccupations de la communauté internationale et la conduit à prendre des engagements solennels devant une opinion publique mondiale qui s'organise. Même si ces engagements sont mis en œuvre avec une détermination variable, ils contribuent à déplacer le centre des préoccupations vers les laissés pour compte du « développement ». Les rapports mondiaux sur le développement humain montrent que les politiques choisies et suivies par des Etats dont le PIB par tête est proche, ont des contenus très variables : les niveaux d'éducation et de santé ne sont pas uniquement déterminés par le niveau économique. On montre aussi que si les mécanismes du marché sont, dans certaines conditions, capables de promouvoir des taux de croissance élevés, la pauvreté n'en n'est pas nécessairement réduite pour autant... Un décalage se crée entre une partie de l'opinion publique mondiale et les politiques promues par les IBW. Celles-ci vont réagir et revoir peu à peu au cours de la fin des années 1990, leurs priorités et leurs modes d'action.

## 2 - LA REDUCTION DE LA PAUVRETE AU CŒUR DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT

En décembre 1999, les autorités des IBW lancent une nouvelle approche qui va prendre en compte l'essentiel des critiques qui se sont développées face à l'approche que l'on a appelé « ajustement »<sup>17</sup> : L'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) se situe désormais au cœur du dispositif de dialogue entre les IBW et les pays les moins avancés. Les IBW vont conditionner leur appui à la préparation d'un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP). En fait, le document visera bien à réduire la pauvreté, mais il va au-delà, ou plutôt il précise le moyen d'y parvenir : la croissance économique. Le DSRP est en réalité un DSRPC : pour la réduction de la pauvreté et la croissance.

Le document de base, signé par le FMI et l'Association Internationale pour le Développement (ou IDA, instrument de la Banque Mondiale), décrit les caractéristiques de l'approche : Le document :

- (i) sera l'objet d'une élaboration, d'une mise en œuvre et d'un suivi **participatifs**. Il s'agit de parvenir à une véritable appropriation de la stratégie par les pays, pas seulement d'une approbation passive par les gouvernements comme cela fut le cas pour les Documents cadres de Politique Economique (DCPE) qui avaient cours jusque là ;
- (ii) sera **axé sur les résultats** : il s'agira, à partir d'une connaissance aussi complète que possible de l'étendue, des formes et des causes de la pauvreté, de déterminer des objectifs précis à moyen et long terme de manière à éradiquer le phénomène. La politique énoncée dans le DSRP sera quantifiée, suivie et remise en cause le cas échéant, en fonction des résultats enregistrés.
- (iii) Sera **global**. Si la croissance rapide est bien une condition indispensable, dans un cadre macro-économique stable, elle ne saurait suffire : des mesures spécifiques devront être prises pour permettre aux pauvres de partager les bienfaits de la croissance. Par ailleurs, la stratégie impliquera des interventions d'ordre institutionnel, structurel et sectoriel.
- (iv) Impliquera des **partenariats** tant au niveau des acteurs nationaux que des internationaux.

<sup>17</sup> Cette appellation est discutable, car les politiques mises en œuvre par le IBW vont bien au-delà de l'ajustement macro-économique. Elles s'efforcent en effet de promouvoir la croissance, et, donc, pense-t-on, le développement, dans une perspective à moyen terme.

La problématique des IBW est donc désormais centrée sur la réduction de la pauvreté. Cela n'implique toutefois pas un renoncement à l'essentiel : la croissance forte, dans un cadre macro-économique stable, résultera d'une dynamisation du secteur privé et du jeu des forces du marché. Il s'agira de créer un cadre favorable à cette dynamisation. Les économies ont pour perspective de s'insérer au mieux dans le marché mondial, éventuellement dans le cadre d'unions économiques régionales. L'Etat, qui est souvent sorti exsangue de la phase d'ajustement, doit poursuivre son recentrage, et mettre en œuvre un programme résolu de privatisation. L'accent est mis sur la gestion des Finances Publiques et, plus largement, sur la promotion de la bonne gouvernance. Celle-ci évolue peu à peu vers une approche plus globale et non seulement économique. La bonne gestion des affaires publiques est nécessaire, tout comme la transparence et la responsabilité des décideurs. La promotion de la société civile constitue un levier en ce sens, dans la mesure où elle demandera des comptes aux hommes politiques.

Ce discours ne constitue donc pas à vraiment parler une rupture avec la pensée précédente des IBW puisque les mécanismes de base qui assureront la croissance sont les mêmes.

Toutefois, les IBW reconnaissent que la réduction de la pauvreté n'est pas automatiquement garantie par la croissance portée par les mécanismes du marché. « La nouvelle démarche reconnaît la complexité des facteurs déterminants de la pauvreté et les travaux considérables effectués en matière de lutte contre la pauvreté par d'autres organismes, y compris par les institutions du SNU » peut-on lire dans l'introduction du document de base sur le CSLP daté du 10 décembre 1999. Il faut bien une croissance rapide et durable, mais « accompagnée d'un modèle de croissance où les pauvres participent entièrement à la vie économique ... Il faut créer des institutions responsables et à l'écoute des pauvres ».

Les CSLP ont vocation, selon des IBW, à constituer l'instrument-clef dans les relations entre les pays et la communauté des donateurs. Il en sera ainsi dans la mesure où le DSRP sera le cadre de référence pour l'ensemble des prêts concessionnels tant de la Banque Mondiale que du FMI. Les Facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), qui se substituent aux FASR, seront basées sur les DSRP. La Banque Mondiale quant à elle mettra en œuvre des Crédits de soutien à la réduction de la pauvreté (CSR). Elle a décidé par ailleurs qu'à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2002, elle aurait pour règle de ne pas élaborer une nouvelle stratégie d'aide à un pays tant que le pays n'aura pas terminé son DSRP<sup>18</sup>. La décision d'un allègement irrévocable de la dette dans le cadre du processus PPTE est elle-même conditionnée par la mise en œuvre de façon satisfaisante du DSRP pendant un an<sup>19</sup>.

Au-delà des IBW, c'est l'ensemble des relations avec la communauté internationale qui est lié au DSRP : les principaux bailleurs de fonds font en effet désormais du DSRP la condition et le cadre de leur appui...

### **3 - UNE ÈRE NOUVELLE POUR LES PMA ET L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE ?**

Fin septembre 2002, 18 DSRP complets et 45 DSRP intérimaires avaient été approuvés par les Conseils d'Administration de la BM et du FMI. Cette approche est donc en train de se généraliser et tous les PMA s'y sont attelés.

---

<sup>18</sup> Cela concerne les pays susceptibles de bénéficier des crédits IDA.

<sup>19</sup> Le « point d'achèvement » de la procédure PPTE est décrété au terme d'une année de mise en œuvre satisfaisante aux yeux des IBW du DSRP.

Il est toutefois trop tôt pour tenter de tirer un bilan : cinq rapports d'avancement seulement sont en effet disponibles...

On peut néanmoins poser quelques questions sur la pertinence de l'approche et sur les difficultés de sa mise en œuvre.

- (i) **Les limites du changement** : On a vu que les IBW maintiennent l'essentiel de leur approche du développement. Celui-ci suppose une forte croissance économique, un cadre favorable au marché, l'insertion dans le marché mondial, un Etat régulateur, la garantie que les grands équilibres macro-économiques seront respectés. Ces principes étaient également la référence au temps de l'« ajustement ». Ce qui a changé tient à la prise de conscience que la pauvreté ne disparaîtra pas nécessairement si la croissance est forte. Les IBW conviennent de ce que les pauvres ne bénéficient pas « automatiquement » de la croissance. Des politiques spécifiques doivent être définies et mises en œuvre pour intégrer les populations pauvres au processus de croissance. Dans la phase ajustement, on considèrerait qu'une croissance forte issue des mécanismes du marché réduirait nécessairement, inmanquablement, la pauvreté. Les IBW soutiennent qu'il convient désormais d'analyser l'impact sur la pauvreté et la situation sociale des stratégies tant globale que sectorielles. Il faut mesurer régulièrement les résultats des politiques et les réviser si elles se montrent peu efficaces en matière de réduction de la pauvreté. Les DSRP énoncent des objectifs clairs en matière de réduction de la pauvreté. La démarche implique désormais que l'on confronte les résultats observés à ces objectifs et que l'on en tire les conséquences au niveau des stratégies. Par ailleurs, les IBW ont reconnu l'importance des dimensions non strictement économiques des problèmes de développement : les institutions, les structures jouent un rôle et doivent être prises en compte. La gouvernance ne se limite plus à sa dimension économique et à la réduction drastique du poids de l'Etat. Elle intègre la participation et la société civile, contre-pouvoir nécessaire.
- (ii) **Les difficultés de la mise en œuvre** : Les évaluations régulières de la mise en place du processus auxquelles se livrent les IBW montrent que les difficultés sont nombreuses. On note tout d'abord que la démarche qui est proposée est très exigeante. L'analyse de l'avancement de la mise en œuvre qui figure dans le texte du Joint Ministerial Committee du 13 septembre 2002 met l'accent sur la nécessité de renforcer les capacités de mise en œuvre des DSRP, tant au niveau de l'administration que de la société civile. Des insuffisances sont mentionnées dans des domaines variés : l'étude de l'impact des stratégies, des réformes sur la pauvreté ; l'amélioration et l'adaptation des politiques budgétaires<sup>20</sup> ; le suivi et l'évaluation de la stratégie<sup>21</sup>. Les IBW notent que les objectifs des DSRP ont souvent été trop ambitieux et sont insuffisamment justifiés. Une des insuffisances les plus graves tiennent à la non prise en compte ou à la sous estimation de l'incidence des « chocs » auxquels sont soumis les PMA en matière de croissance. Leur capacité à résister à une brusque dégradation des termes de l'échange, par exemple, est faible. Or de telles évolutions sont fréquentes et ont un impact important sur la croissance, les équilibres... et la mise en œuvre des DSRP. Comment, par ailleurs, justifier au niveau des stratégies des secteurs productifs des taux de croissance qui dans divers

<sup>20</sup> L'approche « dépenses publiques », les budgets programmes, les cadres stratégiques de programmation à moyen terme basés sur les stratégies sectorielles ont de la difficulté à se mettre en place dans divers pays.

<sup>21</sup> Les insuffisances des systèmes statistiques et des capacités de mesure et d'analyse de la pauvreté sont patentes.

pays sont le double des tendances historiques des 20 dernières années ? Selon le Rapport de la Banque Mondiale sur les Indicateurs de développement dans le Monde 2002, « pour les pays les plus démunis, de nombreux objectifs sont hors de portée ». Les objectifs se réfèrent aux Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) adoptés solennellement par la communauté internationale à l'aube du nouveau millénaire. Selon les études de la Banque Mondiale, en effet, le taux de croissance du PIB par habitant devrait atteindre en moyenne 3,6 % jusqu'en 2015 pour que la pauvreté soit réduite de moitié à cet horizon. Or, ce chiffre représente environ le double de celui enregistré globalement au cours de la dernière décennie... Pour l'Afrique subsaharienne, ce taux devrait atteindre 5 %, soit plus de 7 % en taux de croissance du PIB... Ne surestime-t-on pas les capacités d'évolution, de transformation de secteurs informels qui sont largement dominants dans les PMA et qui sont animés par des logiques de survie ? La justification des taux de croissance affichés apparaît souvent faible aux commentateurs des IBW... Les difficultés de mobilisation des administrations ne sont-elles pas le résultat de politiques de démantèlement des fonctions publiques menées depuis 20 ans ? On n'a pas encore pu ou su reconstituer les capacités nécessaires au délicat pilotage stratégique qui est nécessaire. La même constatation vaut pour une société civile, embryonnaire et aux compétences incertaines, à laquelle on demande de jouer un rôle qui dépasse largement ses capacités. Le recours invoqué à la démarche participative reste en conséquence, souvent encore, du domaine de la formule incantatoire... Au niveau des partenaires au développement, on attend un accroissement significatif de l'aide publique au développement, des flux d'investissements directs et des avancées significatives vers l'ouverture de marchés, dont certains demeurent résolument protégés. Il s'agit en particulier des marchés des produits agricoles, qui bénéficient de subventions massives tant aux Etats-Unis qu'au sein de l'Union Européenne. Les distorsions ainsi créées dans les systèmes de prix pénalisent lourdement les producteurs de produits de base. L'insertion dans le marché mondial est remise en cause par des pratiques totalement contradictoires avec les principes que les IBW s'efforcent de promouvoir depuis toujours... Lors de la réunion restreinte de l'OMC qui s'est tenue à Sydney le 15 novembre 2002, l'UE a annoncé qu'elle entendait maintenir le *statu quo* en matière de politique agricole commune ; les Etats-Unis ont déclaré quant à eux qu'ils prévoyaient une augmentation de leurs subventions agricoles...

***Au total***, si la pauvreté est devenue une préoccupation centrale de la communauté internationale, cela relève, pour une part, de considérations sémantiques et de stratégie de communication. Les PMA sont en effet mal armés en termes de capacités pour mettre en œuvre un processus très exigeant, et la communauté internationale ne semble pas déterminée à mettre elle-même en pratique les politiques qu'elle prône pour les autres... Pourtant, on aurait tort de considérer que rien n'a changé. Si vraiment la pauvreté constitue la référence à partir de laquelle on jugera les stratégies tant des pays pauvres que des partenaires au développement, et si un système de suivi-évaluation efficace est bien mis en place, alors des remises en cause pourront s'avérer nécessaires. Les progrès enregistrés en matière de participation et de bonne gouvernance iront dans ce sens.

-----