

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE

De l'ajustement à la réduction de la pauvreté : Qu'y a-t-il de nouveau ?



NATIONS UNIES

EMBARGO
Le présent document ne doit pas
être cité ou résumé par la presse,
la radio, la télévision ou des
médias électroniques avant le
26 septembre 2002
à 17:00 heures TU.



CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE
ET LE DÉVELOPPEMENT
Genève

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE

**De l'ajustement à la réduction de la pauvreté :
Qu'y a-t-il de nouveau ?**



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2002

Note

- Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.
- Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.
- Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il soit fait mention de ladite publication et de sa cote et qu'un justificatif soit adressé au secrétariat de la CNUCED.

UNCTAD/GDS/AFRICA/2

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

<i>Numéro de vente</i> :F.02.II.D.18

ISBN 92.....

Copyright © Nations Unies, 2002
Tous droits réservés

Table des matières

	<i>Page</i>
A. Aperçu	1
B. Les nouveaux éléments des programmes de réduction de la pauvreté	11
1. Prise en charge et participation des autorités nationales	11
2. Aspirations des pauvres	13
3. Conditionnalité et réduction de la pauvreté	16
C. Stabilisation, ajustement et pauvreté	20
1. Politiques macro-économiques et d'ajustement et pauvreté	20
<i>a)</i> Stabilité et croissance	22
<i>b)</i> Dépenses publiques et fiscalité	25
<i>c)</i> Réformer le système financier	28
<i>d)</i> Régimes de change et comptes de capital	30
<i>e)</i> Réforme commerciale	34
<i>f)</i> Politiques agricoles	39
2. Éducation et santé	42
3. Réforme institutionnelle, gouvernance et corruption.....	51
D. Conclusions	57
Notes	61
Bibliographie	67
Références des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) et des documents de stratégie de réduction de la pauvreté intérimaire (DSRP-I).....	68

TABLEAUX

	<i>Page</i>
1. La voix des pauvres et les DSRP	14
2. Dépenses publiques d'éducation en Afrique subsaharienne, imputées par quintile de revenu	46
3. Dépenses publiques de santé en Afrique subsaharienne, imputées par quintile de revenu	48
4. Dépenses publiques consacrées aux différents niveaux de services de santé en Afrique subsaharienne, imputées au quintile le plus riche et au quintile le plus pauvre	49

De l'ajustement à la réduction de la pauvreté :

Qu'y a-t-il de nouveau ?

A. Aperçu

Au cours des dernières années, la pauvreté dans le monde en développement a constitué un motif de préoccupation de plus en plus fort de la communauté internationale. Elle était un des thèmes les plus importants du Sommet social de Copenhague et, plus récemment, le Sommet du Millénaire a fixé comme objectif de la réduire de moitié d'ici 2015. Si l'Organisation des Nations Unies (ONU), notamment la CNUCED, a depuis de nombreuses années appelé l'attention de la communauté internationale sur la nécessité de remédier aux problèmes graves des pays les plus pauvres et des pays les moins avancés, la société civile, grâce à ses campagnes de sensibilisation, a grandement contribué à mettre au premier plan la question de la pauvreté et de ses liens avec le processus de mondialisation. À partir de 1999, la réduction de la pauvreté est devenue l'objectif fondamental des programmes et des activités des institutions financières internationales dans les pays à faible revenu. Elle se démarque de la priorité précédemment accordée à la correction des déséquilibres macroéconomiques et des distorsions du marché par le biais de programmes de stabilisation et d'ajustement structurel. Les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) sont les principaux textes définissant les mesures à prendre. Ils sont établis par les autorités nationales des pays en développement avec la large participation d'organisations de la société civile, de

représentants des entreprises et des pauvres. La Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) du FMI a été remplacée par la Facilité pour la lutte contre la pauvreté et pour la croissance; les DSRP sont devenus partie intégrante de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et une condition préalable pour bénéficier du crédit d'appui à l'atténuation de la pauvreté mis en place par la Banque mondiale en 2001. En conséquence, les dons bilatéraux, les prêts concessionnels et l'allègement de la dette sont désormais inexorablement liés aux politiques et stratégies de réduction de la pauvreté.

Cette nouvelle orientation s'explique sans aucun doute par la déception qu'a suscitée la persistance des problèmes graves dont souffrent les pays en développement malgré près de deux décennies de réformes. Selon les estimations de la Banque mondiale, en 1998, un quart de la population du monde en développement, à savoir 1,2 milliard de personnes, vivait en dessous du seuil de pauvreté de 1 dollar des États-Unis par jour (dollar de 1993 ajusté en fonction de la parité du pouvoir d'achat). Compte non tenu de la Chine, ce chiffre est passé de 880 millions en 1987 à 986 millions en 1998, dont 217 millions et 291 millions, respectivement, en Afrique subsaharienne, soit 46 % environ de la population totale pendant la période considérée¹ (Banque mondiale, 2001, p. 17 et 23). D'après une étude plus récente de la CNUCED, qui est partie de la définition de la Banque mondiale, mais a utilisé une méthode différente (associant les enquêtes auprès des ménages aux données de la comptabilité nationale), la proportion de personnes vivant avec moins de 1 dollar É.-U. par jour dans les pays les moins avancés d'Afrique a augmenté régulièrement depuis 1965-1969, passant en moyenne de 55,8 % à 64,9 % en 1995-1999 (CNUCED, 2002, tableaux 19 et 20).

Même si l'atténuation de la pauvreté passe par l'adoption de mesures économiques et sociales sur un certain nombre de fronts, l'objectif fondamental est d'atteindre une croissance rapide et élargie. Au cours des deux dernières décennies, les revenus en Afrique subsaharienne ont tout juste augmenté au même rythme que l'accroissement de la population. Après avoir enregistré une faible progression pendant les années 70, la croissance des revenus par habitant est restée inférieure à 2,5 % par an dans les années 80 (2,1 %) et les

années 90 (2,4 %). Malgré une reprise au milieu des années 90, les revenus par habitant en Afrique subsaharienne étaient, à la fin du Millénaire, inférieurs de 10 % au niveau atteint 20 ans plus tôt. En outre, cette reprise s'est avérée de courte durée et les perspectives de croissance à long terme sont nettement inférieures aux niveaux qui doivent être enregistrés pour atteindre les objectifs fixés en matière d'atténuation de la pauvreté (CNUCED, 2001 a, tableaux 1 et 2)².

La croissance faible et irrégulière enregistrée en Afrique subsaharienne s'est accompagnée d'une régression dans la répartition des revenus. D'une part, la baisse du revenu moyen par habitant a été plus sensible pour les secteurs les plus pauvres de la population que pour l'ensemble de l'économie : pour les 20 % les plus pauvres, elle aurait été deux fois plus forte que pour l'ensemble de la population entre 1980 et 1995 (CNUCED, 2001 a, p. 53). D'autre part, on assiste dans certains pays à un processus d'«égalisation par le bas» d'une grande partie des revenus des ménages du fait de la baisse des salaires réels et de la disparition de l'écart de revenu entre les salariés et les petits agriculteurs, ce qui a fait passer de nombreux ouvriers urbains en dessous du seuil de pauvreté. Comme le secrétariat de la CNUCED l'a expliqué en détail dans de précédents rapports, les politiques d'ajustement, notamment la libéralisation du commerce et des activités financières, la privatisation et le désengagement du secteur public ont joué un rôle considérable dans l'érosion de la classe moyenne qui est devenue une caractéristique importante de la répartition des revenus dans de nombreux pays en développement (CNUCED, 1997, deuxième partie, chap. III et IV).

Si l'atonie de la croissance et la détérioration de la répartition des revenus ont contribué à faire augmenter la pauvreté en Afrique, la solution ne saurait résider uniquement ni même essentiellement dans des politiques de redistribution. Cela est dû non seulement aux difficultés politiques et sociales bien connues que provoque une redistribution sans croissance, mais aussi au fait qu'une politique de redistribution serait bien en peine de réduire de manière notable la pauvreté dans un contexte où le niveau moyen des revenus est très bas. Par définition, la croissance a davantage d'effets dans les pays où la pauvreté est généralisée, c'est-à-dire où les revenus moyens sont très faibles et la majorité de la population vit en dessous du seuil de pauvreté³. C'est précisément la

raison pour laquelle la nouvelle orientation privilégiant l'atténuation de la pauvreté ne peut réussir que si elle débouche sur une croissance rapide et soutenue et sur la création d'emplois.

Après un examen attentif des principaux éléments qui la composent, cette approche semble s'appuyer sur des politiques traditionnelles de stabilisation et d'ajustement structurel auxquelles deux nouveaux éléments sont venus s'ajouter :

- Si la croissance économique est jugée essentielle en vue de la réduction de la pauvreté, il faut aussi reconnaître que la croissance ne profite pas automatiquement aux pauvres. C'est pourquoi la nouvelle approche privilégie les mesures qui facilitent l'accès de ces derniers aux actifs humains, physiques et financiers afin d'accroître leur capacité de gain⁴. À cet égard, une attention particulière est accordée à la fourniture publique de services éducatifs et sanitaires;
- Si la stabilité macroéconomique et les réformes structurelles continuent d'être considérées comme la clef d'une croissance soutenue et rapide, on reconnaît aussi que les politiques de stabilisation et d'ajustement structurel peuvent avoir des effets temporairement préjudiciables sur les pauvres. Il est donc préconisé d'assortir ces politiques de filets de protection sociale et de programmes de dépenses ciblées afin d'en atténuer les éventuelles conséquences néfastes.

La nouvelle approche s'efforce ainsi d'accroître les ressources allouées aussi bien à court terme qu'à long terme aux secteurs qui peuvent avoir un impact direct sur le bien-être des pauvres. Toutefois, une telle réaffectation des ressources ne peut se faire qu'en cas de croissance rapide, au risque de compromettre l'avenir dans la mesure où les dépenses consacrées à la réduction immédiate de la pauvreté mobilisent des ressources par ailleurs limitées au détriment de l'investissement et freinent l'accumulation de capital.

On considère en général que les stratégies de réduction de la pauvreté ne peuvent aboutir si des mesures visant à maintenir une

croissance rapide et à améliorer la répartition des revenus ne les accompagnent pas, mais ce sont précisément la teneur et la nature de ces politiques qui sont au cœur du débat. Il est donc essentiel que la nouvelle priorité accordée à l'atténuation de la pauvreté s'appuie sur une évaluation soignée et indépendante des effets des politiques macroéconomiques et d'ajustement structurel sur la croissance, la répartition des revenus et la pauvreté. Cela est d'autant plus nécessaire que l'Afrique est le continent où la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel a été la plus poussée et la plus fréquente au cours des deux dernières décennies sans progrès notable en matière d'atténuation de la pauvreté ou de développement⁵.

L'incapacité des programmes d'ajustement structurel de surmonter les principaux obstacles structurels et institutionnels à l'accumulation et aux réformes structurelles nécessaires à une croissance rapide et soutenue est due en partie à des ratés dans l'application des mesures prévues. Mais la conception des politiques pêche aussi. En fait, comme il est analysé en détail dans de précédents rapports de la CNUCED, le lien entre les programmes d'ajustement et les résultats des pays n'est pas clairement établi : sur les 15 pays que la Banque mondiale considérait en 1993 comme le noyau résiduel des pays soumis à un ajustement, seuls trois ont ensuite été classés par le FMI dans la catégorie des pays ayant enregistré de bons résultats. Qui plus est, la croissance rapide de certains d'entre eux peut être largement attribuée à des circonstances particulières de nature exceptionnelle et sans rapport avec les politiques d'ajustement structurel (CNUCED, 1998, deuxième partie, chap. I, sect. D et tableau 34).

L'accent mis sur la participation et sur la maîtrise des autorités nationales dans la nouvelle approche devrait contribuer à améliorer la conception des politiques et à diminuer les ratés dans leur mise en œuvre. Toutefois, il convient de garder à l'esprit que les institutions financières internationales continuent d'influer considérablement sur la conception des politiques par le biais de la conditionnalité, au lieu d'apporter un appui plus direct. Les pays semblent jouir d'une plus grande autonomie dans la conception des filets de protection sociale et des programmes de dépenses ciblées que dans l'élaboration de leurs stratégies de développement. On pourrait ainsi considérer que l'accent

mis sur la maîtrise et la participation des autorités nationales a davantage pour objectif d'obtenir l'adhésion de la population et du pouvoir politique aux politiques traditionnelles d'ajustement et de stabilisation que d'accorder une plus grande autonomie aux pays bénéficiaires dans la conception de leurs politiques de stabilisation et de leurs stratégies de développement. C'est pourquoi les ministres des PPTE ont récemment souhaité que la conditionnalité soit sensiblement allégée et que leurs pays disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour définir d'autres modalités de réduction de la pauvreté mettant davantage l'accent sur la croissance.

Un examen détaillé des mesures macroéconomiques et d'ajustement structurel figurant dans les DSRP permet de constater qu'il n'y a pas de remise en cause fondamentale des conseils formulés dans le cadre de ce que l'on appelle le "Consensus de Washington". Les principaux éléments de la première génération de réformes économiques, axés sur la vérité des prix, sont encore là. La deuxième génération de réformes actuellement préconisées vise, non pas à revoir et à améliorer le cadre de politique économique que l'on s'est efforcé de mettre en place jusqu'à présent, mais à ajouter de nouveaux éléments soulignant l'importance de bonnes institutions ou simplement d'une bonne gouvernance. Même si presque tout le monde reconnaît le rôle des institutions et d'une bonne gouvernance dans le développement économique, social et politique, les progrès réalisés dans ces domaines sont très lents. Il serait donc contre-productif de poursuivre des politiques ne tenant pas compte de l'état actuel des institutions et des étapes de leur renforcement programmé. En outre, de bonnes institutions ne peuvent pas toujours combler ou compenser les lacunes de la politique économique ou prévenir les défaillances du marché.

La nouvelle approche mettant l'accent sur la réduction de la pauvreté semble donc être fondée elle aussi sur le postulat selon lequel la libéralisation et l'intégration rapide et poussée à l'économie mondiale sont la clef d'une croissance rapide et soutenue. La croissance ne profitant pas automatiquement aux pauvres, on peut se demander comment concilier des politiques mettant l'accent sur la primauté des mécanismes du marché, notamment dans les secteurs commercial, financier et agricole, et un meilleur accès des pauvres aux actifs

productifs. En outre, s'il est vrai que les mesures de stabilisation et d'ajustement peuvent avoir des conséquences néfastes temporaires pour les pauvres, leur impact social n'a guère été analysé jusqu'à présent. Une réduction durable de la pauvreté passe notamment par un réexamen minutieux de l'impact des politiques de stabilisation et des réformes structurelles sur la croissance économique ainsi que sur les revenus et le bien-être des pauvres, et par la réorientation nécessaire des stratégies.

Même si elles sont essentielles, les politiques nationales ne sont pas les seuls facteurs qui déterminent la capacité de produire les ressources nécessaires à une accumulation rapide et à l'élimination de la pauvreté. Les contraintes et l'appui extérieurs ont aussi un rôle à jouer. Compte tenu de leur faiblesse structurelle, de la petite taille de leur marché national et de leur dépendance à l'égard des importations pour l'utilisation des capacités et l'accumulation, l'incapacité des pays pauvres de produire les ressources nécessaires dépend très largement de leur aptitude à tirer parti de leurs ressources naturelles inexploitées et de leur excédent de main-d'œuvre pour accroître les recettes à l'exportation, les importations et les investissements. Toutefois, comme il a été largement démontré dans de précédents rapports de la CNUCED, ces pays continuent de buter sur les obstacles commerciaux importants que leurs partenaires plus riches, notamment les pays industrialisés, ont érigés dans les deux secteurs qui peuvent avoir le plus grand impact, à savoir l'agriculture et la production manufacturière à forte intensité de main-d'œuvre (CNUCED, 2001 a, sect. C.3 d). À cet égard, des initiatives récentes, notamment l'initiative "Tout sauf les armes" de l'Union européenne et la loi sur la croissance et les potentialités de l'Afrique (*African Growth and Opportunity Act*) des États-Unis marquent des progrès considérables. Toutefois, la persistance d'un protectionnisme agricole constitue peut-être l'obstacle extérieur le plus important à la mobilisation de ressources dans de nombreux pays en développement d'Afrique, où le secteur agricole pourrait avoir un effet "marge de surplus" important qui permettrait de produire les ressources nécessaires à la création d'emplois dans l'industrie (CNUCED, 1998, deuxième partie, chap. II).

Il en va de même de la coopération internationale pour le financement du développement. On sait depuis longtemps que, dans les pays pauvres, en particulier ceux d'Afrique subsaharienne, les revenus

sont trop faibles pour créer les ressources intérieures nécessaires à une croissance rapide et que ce déficit devrait être comblé par les financements publics, les capitaux privés n'étant généralement pas attirés par ces pays s'ils ne sont pas dotés de richesses minérales. Il y a deux ans, le secrétariat de la CNUCED a estimé qu'un montant supplémentaire d'au moins 10 milliards de dollars É.-U. par an d'entrées nettes de capitaux serait nécessaire pendant une dizaine d'années pour accélérer la croissance en Afrique subsaharienne. Le doublement des apports de capitaux publics, conjugué à des mesures visant à accroître l'efficacité des investissements et la propension à épargner, pourrait entraîner une croissance plus rapide qui permettrait de réduire, en une dizaine d'années, le déficit de ressources de la région et la dépendance de celle-ci à l'égard de l'aide (CNUCED, 2000 a, sect. E). Les estimations que la Banque mondiale, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et d'autres ont réalisées par la suite ont confirmé qu'un doublement de l'aide était nécessaire pour favoriser le développement de pays et de secteurs qui n'attirent pas les investisseurs privés et n'ont pas les moyens de recourir abondamment aux crédits commerciaux. Depuis, de nouveaux engagements ont été pris dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey (Mexique) et, dernièrement, dans le Plan d'action du G-8 en faveur de l'Afrique. Même si tout cela contribuera à réduire le déficit de financement extérieur des pays les plus pauvres, les sommes annoncées ne suffiront pas à couvrir les besoins en ressources supplémentaires.

La fin du surendettement des pays les plus pauvres grâce à l'allègement de leur dette peut être un élément important de la coopération financière internationale. En Afrique subsaharienne, le fardeau de la dette publique a représenté 3 % environ du PIB total des pays de la région au cours des dernières années, ce qui équivaut à un peu plus de 40 % des ressources extérieures supplémentaires nécessaires. Dans le cadre de l'initiative PPTE, seule une partie de la dette de certains pays endettés est susceptible d'être allégée. En outre, malgré la mise en œuvre accélérée de cette initiative, les progrès réalisés ont été lents : au premier semestre 2002, six ans environ après le lancement de l'Initiative, sur les 33 pays africains figurant sur la liste des 42 PPTE, seuls quatre (Burkina Faso, Mozambique, Ouganda et République-Unie de Tanzanie) ont atteint le point d'achèvement. Comme il est indiqué en détail dans de

précédents rapports de l'ONU, notamment de la CNUCED, une nouvelle approche plus audacieuse est nécessaire pour mettre fin au surendettement des pays les plus pauvres. Elle devrait comporter à la fois une mise en œuvre rapide de l'Initiative PPTE et un réexamen indépendant de la viabilité de la dette non seulement des PPTE, mais aussi de nombreux autres pays ayant besoin de mesures spéciales pour remédier aux problèmes posés par leur dette publique; elle devrait en outre prévoir un moratoire sur le service de la dette non assorti d'intérêts supplémentaires (CNUCED, 2001 a, sect. C.2; ONU, 2000 et 2001 a).

Pour résumer, les progrès réalisés dans le cadre des efforts internationaux déployés pour atténuer la pauvreté dépendent donc tout autant de la solution des problèmes liés au protectionnisme, à l'aide et à la dette grâce à la coopération internationale pour le développement que de l'amélioration des politiques, des institutions et de la gouvernance des pays en développement. C'est dans une large mesure parce que la communauté internationale n'a pas su régler ces problèmes qu'elle se retrouve, plus de 20 ans après, avec les mêmes objectifs de développement et d'élimination de la pauvreté. Les observations formulées en 1979 par Raúl Prebisch, premier Secrétaire général de la CNUCED, sur les "maigres résultats obtenus depuis la première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement" sont toujours d'actualité :

Une nouvelle idée qui remplit d'enthousiasme certains économistes du Nord est apparue, celle d'éliminer la pauvreté phénomène qu'ils viennent apparemment de découvrir. Qui pourrait refuser de combattre la pauvreté? ... Mais, est-ce possible en dehors du cadre du développement et de celui d'une politique de coopération internationale éclairée ?

On nous dit que la pauvreté réside essentiellement dans l'agriculture et que la productivité de ce secteur doit être accrue. Soit. Mais la hausse de la productivité entraîne des licenciements, et la main-d'œuvre excédentaire doit être employée dans l'industrie et dans d'autres activités. L'expansion de l'industrie passe par les exportations, ce qui constitue un des principaux obstacles extérieurs dont la présence, loin d'avoir été éliminée, se

renforce. Et le plus grand des obstacles intérieurs est l'accumulation de capital (aussi bien le capital physique que le capital de compétences humaines), qui exige de grands efforts de la part des pays en développement eux-mêmes en plus d'une coopération financière internationale (Prebisch, 1979, p. 1 et 2).

Comme on l'a vu plus haut, le secrétariat de la CNUCED a procédé dans de précédents rapports à un examen relativement poussé des mesures qui devaient être prises dans le cadre du système commercial et de la coopération internationale pour le financement du développement afin de créer les conditions extérieures nécessaires à une croissance soutenue et rapide en Afrique subsaharienne. Le présent rapport traite des mesures inscrites dans les programmes de réduction de la pauvreté. La section suivante analyse succinctement le degré de participation et de maîtrise des autorités nationales à l'égard de ces programmes et les résultats obtenus quant à la satisfaction des aspirations des pauvres. Les démarches aujourd'hui adoptées dans divers domaines de la politique économique et de la réforme des institutions sont ensuite étudiées. Les principales constatations du rapport sont présentées dans la conclusion, où est également examinée la question de savoir si la nouvelle approche constitue un progrès par rapport aux politiques d'ajustement structurel et a des chances de donner de meilleurs résultats.

B. Les nouveaux éléments des programmes de réduction de la pauvreté

1. *Prise en charge et participation des autorités nationales*

Une nouveauté importante dans l'approche de l'atténuation de la pauvreté adoptée depuis 1999 est le fait que les pays bénéficiaires doivent établir des DSRP pour pouvoir obtenir une réduction de leur dette ainsi que des prêts à des conditions concessionnelles et des dons. Une large participation des organisations de la société civile, des intéressés et des pauvres est également nécessaire. Le nouveau cadre définit aussi le rôle et la participation des services des deux institutions de Bretton Woods aux différentes étapes de la conception et de la mise en oeuvre des programmes de réduction de la pauvreté : i) un plan général a été élaboré en ce qui concerne le contenu thématique des DSRP, mais le personnel n'est pas censé jouer davantage qu'un rôle d'appui dans l'élaboration des documents; ii) les DSRP intérimaires, puis les DSRP définitifs, font l'objet d'une "Évaluation conjointe des services" (ECS) de la Banque mondiale et du FMI avant d'être approuvés par les conseils d'administration respectifs des deux institutions comme base du programme d'aide correspondant. Cette évaluation est destinée à assurer que les DSRP seront compatibles avec les exigences des conseils d'administration des institutions concernées et seront donc approuvés.⁶

Le plan thématique contient des éléments macro-économiques et structurels et couvre aussi des domaines comme la santé et l'éducation censés avoir un impact direct sur la pauvreté. Comme on le verra dans les sections suivantes, l'examen des DSRP africains et des ECS correspondantes indique que les éléments des programmes de réduction de la pauvreté sont étonnamment semblables à ceux des programmes de stabilisation économique et d'ajustement structurel mis en oeuvre dans la

région au cours des deux dernières décennies.⁷ C'est le cas même pour les documents qui ont été établis principalement par les autorités nationales avant l'entrée en vigueur des arrangements décrits plus hauts, comme au Mozambique et en Ouganda. On a fait observer que l'élaboration des DSRP risquait d'être sensiblement influencée par l'idée que se faisaient les pays de ce que les donateurs bilatéraux et les institutions financières internationales étaient disposés à accepter. Ces préoccupations ont été récapitulées dans une analyse de l'expérience des DSRP réalisée conjointement par le FMI et la Banque mondiale :

Certaines ... ONG prétendent que les DSRP incorporent des politiques d'ajustement structurel qui ... ont systématiquement échoué, ... [et que] ceci résulte des pressions pesant sur les gouvernements, qui sont poussés à se conformer aux attentes de la Banque et du Fonds... Les gouvernements inscrivent dans les DSRP ce qu'ils savent que les donateurs veulent entendre ... [et] il en sera ainsi tant que la Banque et le Fonds auront à approuver la stratégie avant d'octroyer une aide concessionnelle (FMI/Banque mondiale, 2002, notes 13 et 16).

Une seconde source de préoccupation, relevée cette fois par le Conseil d'administration du FMI et les Ministres et coordonnateurs des PPTE, est le risque que, à force de rechercher la participation de la société civile, le processus des DSRP échappe à l'examen parlementaire⁸. Le fait que des mécanismes ad hoc faisant intervenir certaines composantes de la société civile se substituent ainsi aux institutions conventionnelles de la démocratie représentative pourrait, paradoxalement, affaiblir les jeunes institutions de démocratie représentative qui sont en train de s'implanter dans les sociétés africaines. Pareille substitution pourrait également créer d'autres problèmes compte tenu de la dépendance préoccupante de certains groupes de la société civile à l'égard des donateurs. On a pu dire par exemple que "la section de la société civile qui a participé activement au projet de développement national dominant ... figure invariablement parmi les mieux financées et est presque totalement dépendante des donateurs... Le parlement est donc mieux placé que la société civile pour exercer l'autonomie précisément parce qu'il ne dépend pas des donateurs étrangers" (Hearn, 2001, p. 44 et 51-52). Une étude effectuée sur le terrain par l'Institut du développement outre-mer (ODI) contient des

observations similaires à propos de ces organisations de la société civile, notamment à propos de leur recherche de contrats avec des institutions de développement et de leur dépendance à l'égard des fonds des donateurs extérieurs (ODI, 2001, chap. 2, p. 14; et chap. 7, p. 2).⁹

2. Aspirations des pauvres

Le cadre des DSRP exige que les pauvres participent à l'élaboration des documents, et les DSRP des pays africains font référence à une telle participation. Si l'on veut évaluer la nature et les effets de cette participation, il faut répondre au moins aux trois questions suivantes : Qu'attendent les pauvres en Afrique des décideurs pour améliorer leur situation ? Leurs aspirations sont-elles véritablement prises en compte dans les DSRP ? Enfin, leurs aspirations peuvent-elles réellement contribuer à l'élaboration de politiques de réduction de la pauvreté efficaces ?

Pour ce qui est de la première question, la Banque mondiale a mené en 1999 des recherches approfondies sur le terrain au sujet des perceptions, des attentes et des expériences des pauvres dans 24 pays en développement (dont huit en Afrique), recherches qui fournissent des informations instructives sur ce que les pauvres africains attendent des politiques¹⁰. Pour répondre à la deuxième question, il suffit de comparer les implications concrètes des perceptions africaines avec les mesures de réduction de la pauvreté inscrites dans les DSRP. Le tableau 1 résume les aspirations des pauvres africains et les compare avec les recommandations des DSRP dans plusieurs domaines. Les sections suivantes reviennent de façon plus détaillée sur certaines questions.

Les comparaisons effectuées font apparaître des discordances entre les exigences des pauvres et les éléments des DSRP. Dans certains cas, ces exigences vont beaucoup plus loin que ce qui est proposé dans les DSRP. Si par exemple les pauvres se félicitent de l'élimination des droits de scolarité dans le primaire ou de la gratuité des vaccinations pour leurs enfants, ils souhaiteraient que les services de santé et d'éducation soient gratuits à tous les niveaux. De même, tandis qu'ils approuvent l'accent mis sur l'élimination de la corruption, ils se soucient beaucoup plus de la petite corruption touchant la police, les médecins ou

Tableau 1

LA VOIX DES PAUVRES ET LES DSRP		
<i>Secteur</i>	<i>Aspirations des pauvres africains</i>	<i>Mesures d'intervention généralement prévue dans les DSRP</i>
Éducation	Diminuer tous les frais scolaires	Réduire ou supprimer les droits de scolarité dans le primaire; participation obligatoire aux frais de scolarité aux niveaux supérieurs
Santé	Gratuité des soins curatifs et prix abordable des médicaments	Gratuité des soins préventifs; participation obligatoire aux frais pour les soins curatifs, sauf pour certaines maladies
Agriculture	Distribuer les terres, réduire les loyers fonciers, subventionner les intrants essentiels et offrir des crédits bonifiés; ne pas privatiser les terrains collectifs; ne pas démanteler les coopératives d'État	Développer les marchés fonciers, promouvoir les systèmes de microcrédit; et supprimer les offices de commercialisation, les subventions et les taxes sur l'agriculture
Marché du travail	Créer des emplois; supprimer les mesures qui accroissent le chômage	Réduire les rigidités sur le marché du travail
Politique macro-économique	Politique macro-économique d'expansion : "quand les rémunérations diminuent, le prix des récoltes baisse"	Prudence budgétaire et monétaire
Répartition des revenus	Forte sensibilité aux clivages sociaux	Éviter prudemment les arbitrages en matière de répartition des revenus
Secteur privé	Pas de privatisations massives; contre les grosses entreprises; pour les prêteurs locaux; crédits peu chers pour les pauvres	Développement axé sur le secteur privé; microcrédit; privatisation; supprimer la répression financière pour encourager l'épargne
Corruption	Supprimer le népotisme et la corruption dans le secteur de la santé, l'emploi, la justice et les services de sécurité	Doit être considérée dans le cadre du programme plus large relatif à la gouvernance, avec un accent particulier sur la corruption économique de haut niveau

Source : Narayan et al. (2000) et divers DSRP et DSRP intérimaires.

les enseignants que d'autres formes de corruption comme celles qui peuvent se produire sur une échelle particulièrement large parmi les hommes d'affaires et les politiciens nationaux et étrangers s'agissant des marchés publics. Mais il y a aussi de vastes domaines au sujet desquels les aspirations des pauvres africains sont directement contraires à la stratégie incorporée dans les DSRP. Les positions concernant l'agriculture, le marché du travail, la politique macro-économique, la répartition des revenus et le secteur privé, telles qu'elles sont récapitulées dans le tableau 1 (et détaillées dans les sections suivantes), sont dans une large mesure incompatibles. Dans ces domaines, il semble que les préférences des institutions financières internationales et/ou des autorités nationales l'aient emporté sur les attentes et les aspirations des pauvres.

Ceci n'est guère surprenant si l'on considère que la possibilité que les aspirations des pauvres contribuent directement à la formulation d'une stratégie efficace de réduction de la pauvreté est limitée. De façon générale, plus les individus ont des revenus modestes, plus leur horizon temporel est limité. La notion de coût d'opportunité est en outre étrangère non seulement aux pauvres africains, mais aussi à la masse de la population de beaucoup de pays avancés. Le manque de connaissance et d'information sur les arbitrages plus larges en matière d'intervention constitue souvent un sérieux handicap pour une prise de décision cohérente. Dans les pays industrialisés avancés, le processus politique fondé sur la représentation démocratique est censé traduire les aspirations de la population en décisions logiques et cohérentes, ce à quoi contribue aussi l'étroite collaboration des experts et des hommes politiques. C'est à partir de là également que devrait se faire la recherche d'une plus large participation à l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté en Afrique; les aspirations des pauvres doivent déboucher sur la formulation effective de politiques économiques dans le cadre d'un système de démocratie représentative viable qui maintienne l'élaboration de la politique économique dans le champ politique au lieu d'en déléguer la responsabilité au cas par cas à des éléments non représentatifs, qu'ils soient internes ou externes. Il importe d'éviter que le système actuel de participation des intéressés aux DSRP africains soit un succédané de processus démocratique et parlementaire.

3. Conditionnalité et réduction de la pauvreté

Une question importante dans l'approche actuelle de réduction de la pauvreté est de savoir comment concilier la prise en charge et la participation nationales avec la conditionnalité assortie à l'aide et à la réduction de la dette. Si la raison d'être initiale de la conditionnalité, à savoir préserver l'intégrité financière des institutions de Bretton Woods et, en particulier, la nature rotative des ressources du Fonds, demeure valide et indiscutable, il est devenu particulièrement difficile, avec l'intensification depuis vingt ans des conditions assorties au prêt multilatéral, de concilier la maîtrise nationale et la conditionnalité¹¹. Il est donc peu probable qu'une telle conciliation soit possible sans un allègement considérable de la conditionnalité.

Jusqu'au début des années 80, les conditions d'accès du FMI, qui n'ont été incorporées dans les Statuts du Fonds qu'en 1969, mettaient l'accent sur des questions macro-économiques fondamentales d'ordre monétaire et budgétaire. Les conditions d'accès imposées par la Banque mondiale avaient une orientation tout aussi étroite, étant axées sur des questions sectorielles, micro-économiques et financières. A mesure que ces institutions ont étendu leurs opérations dans les pays en développement et que les pays industriels ont cessé d'emprunter au Fonds, la conditionnalité est devenue plus rigoureuse, recouvrant progressivement un grand nombre de domaines qui étaient du ressort non seulement d'autres organisations internationales mais aussi des stratégies nationales de développement économique et social, y compris des mesures concernant la restructuration et la privatisation d'entreprises publiques, la déréglementation des marchés, les régimes commerciaux, la politique des prix et la politique commerciale, les dispositifs de protection sociale, les secteurs agricole, énergétique et financier et, plus récemment, les problèmes de gouvernance politique et économique.

Cette progression inexorable de la conditionnalité est bien étayée. D'après une étude (Kapur and Webb, 2000), le nombre des conditions d'accès, définies de façon large, qui ont été imposées par les institutions financières internationales en 1999-2000 à 13 pays subsahariens s'est élevé en moyenne à 114 pour chaque pays, dont 82 liées à la gouvernance. L'augmentation du nombre des conditions structurelles

dans les années 80 et 90 s'est cependant accompagnée d'un recul de l'exécution des programmes. Une autre étude (Mussa and Savastano, 2000) a montré que, si l'on considérait que les conditions du Fonds étaient respectées à partir d'un décaissement d'au moins 75 % des prêts, moins de la moitié des programmes appuyés par le Fonds ont répondu à ce critère au cours de la période 1973-1997. La régression a été particulièrement spectaculaire dans les années 90 : entre 1993 et 1997, 27,6 % seulement des 141 arrangements conclus pouvaient être considérés comme respectés.

On reconnaît à présent de façon générale que les institutions financières internationales ont imposé des conditions qui outrepassaient leurs domaines de compétence. Selon le rapport Meltzer (Commission consultative des institutions financières internationales, 2000, p. 7), "des conditions pointilleuses (se comptant souvent par dizaines) ... ont alourdi les programmes du FMI ces dernières années et les ont rendus difficiles à manier, hautement controversés, laborieux à négocier et souvent inefficaces." Le rapport du groupe d'études du Conseil des relations extérieures (CFRTF, 1999, p. 15) a fait état de considérations similaires : "Tant le Fonds que la Banque ont voulu trop en faire ces dernières années, perdant de vue leurs atouts respectifs. Tous deux ont besoin de revenir à l'essentiel."

Le Comité monétaire et financier international (CMFI, ex-Comité intérimaire), reconnaissant la nécessité d'alléger les conditions du Fonds, a prié instamment "le Conseil d'administration de procéder à l'examen de tous les aspects de la conditionnalité assortie aux financements du Fonds afin d'assurer que, sans affaiblir cette conditionnalité, il s'attache aux questions essentielles" (FMI, 2000a, par. 11). Le nouveau Directeur général du Fonds, Horst Köhler, en est arrivé à la même conclusion :

Pour gagner en efficacité et mieux asseoir sa légitimité, le FMI doit aujourd'hui se recentrer. Son objectif doit être, d'abord, de promouvoir la stabilité économique, fondement essentiel d'une croissance soutenue, en favorisant l'application de politiques monétaires, budgétaires et de change avisées et en préconisant l'adoption des réformes structurelles et institutionnelles dont elles doivent s'accompagner. ... Je crois donc fermement que cette adhésion [de l'opinion publique] est favorisée lorsque la

conditionnalité du FMI -en termes de contenu comme de calendrier- est centrée sur les mesures essentielles pour assurer la stabilité macro-économique et la croissance. On peut faire plus avec moins si notre action contribue à ouvrir la voie à un processus d'ajustement et de réforme durable. (Köhler H., 2000)

Malgré les préoccupations exprimées à propos d'une conditionnalité excessive et importune et l'accent placé sur la maîtrise nationale des programmes de réduction de la pauvreté, une analyse approfondie des DSRP montre qu'une action plus résolue est nécessaire pour alléger la conditionnalité. C'est également ce qui ressort des lignes directrices pour l'évaluation conjointe des DSRP par les services de la Banque et du FMI, qui établissent une répartition des tâches entre le FMI et la Banque mondiale s'agissant de l'évaluation des documents de pays : les politiques monétaires, budgétaires et de change relèvent de la compétence du Fonds, tandis que les questions directement liées à la pauvreté, notamment les dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux, les réformes sociales et la gouvernance, sont du ressort de la Banque. Les domaines donnant lieu à des chevauchements et intéressant les deux institutions portent sur les réformes structurelles, l'expansion du secteur privé, les politiques sectorielles commerciales et financières, les politiques et l'administration fiscales et douanières, la transparence, la gestion des dépenses publiques et le budget (FMI/Banque mondiale, n.d., note 5).

La lenteur des progrès réalisés dans l'allègement de la conditionnalité était l'un des sujets de la "vive préoccupation" exprimée par les Ministres des PPTE dans la déclaration qu'ils ont adoptée à Londres, le 5 mars 2002, lors de leur sixième réunion ministérielle. Tout en reconnaissant les efforts entrepris par les institutions de Bretton Woods pour alléger la conditionnalité dans le cadre de la FRPC et du crédit d'appui à l'atténuation de la pauvreté, les Ministres ont appelé de leurs vœux un allègement plus énergique :

Le FMI devrait sélectionner quatre ou cinq conditions qui sont essentielles pour un cadre macro-économique favorable aux pauvres, et la Banque mondiale un nombre semblable de conditions structurelles ayant un impact positif direct démontrable sur la réduction de la pauvreté... Les deux

institutions devraient s'assurer soigneusement qu'il n'y a pas de "fongibilité de la conditionnalité" entre leurs programmes, que les autres donateurs n'imposent pas de conditions supplémentaires et évitent les conditions d'ordre micro-économique ... (Debt Relief International, 2002, p. 4).

On ne sait pas très bien quelle sera l'évolution du processus d'allègement des conditions imposées dans le cadre des programmes de réduction de la pauvreté, ni quel espace réserver aux pays bénéficiaires dans l'élaboration de leurs DSRP et de leur stratégie de développement. L'analyse ci-après indique que les programmes de réduction de la pauvreté sont encore fondés sur l'idée que la libéralisation et l'ouverture constituent la clé d'une croissance rapide et soutenue laquelle, à son tour, est déterminante pour réduire la pauvreté. L'autonomie dont disposent les pays pour concevoir leur propre stratégie de croissance et de développement est ainsi limitée par les mêmes considérations que celles qui dominaient les programmes d'ajustement structurel ces vingt dernières années. Les pays bénéficiaires peuvent cependant avoir plus d'autonomie et jouer un plus grand rôle dans l'établissement de filets de sécurité à court terme destinés à protéger les pauvres des coûts temporaires des programmes de stabilisation et des réformes structurelles orthodoxes. De même, ils peuvent avoir une plus grande influence que par le passé dans la mise en place de mécanismes et d'institutions permettant d'assurer que la croissance profite à terme aux pauvres.

C. Stabilisation, ajustement et pauvreté

Comme on l'a vu plus haut, l'efficacité de la nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté dépend, entre autres, de la nature et des effets des politiques macro-économiques, structurelles et sectorielles menées. Il importe donc de déterminer dans quelle mesure ces politiques diffèrent de celles qui ont été mises en oeuvre ces dix dernières années ou à peu près dans le cadre des programmes de stabilisation et d'ajustement soutenus par les institutions de Bretton Woods. On comparera dans cette section l'orientation des DSRP intérimaires et définitifs des pays de l'Afrique subsaharienne et des évaluations conjointes correspondantes des services du FMI et de la Banque mondiale avec les prescriptions des anciens programmes de stabilisation macro-économique et d'ajustement structurel. On considérera non seulement des domaines classiques de stabilisation et d'ajustement mais aussi des secteurs comme la santé et l'éducation sur lesquels la nouvelle orientation met désormais l'accent du fait de leur impact direct sur l'atténuation de la pauvreté.

1. *Politiques macro-économiques et d'ajustement et pauvreté*

L'argument en faveur de l'incorporation de mesures macro-économiques conventionnelles dans les DSRP tel qu'il est formulé dans le Recueil de références sur les DSRP (Ames et al., 2001) est clair : la stabilité macro-économique est essentielle pour une croissance soutenue, sans laquelle il est impossible de réduire la pauvreté. On admet que des arbitrages temporaires puissent être nécessaires à court terme : parvenir à la stabilité macro-économique peut exiger des sacrifices provisoires en matière de croissance, au détriment parfois des pauvres. De même, certaines mesures en faveur de la stabilité peuvent conduire à court terme à des régressions au niveau de la répartition des revenus, avec les conséquences qui en découlent pour la pauvreté. Mieux vaut faire face à

ces effets transitoires en prenant les mesures de compensation appropriées plutôt que d'abandonner la stabilité macro-économique et d'adopter des décisions à courte vue. Le même raisonnement vaut pour ce qui est de l'impact des politiques d'ajustement structurel, souvent considérées comme des ingrédients essentiels d'une stabilité macro-économique soutenue. Dans les cas où les avantages à long terme des politiques macro-économiques et des réformes structurelles l'emportent manifestement sur les coûts à court terme, il est recommandé que les DSRP et les services de la Banque et du Fonds entreprennent une évaluation des effets sociaux et des effets sur la pauvreté de ces politiques (FMI/Banque mondiale, 2001, par. 41 à 45; voir également FMI, 2001a). Mais une telle évaluation, pour rester gérable, doit se limiter "aux ajustements macro-économiques importants (par exemple, forte hausse fiscale, réforme des subventions ou réaligement des taux de change) ou aux réformes structurelles d'envergure (par exemple, réduction des effectifs de la fonction publique ou libéralisation des prix)" (FMI, 2000b, par. 23).

A ce jour, toutefois, aucune évaluation notable ne semble avoir été entreprise en la matière et le Conseil d'administration du FMI a noté que des progrès devaient être faits dans ce domaine :

Les directeurs ont souligné qu'il était nécessaire que les partenaires de développement, notamment la Banque et le FMI, aident les pays à entreprendre des évaluations plus systématiques des effets sociaux et des effets sur la pauvreté des choix politiques importants et ils ont reconnu que les progrès dans ce domaine seraient graduels et dépendraient des ressources disponibles... Les directeurs ont estimé qu'il fallait au moins que les documents relatifs à la FRPC donnent une description qualitative de l'impact que risquaient d'avoir sur les pauvres les principales mesures macro-économiques et structurelles¹².

En d'autres termes, les DSRP ont jusqu'à présent porté sur toute une série de politiques macro-économiques et de réformes structurelles sans évaluer leurs effets sur la pauvreté. Les domaines d'activité énumérés dans le Recueil de références susmentionné concernent tous les aspects des politiques budgétaires, monétaires et de change, la réforme des marchés des capitaux (y compris la libéralisation des

comptes de capital), la libéralisation des échanges, la privatisation, le développement du secteur privé et les marchés agricoles et du travail. Pour évaluer correctement les implications d'un programme de développement contre la pauvreté aussi vaste, il faut faire beaucoup plus qu'identifier les effets temporaires des mesures de stabilisation macro-économique. Cependant, comme l'ont noté les Ministres des PPTTE lors de leur récente réunion, "l'analyse des liens entre les politiques macro-économiques et structurelles et la réduction de la pauvreté demeure l'un des aspects les plus faibles de la plupart des DSRP" (Debt Relief International, 2002, p. 3).

a) *Stabilité et croissance*

Dans le Recueil de références sur les DSRP, la stabilité macro-économique se caractérise par "des balances budgétaire et des transactions courantes compatibles avec un endettement modéré et en déclin, une inflation faible à un chiffre et un PIB par habitant en augmentation", tandis que l'instabilité se caractérise par "un important déficit des transactions courantes financé par des emprunts à court terme, une dette publique élevée et en augmentation, un taux d'inflation à deux chiffres et un PIB stagnant ou en déclin" (Ames et al., 2001, encadré 2). On peut noter que cette notion de stabilité macro-économique renvoie à la fois au taux de croissance et aux prix. La question déterminante à cet égard est le choix entre l'inflation et la croissance, et le degré d'instabilité des prix qui peut être toléré sans compromettre l'expansion à plus long terme de l'économie. Tout aussi importante est la question de savoir dans quelle mesure les politiques de stabilisation doivent différer en fonction de la source de l'instabilité macro-économique, c'est-à-dire selon que celle-ci est due à des déséquilibres internes entre l'offre et la demande ou à des chocs commerciaux et financiers extérieurs sur lesquels le pays n'a pas de contrôle.

S'agissant d'abord de la seconde question, la recommandation générale face à des chocs extérieurs est de resserrer la politique macro-économique s'il ne s'agit pas d'un simple choc passager : "Faire face à un choc défavorable de caractère permanent qui aggrave la balance des paiements exigera souvent un renforcement prolongé de la rigueur budgétaire" (ibid., p. 9). Corollaire de cette proposition, un choc

passager touchant la balance des paiements devra être résorbé par un financement externe plutôt que par une politique d'austérité. Une telle distinction n'est cependant pas très utile dans le cas des pays africains, qui font face à une détérioration séculaire des termes de l'échange ainsi qu'à de fortes fluctuations à court terme. Pour remédier à la détérioration des termes de l'échange, il faut diversifier la structure de la production, ce qui nécessite des investissements considérables, et donc un financement extérieur. En d'autres termes, faire face à des chocs permanents exige une combinaison de mesures internes et de financement externe. Mais, comme on l'a déjà vu, les ressources pouvant être consacrées à de telles fins sont très insuffisantes. La communauté internationale s'est en effet systématiquement écartée de toute idée de financement compensatoire qui pourrait permettre de réagir positivement à des chocs permanents touchant les termes de l'échange. Les institutions financières internationales se sont en outre montrées beaucoup moins soucieuses de financer des déficits temporaires des transactions courantes dans les pays en développement les plus pauvres que de répondre aux appels des créanciers dans les marchés émergents en crise avec des opérations de sauvetage financier. On demande de plus en plus aux pays en développement de fournir des efforts internes plus importants pour répondre à des chocs extérieurs, quels que soient la nature et les effets de ces chocs, au lieu de leur apporter le financement qui leur permettrait de réagir sans sacrifier la croissance. Des efforts internes plus importants, même bien conçus, sont souvent impuissants à compenser le manque de ressources extérieures. D'où la faiblesse et le caractère irrégulier de la croissance et la progression de la pauvreté.

S'agissant de la conciliation entre croissance et stabilité des prix, une politique budgétaire prudente, non inflationniste, ainsi que la rigueur monétaire constituent les principaux éléments macro-économiques des lignes directrices régissant les stratégies de réduction de la pauvreté, les DSRP et les ECS correspondantes¹³. Or, à quelques exceptions près, l'inflation n'est pas un gros problème dans la région. Sur les 27 pays de l'Afrique subsaharienne ayant des DSRP définitifs ou intérimaires, seuls quatre (le Ghana, le Malawi, le Mozambique et la Zambie) ont enregistré en 2000 un taux d'inflation à deux chiffres, légèrement supérieur en moyenne à 20 % par an. Le taux moyen pour les autres pays s'est situé autour de 3,5 %, et le niveau des prix a même baissé dans cinq pays

(Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Mali et Sierra Leone). Il n'en reste pas moins que, même dans les pays ayant un taux d'inflation de l'ordre de 3 à 5% (comme la Mauritanie, le Niger et l'Ouganda), les recommandations figurant dans les DSRP continuent d'insister sur la déflation, faisant valoir que l'inflation provoque des changements régressifs dans la répartition des revenus (Ames et al., 2001, p. 4 et 5).

Les DSRP semblent en effet presque tous attacher une grande importance à la rigueur monétaire. Si l'on considère que l'Afrique subsaharienne est, dans le monde en développement, une région qui a rarement connu l'hyperinflation et qu'il est probable qu'en-deçà d'un certain seuil la déflation empêche aussi la croissance de la production, on peut dire que les éventuels effets préjudiciables d'une telle orientation sur la croissance à long terme n'ont pas été pleinement pris en compte. Il est significatif que les pauvres africains, lorsqu'ils évoquent les politiques macro-économiques, ne considèrent pas l'inflation comme un obstacle important à leur bien-être. La stabilité à laquelle ils aspirent est la stabilité de l'emploi (voir la section C.4 ci-dessous) et celle que procurent des "sources de revenu constantes et régulières" (DSRP intérimaire du Malawi). Les pauvres ruraux en Éthiopie et au Nigéria soulignent que les politiques macro-économiques d'austérité qui se traduisent par un recul de l'emploi et une diminution de la masse salariale dans le secteur public compromettent leurs propres moyens d'existence à cause des effets de propagation de la baisse de la demande effective (Narayan et al., 2000, p. 21 et 150). De tels points de vue ne sont pas pris en compte dans les documents de stratégie correspondants. Il ne semble pas non plus que les Ministres des PPTE approuvent l'orientation adoptée dans les DSRP en ce qui concerne l'inflation et la croissance puisqu'ils demandent instamment aux institutions de Bretton Woods :

D'accélérer les efforts en vue d'élaborer des cadres macro-économiques plus souples et axés sur la croissance. D'encourager les pays revenus à la stabilité à réfléchir plus avant aux moyens de favoriser la croissance et l'emploi plutôt que de réduire encore l'inflation, aux causes de l'inflation liées à l'offre (ainsi qu'à la demande), et à la définition de la viabilité du déficit budgétaire considéré comme incluant les dons et l'allègement de la dette. Ceci permettra aux PPTE de déterminer d'autres moyens de

réduire la pauvreté, axés davantage sur la croissance et les dépenses favorisant la lutte contre la pauvreté, et de maximiser la mobilisation de ressources concessionnelles pour le financement de la réduction de la pauvreté (Debt Relief International, 2002, p.4).

b) *Dépenses publiques et fiscalité*

Le budget joue un rôle particulièrement important dans les stratégies de réduction de la pauvreté appuyées par les institutions de Bretton Woods. Il sert notamment à affecter les ressources obtenues dans le cadre des différents programmes de réduction de la pauvreté et de réduction de la dette officielle à des secteurs prioritaires, principalement l'éducation de base, la santé et l'infrastructure, en particulier dans les zones rurales. Il est cependant essentiel que les ressources extérieures viennent s'ajouter aux dépenses déjà destinées à ces secteurs si l'on veut assurer une véritable redistribution des dépenses publiques en faveur du développement social. Les directives établies recommandent vivement de réduire les dépenses discrétionnaires non prioritaires. Si l'on doit, pour cibler les dépenses sur la réduction de la pauvreté, distinguer les secteurs prioritaires de ceux qui ne le sont pas, on risque, à aller trop loin dans ce sens, de voir apparaître un processus budgétaire parallèle et distinct pour la réduction de la pauvreté, comme le fonds pour la lutte contre la pauvreté en Ouganda, qui pourrait échapper à l'examen parlementaire normal et soulever des problèmes juridiques et constitutionnels¹⁴.

C'est avant tout aux gouvernements bénéficiaires qu'il appartient de décider des catégories de dépenses discrétionnaires à réduire. Les subventions pour les non-pauvres et les entreprises publiques, et, dans une moindre mesure, les dépenses militaires, peuvent par exemple faire l'objet de réductions (Banque mondiale, 2001, p. 94). Il faut surtout considérer avec un regard critique les dépenses d'investissement (Ames et al., 2001, p. 14). S'il peut être nécessaire de rationaliser l'investissement public dans certains pays, l'accent placé sur l'obtention de résultats rapides par une réorientation des dépenses publiques vers les secteurs sociaux peut rendre nécessaire de fortes réductions dans le volume global de l'investissement public, avec les conséquences qui en découlent pour le maintien des programmes de réduction de la pauvreté à plus long terme.

Quand on choisit d'affecter les dépenses publiques à certains secteurs plutôt qu'à d'autres, il faut considérer de près ce choix du point de vue de son impact global sur la croissance. Dans les conditions africaines, des niveaux élevés et croissants d'investissement public sont indispensables, en particulier dans l'infrastructure, pour enclencher un processus de croissance soutenue (CNUCED, 1999 a). Des dépenses publiques favorisant la croissance peuvent aussi être réduites en termes relatifs ou absolus parce qu'elles ne sont liées qu'indirectement à des objectifs de lutte contre la pauvreté. Il est donc nécessaire d'évaluer les dépenses publiques du point de vue tant de leur impact global sur la croissance que de leur effet direct sur la pauvreté.

Le choix entre les dépenses d'investissement et les dépenses sociales ordinaires peut être compliqué lorsque des dépenses non discrétionnaires, comme le remboursement des intérêts de la dette interne ou extérieure, continuent d'absorber une partie importante, voire croissante, du budget et que l'atonie de la croissance économique empêche une augmentation suffisamment rapide des recettes publiques. On a noté que "six pays pauvres lourdement endettés d'Afrique consacraient plus d'un tiers de leur budget national au service de la dette, et moins d'un dixième aux services sociaux essentiels" (Banque mondiale, 2001, p. 94). La possibilité qui existe d'accroître les dépenses ordinaires affectées aux programmes de réduction de la pauvreté en accélérant et en intensifiant le désendettement sans sacrifier l'investissement ni la croissance est donc considérable. Au plan intérieur, des taux d'intérêt élevés résultant d'une politique monétaire rigoureuse compromettent sérieusement les programmes de réduction de la pauvreté en augmentant les remboursements d'intérêts de la dette officielle au détriment des dépenses sociales et en créant des distorsions dans la répartition du revenu. Ce problème peut être aggravé par la libéralisation des capitaux, qui implique souvent le maintien de taux d'intérêt élevés sur les créances intérieures afin d'attirer les capitaux financiers étrangers ou d'empêcher la fuite des capitaux.

Si les stratégies de réduction de la pauvreté sont très souples en matière budgétaire et si le Recueil de références sur les DSRP s'abstient de fixer des limites strictes et prédéterminées pour ce qui pourrait être

considéré comme un déficit budgétaire approprié (Ames et al., 2001, p. 14), il est indispensable de parvenir à une croissance suffisamment rapide des recettes de l'État pour pouvoir augmenter les dépenses publiques et éviter un nouveau gonflement de la dette. Les politiques fiscales sont particulièrement importantes à cet égard. De façon générale, il est recommandé d'éviter d'accroître l'impôt sur le bénéfice des entreprises et le revenu des personnes physiques parce que cela serait préjudiciable à l'investissement et aux mouvements de capitaux (Banque mondiale, 1997, p. 55) et de maintenir les taxes à un niveau modéré, avec un minimum d'exonérations. L'abaissement des taxes sur les échanges fait également partie intégrante de la libéralisation commerciale. Les seules solutions qui restent pour accroître les recettes publiques consistent à instaurer une taxe généralisée sur la consommation, sous la forme ordinairement d'une TVA, ainsi qu'à améliorer l'administration fiscale et à élargir la base d'imposition (Ames et al., 2001, encadré 4; FMI, 2000b, p. 3). Cependant, comme l'a encore noté récemment la Banque mondiale, les taxes indirectes ont tendance à favoriser la pauvreté à cause de leurs effets généralement régressifs (Banque mondiale, 2001, p. 70).

Les DSRP africains et les ECS correspondantes ont dans l'ensemble suivi ces lignes directrices afin d'accroître les dépenses publiques dans l'éducation primaire, la santé et l'infrastructure rurale et de les réduire dans les domaines non prioritaires. Dans certains pays (Lesotho, Mozambique et Niger), cette réorientation s'est accompagnée d'une diminution de la part des dépenses publiques totales dans le PIB, ce qui indique que les dépenses ont moins augmenté dans les domaines prioritaires qu'elles n'ont diminué dans les domaines non prioritaires. Un tel résultat contraste avec la crainte que l'accroissement des dépenses destinées à lutter contre la pauvreté aille de pair avec une augmentation des dépenses publiques globales et des déficits budgétaires à cause de réductions insuffisantes dans les domaines non prioritaires. Les DSRP suivent les recommandations considérées plus haut s'agissant de l'enveloppe des recettes. En général, ils ne traitent pas des arbitrages en jeu au niveau de l'allocation des ressources entre dépenses sociales ordinaires et dépenses d'investissement, de leur impact sur la croissance ni de l'effet des mesures fiscales sur la répartition du revenu et sur la pauvreté.

c) *Réformer le système financier*

La libéralisation et la déréglementation des marchés financiers internes est un élément important des stratégies de réduction de la pauvreté. Les DSRP contiennent des objectifs concernant la déréglementation des marchés financiers, la fixation des taux d'intérêts selon les lois du marché, l'introduction d'adjudications de bons du Trésor et d'un marché secondaire pour les instruments de la dette publique en tant qu'outils indirects de la politique monétaire, la multiplication et la diversification des instruments financiers, la déréglementation de l'entrée dans le secteur bancaire et la création d'une bourse des valeurs. Ils contiennent aussi des appels en faveur d'une réglementation et d'une supervision efficaces du système bancaire et parfois un attachement à l'indépendance de la banque centrale¹⁵.

L'élimination de la répression financière et l'adoption d'un dispositif de taux d'intérêts et d'allocation de crédits obéissant aux lois du marché sont considérées comme des mesures favorables aux pauvres non seulement parce qu'elles améliorent l'affectation des ressources mais aussi parce que la suppression des distorsions touchant les marchés des actifs financiers fournit aux pauvres "un accès à des actifs plus sûrs, ... des incitations à l'épargne et un accès aux marchés du crédit"¹⁶. Ce raisonnement, qui considère les ménages pauvres comme des épargnants ou des investisseurs réels ou potentiels, repose sur des prémisses incertaines dans le contexte africain, où à peu près la moitié de la population lutte pour survivre avec un dollar des États-Unis par jour. L'effet positif de la libéralisation des marchés financiers intérieurs sur l'accès des pauvres aux ressources financières n'est pas confirmé par l'expérience. En fait, comme l'affirme une précédente étude de la CNUCED sur l'Afrique, s'il a parfois été utile de réformer les institutions publiques de crédit pour les empêcher d'être au service des riches agriculteurs et pour faciliter l'accès des paysans pauvres au financement, leur suppression a souvent eu pour effet de restreindre un tel accès (CNUCED, 1998, deuxième partie, chap. III).

La libéralisation financière a d'abord été en Afrique une réaction face à l'intervention excessive de l'État dans les systèmes bancaires. Les premières réformes ont consisté à porter les taux d'intérêts à un niveau

supérieur à l'inflation, à supprimer les crédits alloués aux groupes privilégiés et à réduire le financement des déficits publics par le système bancaire. Mais la vague suivante de libéralisation a été bien au-delà de ces mesures nécessaires. Les mesures prises ont été mal échelonnées dans le temps, que ce soit par rapport à des interventions dans d'autres domaines (par exemple, il faut assurer la stabilité des prix ou établir une situation budgétaire viable avant de libéraliser les taux d'intérêt), ou par rapport au renforcement des institutions (par exemple, il faut mettre en place les institutions devant permettre d'assurer une surveillance efficace du système financier avant de libéraliser celui-ci).

Le passage d'un système de financement assuré par la banque centrale à un système de financement direct grâce à l'émission de bons du Trésor et d'obligations d'État et à leur vente par adjudication au système bancaire ainsi que l'adoption de taux d'intérêts fixés par le marché ont introduit de nouveaux éléments d'instabilité dans les économies africaines. Au lieu d'assurer une discipline budgétaire plus stricte, cela a provoqué un gonflement de la dette intérieure, avec des répercussions sur la répartition des revenus non moins graves que celles qu'aurait eu un financement par création monétaire¹⁷. Le financement des déficits publics par l'émission d'effets publics aux conditions du marché, dans le cadre de marchés financiers très peu actifs, a effectivement débouché sur des taux d'intérêt réels très élevés et volatiles. La rapide accumulation de la dette intérieure à des taux d'intérêt réels élevés a souvent alourdi excessivement le fardeau du service de la dette, conduisant à des financements de type "ponzi" selon lesquels l'intérêt de la dette existante ne peut être remboursé que par de nouveaux emprunts, menaçant ainsi d'installer un processus intenable d'endettement. Les taux d'intérêt élevés ont aussi fait peser de lourdes charges sur le secteur privé et contribué à la stagnation de l'investissement privé. L'investissement public a également pâti des paiements d'intérêts imputés au budget. La redistribution des revenus des secteurs productifs de la société au profit des éléments rentiers a par ailleurs eu tendance à affaiblir l'incitation à investir dans l'économie¹⁸. Bref, au vu de l'expérience, il est difficile de partager l'optimisme des DSRP concernant les effets positifs de la libéralisation financière sur la croissance, la répartition du revenu et la pauvreté en Afrique.

d) *Régimes de change et comptes de capital*

Ces dernières années ont été marquées en Afrique par une élimination croissante des contrôles de change et la libéralisation des comptes de capital. Si les DSRP n'énoncent pas explicitement, sauf exception, l'objectif de la libéralisation du compte des opérations en capital, un engagement général en faveur de l'"ouverture économique", de "systèmes financiers ouverts", de "marchés de change libéralisés" et de "taux de change fixés selon les lois du marché" y est assez répandu¹⁹. La recommandation à cet égard fait valoir la nécessité d'une réglementation et d'un contrôle prudentiels du système bancaire, mais ignore la nécessité éventuelle d'un examen et d'un contrôle étroits des mouvements de capitaux.

La libéralisation du compte de capital est considérée comme une mesure favorable aux pauvres dans le Recueil de références sur les DSRP : "Assouplir ces contrôles [de change] ... permettrait aux pauvres d'avoir accès à des actifs plus sûrs, tels que des devises, qui pourraient les protéger contre les dévaluations ... Les contrôles des capitaux qui introduisent un écart de taux d'intérêt entre le marché monétaire intérieur et les marchés extérieurs permettent de prélever une taxe d'inflation qui est particulièrement préjudiciable aux pauvres" (Ames et al., 2001, p. 22). La Banque mondiale a une position plus nuancée, mais elle adhère au principe de la libéralisation du compte de capital: "Le maintien d'un régime libéral dans les domaines ... des marchés des capitaux ... joue aussi un rôle déterminant pour la croissance... Les entrées de capitaux étrangers ... peuvent être très déstabilisatrices; ... mais elles imposent aussi une discipline aux responsables nationaux... De bonnes politiques [c'est-à-dire des politiques monétaires et budgétaires responsables] sont nécessaires pour éviter les risques de fuites de capitaux" (Banque mondiale, 1997, p. 55 et 56). On considère que le risque vaut d'être couru, particulièrement pour l'Afrique : "L'Afrique ... ne peut pas se permettre de réimposer des restrictions radicales sur les mouvements de capitaux et de se priver ainsi d'utiliser les marchés de capitaux mondiaux pour financer de futurs investissements" (Banque mondiale, 2000a, p. 220).

Les efforts déployés dans la région pour s'intégrer au système financier mondial et pour attirer des capitaux privés à la faveur d'une rapide libéralisation des comptes de capital se sont traduits par une plus grande volatilité, avec les conséquences qui en découlent en matière d'instabilité et de distorsion des taux de change. Certains pays ont connu une instabilité financière et des difficultés de paiement considérables qui n'ont guère retenu l'attention de la communauté internationale en grande partie parce qu'elles n'ont pas sérieusement menacé la stabilité du système financier international, contrairement aux accès de crise financière qui se sont produits récemment sur les marchés émergents en Amérique latine et en Asie de l'Est; les dommages ont été circonscrits aux économies concernées (Kasakende et al., 1997; voir aussi CNUCED, 2000 a).

La parade envisagée contre une sortie rapide de capitaux consiste à constituer d'importants stocks de réserves internationales. En élaborant les DSRP, "les autorités doivent [donc] prendre en compte ... la nécessité de maintenir un niveau adéquat de réserves internationales" (FMI, 2001b, p.2) puisque, de cette manière, "un pays peut surmonter un choc passer sans devoir nécessairement réduire les dépenses essentielles en faveur des pauvres" (Ames et al., 2001, p. 10). De fait, la constitution de réserves internationales apparaît comme un des objectifs courants des stratégies de réduction de la pauvreté en Afrique. Le seuil le plus fréquent est un niveau de réserves qui permette de faire face aux importations de biens et de services pendant au moins six mois, encore que des périodes plus courtes puissent être fixées (quatre -cinq mois)²⁰. Ces durées sont supérieures aux normes habituelles, qui sont de l'ordre de trois à quatre mois. Elles sont toutefois conformes à la tendance générale qui existe dans les pays en développement et qui consiste à compter sur une accumulation de réserves pour se prémunir contre l'interruption ou l'inversion des entrées de capitaux (CNUCED, 1999 b, p. 108 à 111). Une telle accumulation absorbe une part croissante des entrées de capitaux dans les pays en développement : si l'on prend un échantillon de 16 pays africains, l'augmentation moyenne (non pondérée) des réserves a représenté 26 % des entrées nettes de capitaux dans les années 90, contre 9 % dans les années 80 (CNUCED, 2000 a, tableau 3).

Maintenir des réserves a un coût car cela limite le pouvoir d'achat au détriment des importations nécessaires à l'accroissement de la production et de l'investissement. C'est en Afrique que ce coût est le plus lourd, où la balance des paiements constitue la première entrave à l'accumulation du capital et à la croissance. Si les réserves peuvent rapporter quand elles sont investies sur les marchés internationaux, le rendement de ces actifs liquides est trop faible pour compenser la perte de production. Le problème est aggravé par l'augmentation des sorties nettes de capitaux attribuables aux résidents. Les recherches effectuées par le secrétariat de la CNUCED ont montré que, pour 16 pays d'Afrique pris globalement, les sorties de capitaux ont absorbé une part croissante des apports ces dernières années : pour chaque entrée nette d'un dollar, il y avait une sortie nette d'environ 9 cents dans les années 80, et de plus de 23 cents dans les années 90 (ibid., sect. C).

Tout aussi importante est la conséquence de la libéralisation des comptes de capital pour la stabilité et l'alignement des taux de change. Le conseil habituellement dispensé aux pays en développement qui cherchent à développer et à diversifier leurs exportations est de maintenir un taux de change compétitif et stable. On considère en outre souvent que les appréciations monétaires sont défavorables aux pauvres, partant du principe que les pauvres dans les pays en développement tirent leurs revenus de biens marchands tandis qu'ils consomment essentiellement des biens non marchands (Ames et al., 2001, sect. 4). Ces recommandations sont cependant difficiles à concilier avec celle qui prône le maintien d'un compte de capital ouvert et de taux de change obéissant aux lois du marché. De fait, après la libéralisation des comptes de capital, les monnaies africaines ont eu tendance à s'apprécier en termes réels et à connaître une plus grande volatilité. La Banque mondiale a de temps à autre mis en garde contre des "entrées de capitaux spéculatives et à court terme, essentiellement dues à des taux d'intérêt élevés ... se soldant par une instabilité accrue des taux de change réels" et a recommandé des désincitations à la chilienne contre les "mouvements de capitaux spéculatifs et à court terme ... dans le contexte d'un marché de capitaux essentiellement ouvert" (Banque mondiale, 2000 a, p. 220), mais même de telles mesures de réglementation en harmonie avec le marché figurent à peine dans les DSRP et les ECS africains.

L'expérience récente a montré que les cycles de surchauffe associés à une entrée et une sortie rapides de capitaux dans le cadre d'un régime de compte de capital libéral avaient tendance à aggraver la pauvreté non seulement en compromettant l'investissement et la croissance mais aussi en provoquant une répartition régressive des revenus²¹. Un afflux massif de capitaux entraîne souvent une déviation des principaux agrégats macro-économiques, tels que l'épargne, l'investissement, les soldes budgétaire et extérieur, les taux de change, l'emploi et les salaires, par rapport à leurs niveaux soutenable à plus long terme. Une sortie rapide de capitaux et des crises financières, à l'inverse, ont tendance à provoquer un surajustement dans l'autre sens. Le processus de reprise, qui rétablit le revenu global aux niveaux qui étaient ceux d'avant la crise, débouche généralement sur une configuration des principales variables macro-économiques différente de celle qui prévalait avant, conduisant souvent à une vaste redistribution des revenus et à une pauvreté accrue auxquelles il ne peut être remédié qu'après plusieurs années de croissance. En d'autres termes, il existe une asymétrie marquée entre l'impact de la croissance et l'impact des crises sur la pauvreté dans les pays en développement : l'impact d'un certain taux de croissance sur l'atténuation de la pauvreté est sensiblement moindre que l'impact d'une baisse comparable du PIB sur l'aggravation de la pauvreté (Banque mondiale, 2000 b, p. 54). Des rémunérations et des emplois en recul sur les marchés du travail organisé et non organisé sont la principale manifestation sociale de l'effet préjudiciable des crises financières sur la pauvreté et l'égalité²².

Comme l'a fait valoir un précédent rapport de la CNUCED, pour parvenir à une plus grande stabilité et à une croissance plus rapide en Afrique, "il faudrait revoir le régime du compte de capital afin de pouvoir maîtriser les flux à court terme déstabilisants. La réglementation et le contrôle des mouvements de capitaux sont également nécessaires pour que les apports correspondent à un transfert de ressources réelles, au lieu d'être détournés vers ... la sortie de capitaux et la constitution de réserves pour se prémunir contre la spéculation." (CNUCED, 2001a, p. 48.) Or les stratégies de réduction de la pauvreté en Afrique demeurent attachées au principe de la libéralisation du compte de capital, bien que la contribution d'une telle libéralisation à la stabilité économique, à la croissance et au développement soit devenue

extrêmement douteuse ces dernières années, particulièrement en l'absence d'institutions compétentes face aux flux de capitaux internationaux.

e) *Réforme commerciale*

Comme dans d'autres domaines, la recommandation relative à la politique commerciale à mener dans le cadre des programmes de réduction de la pauvreté s'en tient à la position conventionnelle selon laquelle le maintien de régimes commerciaux libéraux profite aux pauvres non seulement parce que de tels régimes sont indispensables pour la croissance mais aussi parce qu'ils améliorent la répartition des revenus. Il est donc recommandé que "le taux moyen des tarifs d'importation soit modéré et que la dispersion des taux soit limitée pour réduire les taux de protection arbitraires et excessifs ... Les obstacles non tarifaires doivent être totalement évités" (Ames et al., 2001, encadré 4). L'accent est parfois mis sur la nécessité de diversifier les exportations, en commençant par éliminer les désincitations : "Éliminer les nouveaux facteurs qui font obstacle aux exportations ... Échelonner de nouvelles réductions des tarifs d'importation et élargir la base des recettes fiscales en s'écartant des taxes sur les échanges (Banque mondiale, 2000a, p. 223).

Les DSRP africains ont généralement suivi ce conseil. Certains (comme celui du Burkina Faso) envisagent la libéralisation des importations comme un moyen de lutter contre des structures commerciales monopolistiques, de réduire les coûts des facteurs et d'accroître la compétitivité. D'autres contiennent juste un engagement en faveur de régimes commerciaux ouverts et libéraux, d'une intégration totale et rapide à l'économie mondiale, d'une baisse des tarifs, ou d'un non recours à la protection discriminatoire²³. Les politiques prônées s'écartent de la sagesse conventionnelle dans deux cas seulement : le DSRP du Mozambique préconise la "promotion du remplacement effectif des importations ... [de façon à] réduire le déséquilibre de la balance des paiements", tandis que celui du Rwanda préfère le recours à des "interventions sélectives, spécifiques et ponctuelles" en faveur des entreprises manufacturières plutôt qu'une "protection [passant par] des

tarifs élevés, des restrictions quantitatives et des mesures de contrôle des prix"²⁴. La manière dont ces politiques seront mises en oeuvre n'est toutefois pas précisée. La volonté de promouvoir et de diversifier les exportations se retrouve en revanche dans tous les documents, mais, là encore, on ne sait pas grand-chose des modalités d'exécution.

Lorsqu'on évalue les effets de la libéralisation des importations sur la pauvreté, on peut distinguer les effets qui touchent directement l'emploi et les revenus du travail dans l'industrie -secteur souvent le plus touché- des effets qui s'exercent sur la croissance par le biais de la balance des paiements, de la production industrielle et de l'accumulation du capital. Si plusieurs études ont conclu que la libéralisation des échanges dans les pays en développement n'était pas préjudiciable à l'emploi, ces conclusions ont été critiquées pour des motifs à la fois méthodologiques et empiriques²⁵. L'imprécision de la définition de la "libéralisation", ainsi que l'incapacité de distinguer les épisodes de promotion des exportations des épisodes de libéralisation des importations, ont abouti à une présentation déformée des régimes commerciaux et ont rendu difficiles les comparaisons interpays et l'interprétation des résultats. En outre, le fait que ces études n'aient pas présenté d'analyse en contre-épreuve explicite et que le choix des pays étudiés n'ait pas été neutre a fait naître des doutes quant à leur validité. En fait, les constatations les plus récentes découlant d'épisodes de libéralisation en Afrique subsaharienne et en Amérique latine indiquent que ces épisodes se sont souvent accompagnés d'une progression du chômage²⁶.

Bien que d'autres facteurs aient certainement joué sur les marchés du travail au cours de ces épisodes de libéralisation des échanges, notamment des facteurs liés à l'ajustement macro-économique et aux réformes du marché du travail, l'idée que le chômage puisse progresser si les obstacles tarifaires et non tarifaires sont réduits et si les consommateurs remplacent les biens ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux par des biens importés n'est guère controversée (Buffie, 2001, p. 190). En outre, la plupart des épisodes de libéralisation rapide des échanges dans les pays en développement d'Afrique et d'Amérique latine ont été marqués par une inégalité croissante des rémunérations. L'analyse de l'évolution récente des rémunérations de trois catégories de

travailleurs de qualifications différentes dans dix pays latino-américains montre que l'écart entre les travailleurs qualifiés et les travailleurs non qualifiés s'est creusé ces dernières années dans tous les pays sauf un. À quelques exceptions près, les rémunérations réelles des travailleurs non qualifiés ont diminué au cours des périodes considérées, souvent de plus de 20 %²⁷. L'OIT a également fait état d'un accroissement de la dispersion des salaires dans le secteur manufacturier durant la période récente de mondialisation pour un échantillon de 30 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, en comparant les rémunérations réelles moyennes de la période 1975-1979 avec celles de la période 1987-1991 (OIT, 1996, tableau 5.9 et texte correspondant). On a constaté que le salaire réel moyen avait diminué dans environ deux tiers des pays et qu'il y avait une corrélation entre la baisse des rémunérations et l'accroissement de leur dispersion. Les économies dans lesquelles la dispersion des salaires a été réduite comprennent les NPI est-asiatiques, où cette réduction s'est accompagnée d'une hausse sensible de la productivité du travail.

De façon générale, les faits indiquent que l'impact de la libéralisation des échanges sur les salaires, la répartition des revenus et la pauvreté diffère selon les pays en fonction des conditions intérieures et internationales dans lesquelles cette libéralisation s'effectue. C'est ici que réside la principale différence entre la libéralisation du commerce dans les NPI est-asiatiques et les autres pays en développement, notamment ceux de l'Afrique subsaharienne. Dans les premiers, la libéralisation du commerce a suivi la mise en oeuvre réussie de politiques industrielles et commerciales; les mesures de protection et de soutien ont été éliminées en grande partie parce qu'elles n'étaient plus nécessaires. Dans les seconds, au contraire, la libéralisation a été dans une large mesure provoquée par l'incapacité de mettre en place des industries performantes et compétitives dans des secteurs à forte intensité de main-d'oeuvre et/ou de qualification. Les effets sur la répartition des revenus et sur la pauvreté de la concurrence accrue provoquée par la libéralisation des échanges ont donc été radicalement différents dans les deux cas.

De nombreux DSRP et ECS africains prônent un renforcement de la compétitivité sur les marchés internationaux en tant que moyen de réduire la pauvreté et insistent sur le rôle à cet égard de la croissance de

la productivité. Mais ils militent aussi souvent en faveur d'une réduction des coûts salariaux grâce à des baisses de salaires. Le DSRP du Burkina Faso, par exemple, se réfère à la diminution des coûts unitaires de main-d'œuvre moyennant une révision du salaire minimum et une réduction des charges sociales dans le secteur organisé; le DSRP de Djibouti évoque la nécessité de réduire les coûts des facteurs qui sont élevés par rapport à ceux des concurrents en rendant plus flexible le marché du travail, tandis que celui du Mozambique prévoit d'éliminer les éléments de la législation du travail qui accroissent les coûts de main-d'œuvre et réduisent la flexibilité du marché du travail. Il est évident que si l'on veut miser sur un accroissement de la productivité pour améliorer la compétitivité, il faut investir de façon substantielle dans l'industrie et la qualification de la main-d'œuvre afin d'améliorer la technologie et le savoir-faire, et d'éviter ainsi que les pressions s'intensifient en faveur de baisses de salaires ou de gains de productivité ponctuels résultant de licenciements, faisant peser les contraintes sur la main-d'œuvre.

On ne peut cependant pas toujours répondre à une intensification de la concurrence internationale provoquée par la rapide libéralisation des importations en réduisant la taille des industries, en comprimant les effectifs et en diminuant les salaires. De telles mesures peuvent conduire à une fermeture massive d'industries qui aura des répercussions encore plus importantes sur les emplois, les rémunérations et la pauvreté. C'est ce qu'ont connu les pays de l'Afrique subsaharienne qui n'ont pas pu accroître leur compétitivité sur le marché international malgré de fortes compressions des salaires réels dans l'industrie manufacturière car la libéralisation des importations est intervenue avant qu'une campagne visant à accroître les exportations ait été menée à bien (CNUCED, 2001 a, tableau 10 et texte correspondant). Un indicateur symptomatique du mouvement de désindustrialisation en Afrique subsaharienne est l'élasticité de la valeur ajoutée industrielle par rapport au PIB, qui, de 1,10 et 1,03, respectivement, dans les années 60 et 70, est tombée à 0,65 dans les années 90 (ibid., p. 6). S'il était certainement nécessaire de rationaliser et de libéraliser le régime commercial, il est également évident qu'une libéralisation rapide et généralisée des échanges n'était pas la panacée face aux distorsions de l'ère précédente. Ainsi que l'a souligné le Groupe de haut niveau des Nations Unies sur le financement du développement, quels qu'aient été les défauts des politiques

commerciales et industrielles passées, il ne faudrait pas tomber dans l'excès inverse en refusant aux pays en développement toute possibilité de soutenir activement l'expansion de tel ou tel secteur industriel en lui accordant une protection limitée et circonscrite dans le temps (ONU, 2001b, p.17).

Une conséquence tout aussi importante de la rapide libéralisation des importations est l'alourdissement de la contrainte de la balance des paiements sur l'accumulation et la croissance. Comme la CNUCED l'a étudié de façon relativement détaillée dans un précédent rapport (CNUCED, 1999 b, chap. IV), la plupart des pays qui ont suivi cette voie ont vu se creuser leurs déficits commerciaux dans les années 90, quel qu'ait été leur taux de croissance. En Afrique subsaharienne, la croissance a diminué alors que le déficit commercial par rapport au PIB était supérieur à celui des années 70. Si l'existence de termes de l'échange défavorables a constitué un facteur important dans la détérioration de la balance commerciale en Afrique, l'augmentation des importations, qui a largement dépassé celle des exportations, y a également contribué. Étant donné la diminution séculaire de l'aide en proportion du PIB des pays bénéficiaires de l'Afrique subsaharienne et le surendettement chronique de ces pays, le poids de l'alourdissement de la contrainte extérieure s'est porté sur l'activité, la croissance et le développement internes.

Il est évident que la solution à long terme consiste à améliorer la capacité productive de la région et à corriger les distorsions et les déséquilibres profonds qui marquent le système commercial international dans des domaines présentant un intérêt à l'exportation pour les pays africains. Les grandes institutions internationales s'accordent aujourd'hui à penser que le protectionnisme des pays industriels a tendance à coûter très cher à l'Afrique et qu'il convient d'améliorer l'accès des produits africains aux marchés. Les recommandations adressées aux pays africains en matière de politique commerciale doivent cependant se fonder sur une évaluation réaliste de ce qui peut être réalisé à cet égard. Nombre des difficultés accrues que connaissent aujourd'hui les pays en développement, notamment les pays de l'Afrique subsaharienne, en matière de balance des paiements, viennent de ce qu'on n'a pas suffisamment prêté attention, en concevant les orientations commerciales

des programmes d'ajustement structurel, aux forces du protectionnisme dans les pays industriels.

f) *Politiques agricoles*

Une grande partie des recommandations concernant l'agriculture adressées aux pays de l'Afrique subsaharienne au cours des dix dernières années était fondée sur le diagnostic selon lequel "les agriculteurs africains ont dû s'acquitter des taux de taxation agricole les plus élevés au monde ... ils étaient taxés explicitement, du fait de la fixation des prix à la production, des taxes à l'exportation et des taxes sur les intrants agricoles. Ils étaient aussi taxés implicitement, par le biais de taux de change surévalués et d'un haut degré de protection industrielle ... [Une telle politique] a contribué au déclin très inquiétant de la croissance de l'agriculture en Afrique subsaharienne"²⁸. Les mesures recommandées prévoyaient la correction des taux de change, le retrait de l'État des marchés agricoles, la suppression des offices de commercialisation et la déréglementation des marchés des intrants et des produits agricoles.

De telles mesures ont de fait été mises en oeuvre en Afrique subsaharienne à partir du milieu des années 80, et à un rythme accéléré durant les années 90. Les marchés agricoles de la plupart des pays de la région sont à présent libéralisés. Le secrétariat de la CNUCED a appelé l'attention dans une étude précédente sur les risques occasionnés par une libéralisation aussi rapide en l'absence d'institutions appropriées (CNUCED, 1998, deuxième partie, chap. III). Bien des attentes en effet demeurent insatisfaites, et il semble qu'on soit en train de procéder à une réévaluation de ces politiques sachant que la libéralisation n'a pas permis de réduire les coûts de transaction ni d'améliorer le fonctionnement des marchés d'intrants et de produits. Les agriculteurs ont pâti non seulement de la baisse des prix de production mais aussi de l'augmentation des prix des intrants pour les cultures vivrières et de la suppression des subventions pour les engrais (Banque mondiale, 2000 b, p. 184 à 189). Comme l'a noté la Banque mondiale dans un rapport plus récent, dans certains pays, comme la Zambie, le crédit et la commercialisation agricoles assurés par le secteur privé se sont avérés irréguliers et imprévisibles, et une fois que les mécanismes du marché eurent éliminé

les subventions implicites aux paysans isolés et modestes, beaucoup de paysans ont vu leur situation se détériorer. Au Cameroun, l'entretien des routes rurales auparavant assuré par les offices de commercialisation s'est retrouvé complètement négligé à la suite des réformes. La libéralisation financière et l'austérité monétaire se sont traduites de façon générale par une baisse des crédits ruraux. La Banque mondiale a pu en conclure que "les réformes sont parfois préjudiciables aux pauvres ... La libéralisation des marchés agricoles ..., en l'absence de cadre institutionnel approprié, ... pourrait avoir des conséquences regrettables pour les pauvres."²⁹ Le verdict final n'en demeure pas moins que, tout bien considéré, les réformes ont réduit la distorsion pénalisant l'agriculture et "ont généralement été suivies d'une accélération de la croissance agricole" (Banque mondiale, 2001, p. 78), et que, malgré les problèmes rencontrés, il faut consolider les réformes en Afrique en encourageant les sociétés privées à s'engager sur les marchés des produits et des moyens de production et en renforçant les droits de propriété (Banque mondiale, 2000 a, p. 184 et 196-197).

La façon dont sont traitées les politiques agricoles dans les DSRP est généralement conforme aux recommandations conventionnelles : le désengagement des institutions publiques des marchés agricoles et la libéralisation des marchés, tant en amont qu'en aval, sont des objectifs généraux (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Éthiopie, Malawi et Mozambique)³⁰. Ces réformes sont censées être mises en oeuvre avec le concours d'acteurs privés à tous les niveaux (Bénin et Burkina Faso). Il est fait explicitement référence à la libéralisation des marchés du coton (Bénin, Burkina Faso et Cameroun) et du café et du cacao (Cameroun et Ghana)³¹. On constate une certaine volonté de réformer les régimes fonciers de façon à garantir les droits de propriété individuelle (Cameroun, Guinée, Madagascar et Rwanda), ce qui, dans certains cas, s'inscrit dans le cadre d'un processus consistant à inviter les détenteurs de capitaux à investir dans des activités agricoles de grande ampleur (Madagascar, Malawi et Sierra Leone). La crainte que ces réformes puissent porter atteinte aux régimes traditionnels des biens communs et transformer la terre en un produit est un thème général. Les ECS ont parfois, comme dans le cas de l'Éthiopie ou du Mozambique, appelé l'attention sur le fait qu'on avait omis d'insister sur la nécessité d'adopter des "dispositions législatives concernant les terres agricoles (y compris

l'utilisation des biens fonciers donnés en nantissement)" ou de considérer "les incertitudes relatives aux droits fonciers".

Ces orientations ne rencontrent pas toujours l'adhésion des pauvres africains. Les recherches effectuées par la Banque mondiale (Narayan et al., 2000) indiquent que les pauvres en Afrique ne souhaitent pas tant un élargissement des droits de propriété privée à proprement parler qu'une réforme foncière. Les paysans pauvres africains évoquent souvent les difficultés qu'ils rencontrent à cause de la priorité accordée aux mécanismes du marché s'agissant de la terre et de la propriété foncière, et notamment les prix ou les loyers élevés qu'ils sont contraints d'acquitter. Comme le font observer des paysans nigériens : "Tous nos problèmes viennent de ce que nous manquons de terre. Si nous avons assez de terre, nous pourrions produire assez pour nourrir nos familles, ... et éduquer nos enfants... Nous étions de bons agriculteurs. Aujourd'hui, seuls ceux qui peuvent avoir de l'argent ... [peuvent] louer une terre à exploiter." Un groupe d'hommes et de femmes pauvres en Éthiopie se plaint également : "Nos terres agricoles diminuent constamment à cause des concessions octroyées à des élevages avicoles par des investisseurs privés"³².

Les recherches sur le terrain et une analyse précédente du secrétariat de la CNUCED montrent que les institutions agricoles traditionnelles en Afrique, notamment les institutions publiques largement critiquées, ont accompli beaucoup de tâches qui ont été bénéfiques pour les pauvres malgré la baisse chronique de la production et les violentes fluctuations à court terme des prix internationaux des produits agricoles. Il est douteux que les marchés, même lorsqu'ils sont suffisamment performants, puissent offrir de solides amortisseurs contre de tels chocs, lesquels se traduiront probablement par une instabilité accrue des revenus et une progression de la pauvreté rurale. Les paysans africains ont besoin d'investissements beaucoup plus importants dans le secteur et il convient de se féliciter de la priorité accordée dans les récents DSRP et les enveloppes d'APD sur l'accroissement des dépenses publiques destinées à l'infrastructure rurale. Mais les politiques publiques doivent aller plus loin et chercher à créer des conditions qui permettent aux paysans eux-mêmes d'accroître leur investissement et leur utilisation d'intrants. Une telle réorientation passe par la mise en place de conditions de marché stables, de prix de production prévisibles et

d'approvisionnements en intrants à des coûts abordables, un allègement des contraintes financières pour les petites exploitations et une amélioration sensible des conditions matérielles et techniques, ce qui, dans tous les cas, exige la participation active du secteur public.

2. *Éducation et santé*

L'éducation primaire et les soins de santé primaires sont le pivot de la nouvelle orientation des DSRP. L'attention prioritaire qui leur est accordée est motivée non seulement par des considérations morales mais aussi par la volonté d'améliorer la productivité et la répartition des revenus et, partant, de réduire la pauvreté grâce à l'accumulation de capital humain. Il est évident que, seule, l'amélioration de l'éducation et de la santé ne peut pas grand-chose à cet égard; des emplois correctement rémunérés doivent être créés.

Les DSRP s'attachent principalement à l'éducation primaire. Un objectif commun consiste à assurer une éducation primaire universelle (l'éducation pour tous), ce qui exige un accroissement considérable des dépenses d'équipement et de fonctionnement. Dans beaucoup de pays, la stratégie de l'éducation prévoit la suppression ou la réduction des droits de scolarité et des exonérations pour certains groupes, ainsi que la gratuité des manuels scolaires pour la totalité ou une certaine partie des élèves. En revanche, l'éducation secondaire et l'éducation tertiaire sont généralement considérées comme des biens privés qui doivent être financés, au moins en partie, par le paiement de droits; nombre de DSRP parlent donc, pour les niveaux supérieurs d'éducation, de "recouvrement partiel des coûts", de "participation aux coûts", de "participation financière des parents", de "prise en charge par l'élève de la plus grande partie des coûts" ou de "cofinancement"³⁵.

Les recherches menées sur le terrain par la Banque mondiale indiquent que les pauvres africains ne font pas de distinction entre le niveau primaire et les autres niveaux d'éducation, se plaignant de ne pas pouvoir payer les frais de scolarité de leurs enfants à tous les niveaux³⁴. Malgré l'aspiration à une éducation universelle comme moyen d'atténuer la pauvreté, les pauvres en Afrique ne voient pas dans l'éducation un

moyen d'obtention de revenus plus élevés et d'ascension sociale. Lorsqu'on leur a demandé d'indiquer les facteurs qui permettent selon eux d'échapper à la pauvreté, près de 70 % des Africains interrogés ont répondu "le travail indépendant et le secteur privé", tandis que moins de 5 % ont mentionné "l'éducation" (Narayan et al., 2000, p. 56 et 57). En d'autres termes, la réponse typique d'un Africain pauvre interrogé sur le lien entre pauvreté et éducation sera : "Je ne suis pas instruit parce que je suis pauvre", plutôt que : "Je suis pauvre parce que je ne suis pas instruit", ce qui confirme une nouvelle fois que l'éducation n'atténue pas la pauvreté en l'absence de nouveaux emplois.

L'augmentation des dépenses publiques pour développer les soins de santé primaires (essentiellement préventifs) est aussi une caractéristique commune des DSRP. Selon la doctrine orthodoxe, les soins de santé curatifs, particulièrement les soins dispensés aux malades hospitalisés, sont considérés comme un bien privé pratiquement pur, et le versement d'une participation obligatoire aux frais est donc préconisé pour leur financement, qui doit parfois être complété par une combinaison d'assurance sociale et d'assurance privée : "Les soins de la médecine curative sont, dans leur grande majorité, un bien privé (presque) pur, en ce sens que, si l'État ne les prend pas en charge, tous ceux qui en ont besoin trouveront le moyen de payer, à l'exception des pauvres" (Banque mondiale, 1997, p. 61). Les DSRP et les ECS limitent la gratuité des traitements médicaux à quelques maladies précises et encouragent les soins privés, qui doivent être financés au moyen du "recouvrement des coûts" ou de "systèmes de cotisation" (Burkina Faso, Malawi, Mauritanie, Niger, Ouganda, Rwanda et République-Unie de Tanzanie).

Mais cette approche est vivement contestée par les pauvres en Afrique. Les recherches menées sur le terrain par la Banque mondiale concluent à cet égard que "si la médecine préventive est importante, c'est la médecine curative que les pauvres privilégient" et que "les personnes interrogées en Afrique ont l'impression que les soins de santé deviennent moins accessibles, moins abordables et moins bons" (Narayan et al., 2000, p. 87). Ces observations générales sont confirmées par les fréquentes remarques qui font amèrement état du prix exorbitant des médicaments et du caractère inabordable des traitements médicaux pour

les pauvres. En fait, c'est la mauvaise santé bien plus que le manque d'éducation qui est considérée comme le principal obstacle à l'emploi, à des revenus élevés et au bien-être³⁵. Les résultats de ces recherches sur le terrain sont corroborés par des observations empiriques faites dans différents pays pauvres d'Afrique et d'ailleurs, confirmant que la demande de soins de santé comme d'éducation est très élastique; la participation aux frais exigée constitue donc souvent une entrave importante en ce qui concerne l'accès à ces services³⁶.

Le fait que les DSRP privilégient la gratuité de l'éducation et de la santé surtout aux niveaux primaires, laissant essentiellement aux mécanismes du marché le soin d'assurer la fourniture de ces services aux autres niveaux, semble reposer, tout au moins en partie, sur une interprétation particulière des données empiriques, à savoir que les catégories de revenu élevées sont les premières à bénéficier d'un accroissement des dépenses publiques allouées à l'éducation secondaire ou tertiaire ou aux soins de santé curatifs et que, en conséquence, la gratuité de tels services risque d'aggraver l'inégalité de la répartition du revenu. Mais il n'est guère probable qu'il en soit ainsi dans la mesure où le résultat final en matière de répartition du revenu, y compris le revenu imputable à ces services, dépend de la répartition initiale du revenu (pécuniaire) disponible (c'est-à-dire tel qu'il est défini dans la plupart des enquêtes sur le revenu et les dépenses des ménages) avant l'affectation des dépenses publiques aux différentes tranches de revenu. Si la part des dépenses publiques imputées qui va aux groupes à faible revenu est supérieure à la part de ces groupes dans le revenu disponible, il peut en résulter moins d'inégalité même si les avantages qu'ils en retirent par personne sont inférieurs à ceux qu'en retirent les catégories plus aisées.

Il faut bien voir que, dans la mesure où les dépenses publiques font l'objet de contraintes budgétaires rigoureuses, il peut y avoir des arbitrages entre les niveaux primaires et les niveaux supérieurs d'éducation et de santé : les catégories de revenu élevées profitent souvent davantage des dépenses consacrées à ces niveaux supérieurs et une réorientation des ressources des niveaux primaires vers les niveaux supérieurs pourrait entraîner des régressions dans la répartition du revenu. Encore une fois, le système fiscal peut être très régressif, si bien qu'une augmentation des impôts pour financer un accroissement des

dépenses publiques d'éducation et de santé pourra avoir des effets régressifs sur la répartition globale des revenus, y compris les revenus imputables à ces dépenses publiques. Cela dit, ces considérations soulèvent des questions plus générales quant à l'impact des politiques budgétaires globales sur la protection sociale et la pauvreté.

Les tableaux 2 à 4 associent les chiffres de la Banque mondiale concernant les imputations des dépenses publiques d'éducation et de santé aux différentes tranches de revenu dans un certain nombre de pays de l'Afrique subsaharienne et des données sur la répartition du revenu. Les tableaux 2 et 3 montrent l'évolution de la part de chaque tranche de revenu dans le revenu total (y compris le revenu imputable aux dépenses publiques d'éducation et de santé) compte tenu de l'hypothèse que les dépenses publiques dans ces deux secteurs représentent 10 % du revenu total disponible. On constate que l'effet distributif net des dépenses publiques d'éducation et de santé à tous les niveaux est progressif dans pratiquement tous les pays (sauf dans le cas des dépenses publiques affectées aux hôpitaux en Guinée). Il est vrai que, prises isolément, les dépenses publiques dans l'éducation comme dans la santé sont quelque peu régressives, c'est-à-dire que la part des services allant à chaque tranche de revenu (et donc les avantages retirés par personne) augmente avec le revenu. Mais comme la répartition des revenus avant l'imputation des avantages est encore plus régressive, les dépenses publiques réduisent l'inégalité des revenus.

D'après les données disponibles, on peut considérer qu'en Afrique subsaharienne, les ménages vivant au-dessous du seuil de pauvreté comprennent généralement les deux quintiles inférieurs³⁷. Après imputation du total des dépenses publiques d'éducation aux différentes tranches de revenu, la part des deux quintiles inférieurs augmente dans tous les pays de 0,4 point de pourcentage (Guinée) à 2,9 points (Afrique du Sud), l'augmentation moyenne pour les sept pays étant de 1,4 point. Les principaux perdants sont ceux qui se trouvent dans le quintile supérieur (c'est-à-dire le plus riche), dont la part connaît une diminution de l'ordre de 0,7 point de pourcentage pour la République-Unie de Tanzanie à 3,9 points pour l'Afrique du Sud (la baisse moyenne pour les sept pays est de 1,8 point). De façon générale, la même conclusion est

Tableau 2

DÉPENSES PUBLIQUES D'ÉDUCATION EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE, IMPUTÉES PAR QUINTILE DE REVENU					
<i>(Pourcentage)</i>					
	<i>1. Le plus pauvre</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5. Le plus riche</i>
<i>Côte d'Ivoire</i>					
Dépenses d'éducation	14,0	17,0	17,0	17,0	35,0
Revenu avant imputation	7,1	11,2	15,6	21,9	44,3
Revenu après imputation	7,7	11,7	15,7	21,5	43,4
<i>Ghana</i>					
Dépenses d'éducation	16,0	21,0	21,0	21,0	21,0
Revenu avant imputation	8,4	12,2	15,8	21,9	41,7
Revenu après imputation	9,1	13,0	16,3	21,8	39,8
<i>Guinée</i>					
Dépenses d'éducation a/	9,0	13,0	21,0	30,0	27,0
Revenu avant imputation	6,4	10,4	14,8	21,2	47,2
Revenu après imputation	6,6	10,6	15,4	22,0	45,4
<i>Kenya</i>					
Dépenses d'éducation	17,0	20,0	21,0	22,0	21,0
Revenu avant imputation	5,0	9,7	14,2	20,9	50,2
Revenu après imputation	6,1	10,6	14,8	21,0	47,5

Tableau 2 (suite)

DÉPENSES PUBLIQUES D'ÉDUCATION EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE, IMPUTÉES PAR QUINTILE DE REVENU					
<i>(Pourcentage)</i>					
	<i>1. Le plus pauvre</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5. Le plus riche</i>
<i>Madagascar</i>					
Dépenses d'éducation	8,0	15,0	14,0	21,0	41,0
Revenu avant imputation	5,1	9,4	13,3	20,1	52,1
Revenu après imputation	5,4	9,9	13,4	20,2	51,1
<i>Afrique du Sud</i>					
Dépenses d'éducation	21,0	19,0	17,0	20,0	23,0
Revenu avant imputation	2,9	5,5	9,2	17,7	64,8
Revenu après imputation	4,6	6,7	9,9	17,9	60,9
<i>République-Unie de Tanzanie</i>					
Dépenses d'éducation	13,0	16,0	16,0	16,0	38,0
Revenu avant imputation	6,8	11,0	15,1	21,6	45,5
Revenu après imputation	7,4	11,5	15,2	21,1	44,8

Note : Les pourcentages correspondant aux "dépenses d'éducation" proviennent de la Banque mondiale (2001), tableau 5.1; les pourcentages correspondant aux parts de revenu ou de consommation pour un même pays proviennent d'une même source (*Selected World Development Indicators*, tableau 5). Le revenu après imputation est la part de revenu redistribué à chaque quintile après ajout des dépenses publiques d'éducation (présumées représenter 10 % du revenu total) au revenu disponible du quintile en question.

a/ À l'exclusion des dépenses consacrées à l'éducation tertiaire.

Tableau 3

DÉPENSES PUBLIQUES DE SANTÉ EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE, IMPUTÉES PAR QUINTILE DE REVENU					
<i>(Pourcentage)</i>					
	<i>1. Le plus pauvre</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5. Le plus riche</i>
Ghana					
Dépenses de santé	12,4	15,0	19,0	21,0	33,0
Revenu avant imputation	8,4	12,2	15,8	21,9	41,7
Revenu après imputation	8,7	12,5	16,1	21,8	40,9
Kenya					
Dépenses de santé	14,0	17,0	22,0	22,0	24,0
Revenu avant imputation	5,0	9,7	14,2	9,2	50,2
Revenu après imputation	5,8	10,3	15,1	10,3	47,8
Afrique du Sud					
Dépenses de santé ^{a/}	16,0	22,0	22,0	22,0	17,0
Revenu avant imputation	2,9	5,5	9,2	17,7	64,8
Revenu après imputation	4,1	7,0	10,4	18,1	60,4

Note : Les pourcentages correspondant aux "dépenses de santé" proviennent de la source utilisée dans le tableau 2 (tableau 5.2); pour les autres rubriques, voir également le tableau 2. (On se fonde sur l'hypothèse que le total des dépenses de santé représente 10 % du revenu total avant imputation.)

^{a/} Les données initiales donnent pour les quintiles 2 à 4 une part globale égale à 66 %, sans distinguer chaque quintile. On a réparti ce pourcentage également entre les trois.

Tableau 4

DÉPENSES PUBLIQUES CONSACRÉES AUX DIFFÉRENTS NIVEAUX DE SERVICES DE SANTÉ EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE, IMPUTÉES AU QUINTILE LE PLUS RICHE ET AU QUINTILE LE PLUS PAUVRE (Pourcentage)								
Pays	Revenu		Soins primaires		Malades externes		Malades hospitalisés	
	Quint. le plus pauvre	Quint le plus riche	Quint. le plus pauvre	Quint le plus riche	Quint. le plus pauvre	Quint le plus riche	Quint. le plus pauvre	Quint le plus riche
Côte d'Ivoire	7,1	44,3	14,0	22,0	8,0a	39,0 a/	..	..
Ghana	8,4	41,7	10,0	31,0	13,0	35,0	11,0	32,0
Guinée	6,4	47,2	10,0	36,0	1,0 a/	55,0 a/	..	..
Kenya	5,0	50,2	22,0	14,0	13,0 a/	26,0 a/	..	..
Madagascar	5,1	52,1	10,0	29,0	14,0 a/	30,0 a/	..	..
Rép.-Unie de Tanzanie	6,4	48,4	18,0	21,0	11,0	37,0	20,0	36,0
Afrique du Sud	2,9	64,8	18,0	10,0	15,0 a/	17,0 a/	..	..

Source : Revenu : source de la Banque mondiale citée dans le tableau 2; soins primaires et hospitaliers : Banque mondiale (2000a), tableau 3.6.

a/ Y compris les soins aux malades hospitalisés.

valable pour ce qui est des dépenses publiques de santé : la part des deux quintiles les plus pauvres augmente de 0,6, 1,1 et 2,7 points de pourcentage, respectivement, au Ghana, au Kenya et en Afrique du Sud. Là encore, les principaux perdants sont les quintiles les plus riches.

Les imputations figurant dans les tableaux 2 et 3 sont basées sur le total des dépenses publiques d'éducation et de santé, puisque l'on ne dispose généralement pas de données distinguant les niveaux primaires des niveaux supérieurs, du moins pour ce qui est de l'éducation. Pour la santé, quelques données distinguent les soins de santé primaires du traitement hospitalier (soins ambulatoires et soins aux malades hospitalisés). Le tableau 4, qui utilise de telles données, montre qu'on ne peut pas faire de généralisations quant au caractère dégressif de la gratuité des soins curatifs (en particulier hospitaliers). Dans certains pays (comme le Ghana et Madagascar), les groupes les plus pauvres profitent, par personne, davantage des soins hospitaliers que des soins primaires. Il est vrai que dans tous les pays, la catégorie de revenu la plus favorisée profite plus des traitements hospitaliers, par personne, que le quintile le plus pauvre. La part que les riches retirent des dépenses publiques consacrées aux hôpitaux est toutefois, dans tous les cas sauf en Guinée, sensiblement moindre que la part qu'ils représentent dans le revenu total disponible. De la même manière, la part des dépenses revenant au quintile le plus pauvre est notablement plus importante que la part que ce dernier représente dans le revenu total disponible, l'écart variant entre 0,9 point de pourcentage (Côte d'Ivoire) et 13,6 points (République-Unie de Tanzanie). Dans la plupart des pays, les dépenses publiques de santé à tous les niveaux de soins curatifs sont donc progressives et favorables aux pauvres du point de vue de la répartition des revenus.

L'analyse qui précède n'étaye pas l'idée que, "loin d'être progressives, les dépenses publiques consacrées à l'éducation et à la santé sont trop souvent régressives" (Banque mondiale, 2001, p. 93; voir également Banque mondiale, 2000 a, p. 96 et 115). Comme on l'a vu plus haut, une telle idée semble fondée sur l'observation selon laquelle les avantages par personne découlant de ces dépenses augmentent avec le niveau de revenu, mais cela revient à dire que les taxes sur la consommation sont progressives parce que les riches paient plus de taxes par personne. Ainsi donc, la concentration des dépenses publiques sur

l'éducation primaire et les soins de santé primaires et l'adoption, pour les niveaux supérieurs, d'un système fondé sur le marché, avec le versement général d'une participation aux frais obligatoire, peuvent aller à l'encontre du but recherché qui est d'atténuer la pauvreté. La meilleure façon de procéder consiste peut-être à étudier la possibilité d'instaurer un système de subventions et de redevances sélectives et à faire en sorte que le système fiscal soit suffisamment progressif pour que les riches paient davantage pour des services dont ils profitent eux aussi.

3. Réforme institutionnelle, gouvernance et corruption

On considère de plus en plus que les politiques et les institutions jouent un rôle clé dans le développement économique. Au début, les programmes d'ajustement structurel étaient axés sur la vérité des prix, devant résulter de la libéralisation, de la déréglementation et de la privatisation, mais plus récemment la question des institutions appropriées, ce qu'on appelle aussi la "bonne gouvernance", ou simplement la "gouvernance", joue un rôle de plus en plus central dans les conseils officiels en matière de politique donnés aux pays en développement. Dans une récente étude sur l'Afrique, la Banque mondiale définit la gouvernance comme la capacité institutionnelle des organisations publiques de fournir les biens publics et autres demandés par les citoyens du pays ou leurs représentants de façon efficace, transparente, impartiale et contrôlable (Banque mondiale, 2000a, p. 48). Les DSRP concernant les pays d'Afrique mentionnent un certain nombre de domaines dans lesquels il faut faire des réformes, notamment la lutte contre la corruption, l'amélioration de l'administration publique qui doit devenir plus participative et rendre des comptes, la transparence de l'élaboration du budget et du suivi de son exécution, les réformes juridiques visant à garantir les droits de propriété, le renforcement des institutions qui ont une influence sur l'activité du secteur privé, la réforme des marchés publics, l'État de droit, le respect des droits de l'homme ou, en bref, l'architecture de l'État. La volonté d'engager ces réformes est exprimée de façon plus ou moins similaire dans la plupart des documents, mais il y a plus de différences en ce qui concerne les détails de la lutte contre la corruption³⁸.

La mise en œuvre d'un programme aussi vaste et ambitieux, favorisée par des conditions attachées au crédit et au désendettement, exigerait une transformation en profondeur des régimes de gouvernement africains et des modifications constitutionnelles majeures. À cet égard, il convient de souligner que, dans le cadre de leur récente initiative baptisée Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), les gouvernements africains ont clairement reconnu la faiblesse de leurs institutions publiques et la nécessité d'améliorer la gouvernance, ainsi que les modifications nécessaires. A cet effet, ils ont créé un mécanisme d'examen par les pairs. Toutefois, d'après une analyse des DSRP faite par le FMI et la Banque mondiale, il y a apparemment des résistances considérables à l'idée de subordonner la coopération au développement à de telles modifications :

Un des messages qui est ressorti clairement du Forum régional sur les DSRP organisé à Dakar est que, pour de nombreux gouvernements africains, le processus des DSRP ne doit pas comporter de "conditions politiques" et la communauté des donateurs est mal outillée pour porter des jugements dans ce domaine. (FMI/Banque mondiale, 2002, par. 19)

Malgré ce consensus au sujet de l'importance d'un grand nombre des institutions mentionnées au titre de la bonne gouvernance pour le développement économique, social et politique, lorsqu'on cherche à déterminer dans quelle mesure la faiblesse des institutions est un obstacle au développement de l'Afrique, il importe de ne pas oublier plusieurs considérations. Premièrement, les institutions sont le fruit d'un processus historique long et parfois douloureux et beaucoup de celles qui sont aujourd'hui considérées comme indispensables pour le développement économique sont le résultat et non la cause du développement économique passé des pays avancés. Deuxièmement, de nombreux pays en développement ont aujourd'hui des bases institutionnelles plus solides que celles que possédaient les pays avancés lorsqu'ils se trouvaient à un stade similaire de développement. Enfin, il y a des différences institutionnelles considérables même entre les pays industriels aujourd'hui. Il est probable que le fait d'imposer un cadre institutionnel commun à tous les pays, dont les situations sont très diverses, aurait des effets négatifs. En outre, bon nombre des institutions

des pays avancés pourraient être en conflit avec les normes sociales et culturelles des pays en développement. L'expérience a montré que les tentatives de superposer de telles institutions sur les structures économiques, sociales et politiques existantes des pays en développement risquent non seulement d'échouer, mais aussi d'avoir un coût considérable en termes de ressources humaines et financières³⁹.

Bien entendu, il serait facile d'exagérer ces difficultés pour en faire un prétexte afin de défendre le statu quo des institutions dans les pays en développement, mais rien de ce qui a été dit dans le paragraphe précédent ne doit être interprété comme impliquant que les pays en développement ne devraient pas chercher à s'inspirer de l'expérience acquise par les pays avancés d'aujourd'hui en ce qui concerne la création ou le renforcement d'institutions pouvant contribuer au développement. De même que ces pays ont pu tirer d'immenses avantages des progrès techniques réalisés dans les pays développés dans des domaines comme la médecine et l'industrie pour améliorer le bien-être de leur population, sans avoir eux-mêmes la capacité d'innover, ils peuvent apprendre et s'inspirer de l'expérience et du savoir-faire institutionnels acquis par ces mêmes pays. Néanmoins, il importe de ne pas oublier que le niveau de développement économique limite ce qui peut être utilement reproduit à cet égard.

Le programme des institutions de Bretton Woods en matière de gouvernance attache une importance considérable aux mesures de lutte contre la corruption. Il est compréhensible que les donateurs considèrent la corruption comme un problème majeur car, entre autres, elle affecte l'efficacité et le bon emploi des ressources fournies aux pays pauvres sous forme d'aide. L'existence d'un vaste appareil d'État ayant le pouvoir de créer et de distribuer des rentes est considérée comme un sol fertile pour la corruption. La réduction de la taille et de l'influence de l'État, devant résulter de la privatisation, de la déréglementation et de la libéralisation, est donc jugée essentielle pour l'élimination des activités de recherche de rentes et de la corruption. En conséquence, les politiques d'ajustement structurel ont donné une grande importance aux mesures visant à réduire la taille de la fonction publique en Afrique et les ressources qui lui sont affectées⁴⁰. Toutefois, contrairement aux attentes, en dépit de ces mesures, la corruption n'a pas diminué et a même eu

tendance à s'aggraver et à envahir de nouveaux pans de la vie socio-économique. C'est pourquoi on a cherché à mettre l'accent moins sur la réduction de la fonction publique que sur l'amélioration de son efficacité, ce qui suppose que les fonctionnaires soient assez bien payés pour résister à la tentation de la corruption et constituent une méritocratie capable d'œuvrer pour le développement (Banque mondiale, 1997, chap. 5). On a reconnu que les efforts de réforme de la fonction publique négociés avec la Banque mondiale et le FMI ont été axés sur la réduction de la masse salariale plus que sur l'amélioration de la qualité et n'ont guère réussi à enrayer le déclin des institutions publiques (Banque mondiale, 2000a, p. 74). Toutefois, cette nouvelle orientation axée sur l'amélioration de la qualité de la fonction publique n'est pas encore pleinement intégrée dans les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté. De nombreux DSRP d'Afrique continuent de préconiser une réduction de la fonction publique : ainsi, au Lesotho on "poursuivra les efforts de réduction de la masse salariale" et à Djibouti, on préconise "des départs à la retraite obligatoires, des départs volontaires et une démobilisation accélérée", tandis qu'au Kenya il est prévu de "réduire les effectifs de la fonction publique" de 48 606 personnes au cours des deux prochains exercices⁴¹.

Il est fréquent que les DSRP des pays d'Afrique prévoient des lois et des mesures administratives spéciales pour lutter contre la corruption dans la fonction publique, ainsi que la création d'organismes de lutte contre la corruption dans certains cas⁴². Le Ghana est le seul pays qui évoque aussi la lutte contre la corruption en dehors du domaine public, préconisant une répression de la corruption, du blanchiment d'argent et des autres crimes en col blanc (DSRP intérimaire Ghana, p. 23) et invitant les organisations de la société civile à collaborer activement avec le nouvel Office de répression des fraudes. En revanche, le rôle que jouent les entreprises nationales et internationales dans la corruption de l'appareil d'État est presque totalement négligé, sauf peut-être dans le cas du Mozambique, qui mentionne la nécessité de renforcer les capacités de supervision et d'inspection pour l'octroi de concessions d'exploitation à grande échelle des ressources naturelles et de limiter autant que possible le risque de corruption dans la conclusion de contrats internationaux (DSRP, Mozambique, p. 74 et 75).

L'importante de corruption liée à la passation de marchés publics et à la privatisation ne paraît pas être une cause de préoccupation grave pour les pauvres d'Afrique. D'après les enquêtes faites par la Banque mondiale, les pauvres se préoccupent essentiellement des irrégularités dans leurs relations quotidiennes avec l'administration publique, notamment la police, l'administration judiciaire et les organismes sociaux tels que ceux qui sont responsables de la santé, de l'emploi et de l'assistance sociale, et craignent en particulier les mauvais traitements des fonctionnaires ou le népotisme⁴³.

Il faut certes se féliciter que les responsables africains et leurs partenaires de développement s'accordent sur la nécessité de lutter contre la corruption, mais l'approche actuelle ne saisit qu'un aspect du problème et néglige le rôle de certaines pratiques commerciales et en particulier des actions d'individus ou de groupes privés visant à influencer les décisions des technocrates ou des politiciens pour en retirer des gains économiques. Cela a été souligné dans une récente étude faite pour le Groupe des 24 :

Pour ce qui est du ciblage des conditions liées à la gouvernance, les institutions internationales de financement se sont focalisées sur les institutions publiques et non sur l'ensemble de la société. Par exemple, selon la Banque mondiale, la corruption est l'abus de pouvoir public à des fins de gains privés, le pouvoir public étant interprété comme l'équivalent de la fonction publique, alors qu'il faudrait plutôt lutter contre l'abus de pouvoir par tout agent, public ou privé, dans le domaine *public*. Par conséquent, alors que la Banque consulte et engage de plus en plus d'agents privés dans les pays emprunteurs pour l'aider à concevoir et à exécuter ses programmes, les conditions liées à la gouvernance ne visent que l'État. Toutefois, il faut être deux pour commettre un acte de corruption. De façon plus générale, la qualité de la gouvernance reflète les valeurs, les institutions et les comportements de la société. Lorsqu'une bureaucratie fautive, ce n'est pas parce qu'elle est constituée d'individus plus corrompus ou malfaisants que la moyenne des citoyens. Pour être efficaces, les nouvelles règles et institutions publiques, qui sont l'objet habituel des conditions liées à la gouvernance, doivent survivre dans une culture étrangère.

À cet égard, il convient de souligner par exemple que la profession d'experts-comptables, qui devrait contribuer à améliorer la gouvernance, est très souvent elle-même la cause d'une grande partie du problème (Kapur and Webb, 2000, p. 12)⁴⁴.

Pour traiter ce problème, il ne faut pas oublier que, dans une de nombreux pays en développement, la formation privée de capital et l'apparition et l'évolution d'une classe d'entrepreneurs nationaux dépendent souvent d'une relation étroite avec l'État. La Banque mondiale reconnaît clairement l'existence des risques que cela pose dans une récente étude sur les pays en transition, dans laquelle elle met en garde les réformateurs contre l'influence des personnes morales et physiques puissantes sur l'élaboration de nouvelles lois et réglementations à leur avantage, qui manipulent les pouvoirs judiciaire, exécutif et législatif afin d'obtenir des privilèges et des monopoles (Banque mondiale, 2001, p. 65). À cet égard, l'Afrique ne fait pas exception. Comme l'a fait observer le juge Joseph Warioba dans un rapport de 1996 sur la corruption en République-Unie de Tanzanie, le développement de la corruption dans les années 90 a été favorisé par l'existence de liens étroits entre les dirigeants politiques et le gouvernement d'une part et les entrepreneurs corrupteurs d'autre part⁴⁵.

Il est vrai que la libéralisation du commerce extérieur et du système financier a réduit ou supprimé la recherche de rentes dans l'attribution des contingents d'importation, des devises et des crédits, qui était encouragée par les politiques interventionnistes antérieures. Toutefois, de nouvelles formes de rentes sont apparues, qui ont parfois entraîné une corruption encore plus grande, comme le montre une abondante littérature concernant la corruption dans des régimes libéraux⁴⁶. Paradoxalement, la priorité accordée au développement du secteur privé a souvent été considérée comme une légitimation de la captation de l'État⁴⁷. La réduction des effectifs et des rémunérations de la fonction publique a souvent compromis son intégrité et réduit sa résistance à la corruption (Szeftel, 1998; Theobal, 1999, p. 498; Harrison, 1999). La privatisation a créé de nouvelles possibilités importantes de recherche de rentes et de corruption, ce qui a souvent aggravé l'impact de ces pratiques sur les pauvres⁴⁸. La libéralisation financière a souvent été accompagnée d'un transfert du pouvoir de

décision à des nouvelles institutions autonomes (y compris des banques centrales restructurées), dirigées par des technocrates qui n'ont pas de comptes à rendre sur le plan politique, et qui ont des activités pouvant donner lieu à des recherches de rentes. Comme l'a fait observer un auteur, les stratégies des donateurs en Afrique ont été caractérisées par la recherche d'une clientèle technocratique et par des efforts visant à protéger cette clientèle contre les pressions politiques. Les donateurs ont cherché à remplacer l'oligarchie des politiciens par celle des technocrates (Gordon, 1996, p. 1528 et 1529). Tout cela donne à penser que lorsque les problèmes de gouvernance sont dus à des défauts du tissu social, il n'y a pas de solution facile qui consisterait à transférer le pouvoir et les responsabilités d'un groupe social à un autre. Cela pourrait même avoir un impact plutôt négatif et ne peut en général pas permettre l'économie d'un renforcement de l'appareil d'État.

D. Conclusions

La récente réorientation des programmes d'ajustement des institutions de Bretton Woods en faveur de la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement a emporté l'adhésion de la communauté internationale. L'importance accordée à l'appropriation nationale et à la participation de la société civile, et l'attention accordée à la parole des pauvres, ont suscité l'enthousiasme, étant considérées comme des moyens importants d'améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques nécessaires pour accélérer le développement et réduire la pauvreté. Dans le présent rapport, nous avons cherché à dégager les principales caractéristiques de cette nouvelle approche en la comparant avec l'approche adoptée jusqu'alors dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. Il est indispensable de faire ce travail pour déterminer la viabilité de la nouvelle approche et les conditions de son succès.

Notre analyse donne à penser que cette nouvelle importance accordée au problème de la pauvreté et aux autres problèmes sociaux ne

remplace pas les stratégies de développement mises en œuvre dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, mais les complète; les principes fondamentaux restent les mêmes, la libéralisation, l'ouverture et l'intégration rapide et étroite dans l'économie mondiale étant considérées comme les clés de la croissance. La croissance économique est considérée comme une condition sine qua non de la réduction de la pauvreté, et comme le facteur qui peut le plus y contribuer, mais on reconnaît aussi qu'il n'y a pas toujours un effet automatique de ruissellement qui bénéficierait aux pauvres. Il faut donc mettre en place des mécanismes et institutions, notamment pour faciliter l'accès aux soins de santé et à l'éducation, pour que le sort des pauvres s'améliore vraiment. Néanmoins, à long terme, les considérations de distribution seraient secondaires, l'objectif premier étant d'obtenir une croissance soutenue et durable qui, dans le cadre de réformes structurelles recommandées, est censée jouer un rôle central dans la réduction de la pauvreté.

En raison de l'importance accordée à la lutte contre la pauvreté, on admet aussi qu'à court terme il pourrait être nécessaire de prendre des mesures efficaces pour compenser les éventuels effets négatifs directs des politiques de stabilisation et d'ajustement sur les pauvres. En conséquence, les programmes de stabilisation macroéconomique conçus pour remédier à l'instabilité monétaire et au déséquilibre du budget et de la balance des paiements devraient s'accompagner de la mise en place de filets de sécurité sociale et de dépenses sociales ciblées visant à protéger les pauvres contre les effets négatifs d'une éventuelle contraction ou d'un ralentissement de l'activité économique et de mesures entraînant des pertes d'emplois et de revenus. Il en va de même pour les réformes d'ajustement structurel lorsque les mesures appliquées ont des effets négatifs sur les pauvres à court terme. La plupart des filets de sécurité sociale et des programmes de dépenses ciblées sont censés être temporaires et servir à atténuer le coût de la transition vers une économie libérale et ouverte et une croissance rapide et durable.

Apparemment, l'importance accordée à l'appropriation et à la participation a pour objectif de donner aux pays une grande autonomie dans la conception des filets de sécurité sociale et des programmes de dépenses ciblées pour atténuer la pauvreté. Toutefois, la liberté d'action

des gouvernements des pays bénéficiaires pour ce qui est de la détermination de la nature et du contenu des programmes de stabilisation macroéconomique et d'ajustement structurel, ou plus généralement de leur stratégie de développement, reste très limitée par les conditions auxquelles sont subordonnés les prêts et le désendettement multilatéraux. En fait, de nouvelles conditions liées à la gouvernance ont été ajoutées aux conditions traditionnellement considérées comme relevant des compétences essentielles des institutions de Bretton Woods.

Une des principales préoccupations formulées dans le présent rapport est que, si la nouvelle approche insiste à juste titre sur le rôle essentiel d'une croissance rapide et soutenue dans la lutte contre la pauvreté, elle continue d'entériner les politiques de stabilisation et les réformes structurelles qui n'ont eu quasiment aucun effet sur la croissance et la réduction de la pauvreté en Afrique au cours des deux dernières décennies. Il est donc raisonnable d'affirmer que la nouvelle stratégie axée sur la réduction de la pauvreté devrait se fonder sur une évaluation approfondie et lucide des effets de ces politiques et réformes sur la croissance économique et la distribution des revenus.

Il y a une autre préoccupation importante qui concerne l'impact direct de la stabilisation et de l'ajustement sur la pauvreté. La nouvelle approche reconnaît que les politiques de stabilisation et d'ajustement peuvent avoir des effets négatifs sur les pauvres, mais une analyse attentive des lignes directrices définies pour l'élaboration des stratégies de lutte contre la pauvreté et de la teneur des DSRP montre que jusqu'à présent on n'a guère attaché d'importance à l'analyse de l'impact social, alors que cette analyse est nécessaire pour déterminer la nature des mesures qu'il faudra prendre. En fait, on ne voit pas toujours clairement quel genre de mesures est envisagé pour atténuer ces effets négatifs.

L'approche adoptée pour les politiques de lutte contre la pauvreté dans deux domaines clés, ceux de l'éducation et de la santé, est une troisième cause de préoccupation. Comme dans le cas de la réforme structurelle, cette approche donne trop d'importance aux mécanismes du marché. On a tendance à adhérer comptant le plus possible sur les forces du marché pour la fourniture des services d'éducation et de santé, c'est-à-dire à vouloir financer par des redevances d'utilisation universelles

tous ces services sauf l'éducation primaire et les soins de santé de base. Le fait que les riches peuvent davantage profiter de ces services que les pauvres ne justifie pas l'introduction de redevances applicables à tous et demande au contraire l'élaboration de mécanismes plus ingénieux qui font une distinction entre les pauvres et les riches en matière d'accès à ces services.

Même si l'on peut apporter des améliorations considérables aux politiques et à la gouvernance des pays bénéficiaires, la nouvelle approche ne pourra pas réussir tant que l'on n'aura pas éliminé la contrainte de la balance des paiements et du manque de ressources, qui entrave l'accumulation de capital et la croissance dans les pays pauvres. À cet effet, il faudra augmenter l'aide, alléger la dette et améliorer l'accès aux marchés. Par conséquent, si l'on veut accroître les chances de succès de la stratégie de réduction de la pauvreté en Afrique, comme dans les autres régions pauvres, ainsi que cela a été réaffirmé au Sommet du Millénaire, il faut réexaminer les responsabilités respectives des autorités nationales et de la communauté internationale en ce qui concerne la mise en place des conditions requises. En dernière analyse, un effort accru sur le plan des politiques intérieures et de l'amélioration de la gouvernance, même s'il va dans le bon sens, ne saurait compenser l'insuffisance du financement externe et les effets négatifs du protectionnisme des pays industriels.

Notes

1. Le seuil de pauvreté précis, tel qu'il est défini par la Banque mondiale, est de 1,08 dollar E.-U. par jour et par personne, ce qui correspond à la médiane des dix seuils de pauvreté les plus bas d'un groupe de pays pauvres.
2. D'après les données du FMI, le taux de croissance annuel moyen de l'Afrique subsaharienne a été de 4,2 % sur la période 1995-1997, mais il est tombé à 3 % (un peu plus que le taux de croissance démographique) entre 1998 et 2001 (FMI, 2002a, Appendice statistique, tableau 5).
3. Pour un développement empirique de cet argument, voir Dagdeviren et al. (2001).
4. Banque mondiale (2001), p. 34. La question du rendement et de la volatilité de ces actifs est également abordée, mais elle est rarement traitée dans le cadre de l'analyse des politiques.
5. D'après l'estimation de l'impact des programmes FAS/FASR sur la pauvreté dans 20 PMA, dont 17 PMA d'Afrique, faite par la CNUCED, entre les trois années précédant l'adoption des programmes et les trois années suivantes, l'incidence globale de la pauvreté a augmenté de près d'un point de pourcentage (CNUCED, 2002, tableau 40).
6. Voir FMI (2001b). À la mi-avril 2002, 27 pays d'Afrique subsaharienne (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Cape-Vert, Côte d'Ivoire, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Tchad et Zambie) avaient établi un DSRP définitif ou intérimaire et l'avaient présenté pour évaluation et approbation.
7. Des équipes de l'Overseas Development Institute (ODI) du Royaume-Uni ont porté une appréciation similaire sur les DSRP d'Afrique, considérant qu'il ne s'agissait que d'une nouvelle forme d'ajustement

- structurel ou que les DSRP reposaient sur les mêmes principes que l'ajustement structurel (ODI, 2001, chap. 1, p. 20; et chap. 6, p. 24).
8. À la réunion du Conseil d'administration du FMI du 8 mars 2002, les administrateurs ont constaté que, dans les pays qui avaient établi un DSRP, le rôle des parlements dans l'élaboration, l'approbation et le suivi des stratégies nationales avait généralement été limité (FMI, 2002b). Les Ministres et les coordonnateurs de l'élaboration des DSRP dans les PPTE ont aussi relevé que le processus d'élaboration des DSRP avait souvent court-circuité les structures parlementaires (CNUCED, 2002, p. 173).
 9. Ces préoccupations auraient été partagées par l'ancien Secrétaire au Trésor des États-Unis, Larry Summers : "Je suis très inquiet par le degré auquel la Banque, dans des pays démocratiques, s'est associée avec des groupes autres que les gouvernements pour élaborer des projets... Cela pourrait sensiblement fragiliser des gouvernements démocratiquement élus". Cité dans EURODAD (2001), p. 5.
 10. Narayan et al. (2000). Les huit pays d'Afrique concernés sont l'Égypte, l'Éthiopie, le Ghana, le Malawi, le Nigéria, l'Ouganda, la Somalie et la Zambie.
 11. Au sujet de la justification initiale de cette condition et de son évolution, voir Kapur and Webb (2000) et Buira (2002).
 12. FMI (2002b), p. 4. Pour une critique antérieure du même type, voir OXFAM International (2000).
 13. Cela semble aller de soi dans les Lignes directrices pour l'évaluation conjointe par les services du FMI et de la Banque mondiale du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (p. 4 et 5) et dans FMI (2001b), ainsi que dans tous les DSRP intérimaires et définitifs et dans leur évaluation conjointe.
 14. Bien que ce fonds soit officiellement considéré comme intégré dans le budget global, il paraît être géré par une structure distincte dans laquelle les donateurs et les ONG jouent un rôle qui n'est pas conforme aux traditions budgétaires; voir Banque mondiale (2001), encadré 11.8; Cheru (2001), p. 16 à 20; et Hearn (2001), p. 50, selon lequel la "société civile" serait associée à la gestion de ce fonds.
 15. Voir les DSRP intérimaires et définitifs des pays suivants : Cap-Vert, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Lesotho, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, République centrafricaine, Rwanda, Sierra Leone et Tchad.
 16. Ames et al. (2001), p. 22. Pour certaines réserves, voir Banque mondiale (2001).

17. Pour une analyse de l'impact de la libéralisation financière sur la distribution des revenus, voir CNUCED (1997), deuxième partie, chap. IV.
18. Pour une analyse antérieure de la libéralisation financière en Afrique, voir CNUCED (1998), deuxième partie, chap. V, sect. B.1(a).
19. Par exemple, "il faut envisager de libérer les mouvements des capitaux et d'assouplir la réglementation à cet effet" (DSRP-I (Madagascar), p. 30). Au sujet des engagements généraux, voir les DSRP définitifs et intérimaires et les évaluations conjointes concernant les pays suivants : Djibouti, Guinée, Kenya, Mozambique, Ouganda et Sierra Leone.
20. Voir les DSRP définitifs et intérimaires des pays suivants : Cap-Vert (p. 22), Ghana (p. 9), Guinée (p. 30), Kenya (p. 8), Mauritanie (p. 20), Ouganda (p. 18) et Rwanda (p. 18).
21. Pour une analyse des données, voir CNUCED (2000b), chap. IV; et CNUCED (2001b).
22. Cet avis est partagé dans presque toutes les publications récentes de la Banque mondiale sur la crise d'Asie de l'Est. Voir aussi Diwan (2001).
23. Voir les DSRP définitifs et intérimaires des pays suivants : Cap-Vert, Cameroun, Ghana, Guinée-Bissau, Mozambique, Ouganda, Sénégal et Sierra Leone. Certaines réductions des droits de douane sont dues à l'adoption des tarifs extérieurs communs de groupements régionaux.
24. Voir le DSRP du Mozambique (p. 76) et le DSRP intérimaire du Rwanda (p. 20). Le DSRP du Kenya préconise une réduction des taux de droits de douane sur les intrants destinés au secteur manufacturier, mesure de protection effective discriminatoire qui est généralement considérée comme une hérésie par les partisans du libre-échange (DSRP-I (Kenya), p. 7 et 8).
25. La plus importante de ces études est celle de Papageorgiou et al. (1990); voir aussi Matusz and Tarr (1999). Pour des analyses critiques, voir Greenaway (1993); et Buffie (2001).
26. Pour une analyse de ces constatations, voir Amadeo (1997); Ravenna (1994); Rama (1994); et Buffie (2001).
27. CNUCED (1997), deuxième partie, chap. IV, sect. B.1. Pour d'autres éléments concernant l'Amérique latine, voir CEPALC (1997), p. 60. On trouvera des données supplémentaires dans Robbins (1996), Pissarides (1997) et Wood (1997).
28. Banque mondiale (1994), p. 76. Pour des études antérieures allant dans le même sens, voir Banque mondiale (1982) et Banque mondiale (1986).

29. Banque mondiale (2001). Au sujet de l'impact de ces réformes en République-Unie de Tanzanie, voir Social Watch (2002), p. 162.
30. Toutefois, le DSRP intérimaire du Malawi (p. 19) reconnaît aussi qu'il devient prioritaire d'amortir les effets de la libéralisation sur les ménages pauvres.
31. Cependant, en dépit de fortes pressions exercées par les institutions de Bretton Woods, la résistance des cultivateurs de coton paraît avoir retardé la privatisation de la commercialisation du coton au Mali (ODI, 2001, chap. 6, p. 6).
32. Op. cit., p. 42 et 136. Au sujet de préoccupations similaires concernant le prix élevé de la terre au Nigéria, au Malawi, en Égypte et en Éthiopie, voir les pages 22, 42 et 136. Voir aussi Social Watch (2002) qui souligne (p. 22) que le problème des paysans pauvres sans terre est un des plus grands défis que doit relever le Kenya.
33. Exemples : Éthiopie (DSRP-I), p. 20; Lesotho (DSRP-I), p. 28; Malawi (DSRP-I), p. 16; Mozambique (DSRP), pp. 42 à 48; Rwanda (DSRP-I), p. 32 et 33 et République-Unie de Tanzanie (DSRP), pp. 22 et 23.
34. Voir Narayan et al. (2000), p. 22, 24, 59 et 209, au sujet de l'Égypte, de l'Éthiopie, du Nigéria et d'autres pays non identifiés. Pour reprendre les mots de parents égyptiens, "nous nous privons de nourriture, nous nous saignons à blanc pour trouver de l'argent pour payer la scolarité de nos enfants" (Ibid., p. 209).
35. Au sujet des réactions des pauvres aux questions de politique de la santé, voir Narayan et al. (2000) : p. 21 et 87 à 89 et 93 pour le Malawi; pays 22 et 24 pour le Nigéria; p. 51, 82 et 90 pour l'Égypte; p. 89 pour la Zambie; p. 91 pour l'Éthiopie; et p. 32, 87 et 221 pour l'ensemble de l'Afrique.
36. Après l'introduction de redevances pour les services de santé au Zimbabwe, la demande de radiographies pour le dépistage de la tuberculose, d'analyses de laboratoire, d'accouchement en maternité en zone rurale et d'hospitalisation dans les dispensaires a diminué de 40, 28, 33 et 64 % respectivement (Eprecht, 1997, p. 343 et 344). La Banque mondiale reconnaît aussi ce fait : les redevances d'utilisation ont fait baisser la scolarisation dans l'enseignement primaire et la fréquentation des dispensaires; toutefois, elles entraînent une augmentation des recettes et accroissent l'efficacité de l'allocation des ressources (Banque mondiale, 2000a, p. 122). Selon un autre auteur (Storey, 2001, p. 375), entre 1990 et 1994, période durant laquelle le Rwanda appliquait un programme d'ajustement structurel, la hausse des redevances payées par les utilisateurs des soins de santé et des services d'éducation aurait

- aggravé la pauvreté et attisé les tensions sociales. Le DSRP intérimaire du Kenya attribue aussi la détérioration récente des indicateurs d'éducation au coût élevé de la scolarisation, alourdi par la contribution demandée aux parents (p. 17). Pour un compte rendu récent des effets négatifs de l'introduction de redevances pour les soins médicaux en Afrique subsaharienne, voir aussi Social Watch (2002), p. 122 et 162.
37. La Banque mondiale estime qu'en 1998 46,3 % de la population de l'Afrique subsaharienne vivaient avec moins de 1 dollar par jour. La proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté nationale dans les cinq pays du tableau 2 pour lesquels on dispose de données est en moyenne de 46,9 % (Banque mondiale, 2001, tableaux 1.1 et 4).
 38. Voir les DSRP définitifs et intérimaires concernant les pays suivants : Bénin, p. 8; Burkina Faso, p. 32; Cap-Vert, p. 23 et 24; Côte d'Ivoire, p. 52; Ghana, p. 8; Mauritanie, p. 53 à 55; Niger, p. 92 et 93; Ouganda, p. 15; République centrafricaine, p. 18; et Sierra Leone, p. 36. En outre, le DSRP intérimaire du Ghana insiste beaucoup sur la société civile (p. 23 et 24) et celui du Rwanda sur certaines mesures de redressement après le conflit (p. 13 et 14). Celui du Mozambique s'écarte du cadre traditionnel d'analyse de cette question (p. 70 à 75). La Guinée-Bissau s'est engagée à élaborer un plan national de gouvernance et le DSRP intérimaire du Cameroun comporte déjà une stratégie et plan d'action prioritaires pour l'amélioration de la gouvernance et la lutte contre la corruption, définis pour l'essentiel selon les mêmes lignes, qui sont annexés au texte principal (p. 47 à 57).
 39. Pour un développement de ces questions et d'autres questions connexes, voir Chang (2002), chap. 3.
 40. Pour des recommandations en ce sens, voir Banque mondiale (1994, p. 45 à 48, 99 et 100 et 120 à 125).
 41. Voir les DSRP intérimaires du Lesotho, p. 24; de Djibouti, p. 10; du Kenya, p. 29 et de la Sierra Leone, p. 36. Toutefois, celui du Kenya recommande une augmentation des revenus réels, dans les limites d'une masse salariale supportable pour la fonction publique, et une politique de nomination et de promotion au mérite.
 42. Voir les DSRP définitifs ou intérimaires des pays suivants : Bénin, p. 8; Burkina Faso, p. 32; Cameroun, p. 51 et 55; Kenya, p. 8 et 9; République centrafricaine, p. 10; et Sierra Leone, p. 36.
 43. Voir les déclarations des pauvres du Nigéria, de la Zambie, de l'Égypte et du Malawi dans Narayan et al. (2000), p. 26, 53, 90, 121, 180 et 226.

44. Pour une autre approche de la corruption, voir Williams (1999), p. 503 à 513.
45. Cité dans Szeftel (1998), p. 237.
46. Au sujet de l'évaluation de la situation des pays d'Afrique et d'autres pays en développement en ce qui concerne la corruption dans des régimes néolibéraux, voir Boratav (1993); Harrison (1999); Harris-White (1996), p. 31 à 39; Kong (1996), p. 48 à 55; Moore (1999); Moran (1999); Morris (1999); Robertson-Snape (1999); Szeftel (1998); et Wedeman (1997).
47. D'après l'ouvrage de référence du FMI sur les DSRP, le développement du secteur privé est au cœur de toute stratégie de lutte contre la pauvreté (Ames et al., 2001, p. 17). Cela apparaît clairement dans la plupart des DSRP d'Afrique : Burkina Faso, p. 30; Cap-Vert, p. 13; Cameroun, p. 19; Côte d'Ivoire, p. 49; Guinée-Bissau, p. 16; Ghana, p. 20; Madagascar, p. 25; Malawi, p. 20; et Mozambique, p. 81. La volonté d'appuyer le secteur privé, de promouvoir l'entreprise ou les organisations commerciales, d'améliorer le climat des affaires, etc. est mentionnée dans les documents du Burkina Faso, du Cap-Vert, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, de la Guinée-Bissau, du Kenya, du Lesotho, du Mali, du Mozambique, du Niger, de l'Ouganda, de la République-Unie de Tanzanie, du Rwanda, du Sénégal et de la Sierra Leone.
48. Dans son enquête sur les pauvres, la Banque mondiale fait observer que, dans de nombreuses régions du monde, les pauvres se plaignent de l'impact négatif de la privatisation à grande échelle (Narayan et al., 2000, p. 15). Dans leur DSRP, la plupart des d'Afrique s'engagent à privatiser les entreprises et les banques publiques et à renoncer à l'intervention de l'État dans des activités commerciales et productives, y compris, dans certains cas, les télécommunications, la gestion des ports et aéroports, l'eau et l'électricité (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Niger, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sierra Leone et Tchad).

Bibliographie

- Banque mondiale (1997). *Rapport sur le développement dans le monde 1997: L'État dans un monde en mutation*. New York, Oxford University Press.
- Banque mondiale (2001). *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : Combattre la pauvreté*. Éditions ESKA.
- CNUCED (1999a). *Infrastructure de transport, commerce et compétitivité de l'Afrique* (TD/B/46/10). Genève, 20 août.
- CNUCED (2000a). *Les flux de capitaux et la croissance en Afrique* (UNCTAD/GDS/MDPB/7). Nations Unies, New York et Genève.
- CNUCED (2000b). *Rapport sur le commerce et le développement 2000*. Publication des Nations Unies, numéro de vente F.00.II.D.19, New York et Genève.
- CNUCED (2001a). *Le développement économique en Afrique: Bilan, perspectives et problèmes fondamentaux* (UNCTAD/GDS/AFRICA/1). Nations Unies, New York et Genève.
- FMI/Banque mondiale (sans date). *Lignes directrices pour l'évaluation conjointe par les services de la Banque et du FMI du Document de stratégie de réduction de la pauvreté* (<http://www.worldbank.org/strategies/index.htm>).
- Nations Unies (2000). *Évolution récente de la situation des pays en développement au regard de la dette* (A/55/422). New York, Nations Unies, 26 septembre.
- Nations Unies (2001a). *Problèmes de l'encours et du service de la dette extérieure des pays en développement, y compris notamment des problèmes qui résultent de l'instabilité financière mondiale* (A/56/262). New York, Nations Unies, 2 août.
- Nations Unies (2001b). *Rapport du Groupe de haut niveau sur le financement du développement* (Rapport Zedillo) (A/55/1000). New York, Nations Unies, 26 juin.
- OIT (1996). *L'emploi dans le monde 1996/97*, Genève, OIT.

Références des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) et des documents de stratégie de réduction de la pauvreté intérimaire (DSRP-I)

Ces documents peuvent être téléchargés depuis le site de la banque mondiale (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>). Les documents mentionnés dans le texte sont repris ci-après dans l'ordre alphabétique des pays, avec indication du titre et d'autres attributs s'ils sont disponibles. ainsi, si l'on trouve dans le texte la mention du DSRP-I (République centrafricaine), celle-ci renvoie au document de stratégie de réduction de la pauvreté intérimaire de ce pays qui contient la déclaration préliminaire du gouvernement (sans indication de la date de parution).

- DSRP-I (Bénin), 26 juin 2000
- DSRP (Burkina Faso), Ouagadougou, 25 mai 2000
- DSRP-I (République du Cameroun), 23 août 2000
- DSRP-I (République du Cap-Vert), janvier 2002, Ministère des finances et de la planification, Praia
- DSRP-I (République de Côte d'Ivoire), Cabinet du Ministre de la planification et du développement, janvier 2002
- DSRP-I (Djibouti), juin 2001
- DSRP-I (Éthiopie), 2000/01–2002/03, Addis Abeba, novembre 2000
- DSRP-I (République de Gambie), Stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté, Département d'État des affaires économiques et des finances, Gouvernement de Gambie, Banjul, 5 octobre 2000
- DSRP-I (Ghana), 2000–2002, Ministère des finances, Gouvernement du Ghana, Accra, juin 2000
- DSRP-I (République de Guinée), octobre 2000
- DSRP (République de Guinée-Bissau), Document de stratégie nationale de réduction de la pauvreté (intérimaire), Ministère de la solidarité sociale, de la réinsertion des combattants et de la lutte contre la pauvreté, Bissau, septembre 2000

- DSRP-I (Kenya), 2000–2003, sans date
- DSRP-I (Royaume du Lesotho), Ministère de la planification du développement, Maseru, décembre 2000
- DSRP-I (Madagascar), 20 novembre 2000
- DSRP-I (Malawi) - A Road Map, août 2000
- DSRP-I (Mali), 19 juillet 2000
- DSRP (Mauritanie), 13 décembre 2000
- DSRP (Mozambique), Plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue (2001-2005) (PARPA), avril 2001
- DSRP (Niger), Stratégie complète de réduction de la pauvreté, Niamey, janvier 2002
- DSRP (Ouganda), Plan d'action de l'Ouganda pour l'élimination de la pauvreté, résumé et principaux objectifs, 24 mars 2000
- DSRP-I (République centrafricaine), Déclaration préliminaire du gouvernement sur la stratégie de réduction de la pauvreté et la politique économique à moyen terme (sans date)
- DSRP (République-Unie de Tanzanie), 1er octobre 2000
- DSRP-I (Rwanda), Une approche du Plan d'action pour la réduction de la pauvreté au Rwanda. DSRP-I, novembre 2000
- DSRP-I (République du Sénégal), Document de stratégie intérimaire, document de travail, Ministère de l'économie, des finances et de la planification, 8 mai 2000
- DSRP-I (République de Sierra Leone), Freetown, juin 2001
- DSRP-I (Tchad) pour 2000–2001, 16 juillet 2000
- DSRP (Zambie), Document de stratégie de réduction de la pauvreté, 2002-2004, Ministère des finances et de la planification nationale, Lusaka, mars 2002