

Au milieu des années 1980, M. Julius Nyerere, alors président de la République Unie de Tanzanie, traduisait le coût humain de la crise de la dette dans cette question abrupte adressée aux créanciers : « *Faut-il vraiment que nous laissions nos enfants mourir de faim pour pouvoir payer nos dettes ?* » Les multiples accords de rééchelonnement et la réaffirmation régulière de la nécessité d'alléger la dette des pays les plus pauvres et les plus endettés (PPTE) lors des réunions internationales rappellent que le problème reste d'actualité pour de nombreux pays.

Les PPTE se caractérisent par une forte dépendance vis-à-vis des financements extérieurs et par une grande sensibilité vis-à-vis des chocs macroéconomiques. Malgré un traitement privilégié, il reste que leur niveau d'endettement tel qu'il ressort des ratios d'endettement est devenu beaucoup trop élevé. Or, les traitements qui ont été envisagés jusqu'à présent n'ont pas été à la mesure de ce surendettement. D'après les plus récentes estimations des Nations unies disponibles, l'encours total de la dette extérieure des PPTE a augmenté de près de 4,5 milliards de dollars en 1999, pour atteindre 219 milliards de dollars.

**L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE)**, adoptée conjointement avec la Banque mondiale en 1996, suite au sommet du Groupe des Sept de Lyon, vise à apporter une aide exceptionnelle aux pays admissibles pour ramener le fardeau de leur dette extérieure à un niveau soutenable et leur permettre ainsi d'assurer le service de cette dette sans avoir besoin d'un nouvel allègement et sans compromettre la croissance de leur économie. Le renforcement récent de l'initiative a pour but d'assurer un allègement plus substantiel et plus rapide en faveur d'un plus grand nombre de pays. On estime à un nombre pouvant aller jusqu'à 36 les pays membres du FMI admissibles à une aide au titre de l'initiative renforcée.

Cette initiative est accordée au bénéfice des PPTE, sous réserve que ceux-ci adoptent et appliquent de vigoureux programmes d'ajustement macroéconomique et de réformes structurelles. La création et le lancement de l'initiative PPTE ont éveillé l'intérêt général pour la question de l'allègement de la dette et conduit aux décisions, prises au sommet du G7, à Cologne, en juin 1999, de renforcer cette initiative et de resserrer les liens entre allègement de la dette, lutte contre la pauvreté et politiques sociales. Dans le cadre de l'initiative renforcée, les objectifs et seuils ont été abaissés, les critères de réalisation modifiés et l'allègement de la dette plus étroitement lié à la lutte contre la pauvreté. Ces modifications ont également pour objectif de simplifier la conception et la mise en œuvre de l'initiative et de réduire les incertitudes quant au volume d'allègement de la dette en faveur des pays pauvres très endettés. Cette démarche témoigne de la nécessité d'aller plus loin dans le processus d'allègement de la dette, ce qui, en soi, est déjà le signe d'une certaine insuffisance des mesures antérieurement décidées.

Issu du rapport d'information intitulé « les activités et le contrôle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale », présenté par Monsieur Yves Tavernier, député, devant l'Assemblée nationale, le 13 décembre 2000 et disponible sur le site de l'AN : [www.assemblée-nationale.fr/rap-info/i2801.asp](http://www.assemblée-nationale.fr/rap-info/i2801.asp)

**Intervention de Nicolas WIDMER (Chef de projet MAE à Madagascar)  
lors de la journée AdP du sept septembre 2001, suivie des débats.**

**Nicolas WIDMER – architecte urbaniste, chef d'un projet d'appui à la décentralisation, MAE Madagascar :**

En guise d'introduction examinons l'évolution de ce qui est apparu dans un des documents de préparation de cette journée sous la forme de « l'Ecole française urbaine ».

**Entre 1960 et 90**, notre appui a évolué de SDAU plus ou moins exogènes à un appui à la gestion de la ville.

**Dans les années 1960 –70**, ce fut entre autres le SDAU d'Antananarivo et un certain nombre de grands travaux dans cette capitale qui ont marqués le début de la notion de « gestion urbaine ».

**Les années 1980**, virent se concrétiser l'appui à divers services techniques, entre autre dans la ville de Mahajanga, et à des travaux concernant les matériaux, l'architecture et la gestion financière de la ville. **L'année 1989** fut particulièrement marquée par la création du bureau des projets urbains à Tamatave.

**Au cours des 10 ans 1990 – 2000**, notre effort de coopération s'est peu à peu dirigé vers l'appui à la gouvernance, avec pour les années 1990 un certain nombre de recensements fonciers fiscaux sur 6 grandes villes et le début de projets d'appui à la gestion des services techniques et financiers.

**Les années 1995 – 1998** furent la période du projet d'appui à la gestion urbaine pour les villes d'Antsirabe, Tamatave, Mahajanga, Diego, Tulear et Fianarantsoa.

**Celles de 1998 – 2002**, furent les années du projet actuel d'appui à la gestion décentralisée des communes urbaines, concernant les mêmes 6 villes plus dix autres villes secondaires, réparties dans 3 Province différentes.

L'intervention de cette « école française urbaine » a donc évolué d'un appui technique et urbanistique à une gouvernance, somme toute assez technocratique. Une évolution s'est faite, de l'urbanisme opérationnel et réglementaire, à la nécessité de dégager des moyens financiers pour réussir à mettre celui ci en œuvre, et, de l'amélioration de la gestion urbaine et comptable, à la nécessité de mettre en place de nouvelles recettes par des recensements fiscaux.

Cette évolution s'est effectuée tout en gardant une approche très technique avec des projets toujours positionnés au Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Ville, et une entrée essentiellement technique de conseils, d'audits et de documents types.

Il s'agissait d'améliorer la gestion, pour renforcer les capacités du développement local :

- en renforçant le rôle de la commune (rappel : la commune a été réintroduite en 1994 – 1995, avec un exécutif et un délibératif tous deux élus, mais séparément),
- en affirmant son rôle de leader du développement local, en renforçant les capacités de ses agents (formation, diffusion de documents techniques...) et
- en améliorant sa connaissance de la situation locale, enfin,
- en l'équipant en bureautique et informatique pour les derniers projets.

De plus, un appui essentiellement technique fut apporté, par des formations, des audits et des conseils.

Cette nouvelle approche a permis d'aboutir à quelques bons résultats en termes de recettes. Si on analyse les recettes des 6 villes, Antsirabe, Tamatave, Mahajanga d'un côté, Diego, Tulear et Fianarantsoa de l'autre, on constate effectivement des évolutions assez importantes : une courbe des recettes globales de 2 milliards à 8 milliards pour Tamatave et de l'ordre de 1 milliard et quelques jusqu'à plus de 5 milliards pour Antsirabe, Mahajanga se situant à peu près dans le même ordre de grandeur (4 milliards en l'an 2000).

L'analyse des recettes par habitant donne des enseignements intéressants :

- avec la même croissance pour les trois principales villes (Antsirabe, Mahajanga, Tamatave), les 3 villes qui ont le plus progressées, et
- des effets assez marqués de réduction de recettes par habitant pour les trois autres, essentiellement liées au type de gestion mis en œuvre par leurs équipes municipales depuis 1999.

On estime que des progressions identiques sont à attendre pour les petites villes à la suite des derniers recensements fiscaux.

Si on regarde une petite commune comme Mananjary qui compte 36 000 habitants, ses émissions de rôles étaient inférieures à 50 millions ces dernières années, elles se montent à plus de 420 000 millions pour cette année. Ce ne sont que des émissions pour l'instant puisque les rôles sont en cours de distribution.

Les premiers résultats des deux villes tests nous permettent de penser que dès la première année les communes pourront obtenir de 50% à 60% de taux de recouvrement, ce qui s'est passé les premières années suivant les derniers recensements fiscaux.

D'autres communes comme Farafangana voient leur taux de progression de progression d'émissions fiscales foncières augmenter dans des conditions assez énormes (plus de 3000%).

Dans cette démarche d'appui à la gestion communale et urbaine, l'urgence de la lutte contre la pauvreté a par contre été délaissée par les projets urbains et confiée au secteur associatif.

Cette lutte contre la pauvreté, s'est développée par l'intermédiaire de projets d'appui aux initiatives de quartiers, qui ont permis :

- d'aider la population à se mobiliser localement au niveau de l'unité de base qu'est le quartier, qui est traditionnellement très structuré à Madagascar,
- de former ainsi des secteurs d'appui à ces initiatives au travers du renforcement des capacités associatives,
- d'analyser enfin, la situation de ces quartiers cibles au travers, entre autres, d'analyses socio-économiques assez importantes.

Ces actions ont développé le risque, qui s'est présenté dans plusieurs villes, de déclencher des approches antinomiques voire contradictoires : le quartier contre la ville, ou le quartier contre la municipalité.

**Fin des années 1990**, un gros travail a été réalisé entre le projet d'appui aux initiatives de quartier (PAIQ) et les projets urbains, pour arriver à stopper cette dichotomie associatif – institutionnel.

Dans 4 villes, les assistants techniques PAIQ deviennent les représentants du projet d'appui à la gestion urbaine (PAGU). Au lieu d'être les tenants du « peuple réel » contre l'institution communale, ils devenaient les acteurs du rapprochement entre la population et l'institution, ils incitent donc au rapprochement du secteur associatif et du secteur institutionnel. Ils encouragent à ce que les associations prennent en compte la commune comme interlocuteur central, entre autres comme maître d'ouvrage des investissements en matière de services dans les quartiers.

Le dernier projet a enfin permis de consolider l'ouverture vers un appui plus dirigé vers le développement local que le développement institutionnel avec :

- un positionnement ouvert vers le ministère du budget et du développement des provinces autonomes pour le volet finances locales,
- une approche expérimentale sur le thème du développement économique local qui a abouti à la mise en œuvre d'une méthodologie légère d'études de monographies et de diagnostics participatifs, méthode qui a été testée dans trois petites communes et est en cours de validation dans une grande et une moyenne commune.
- Une démarche systématique de renforcement des recettes communales, ce qui a permis de faire apparaître un réel potentiel fiscal sur l'ensemble des villes (on l'a vu tout à l'heure dans le tableau) et enfin,
- Une démarche de conception participative de projets de villes, étendue aux 10 villes secondaires, qui a facilité la mise à jour d'une très forte volonté de développement au niveau local.

La démarche conjointe PAGU - PAIQ permet donc de mettre en œuvre un développement local à double entrée :

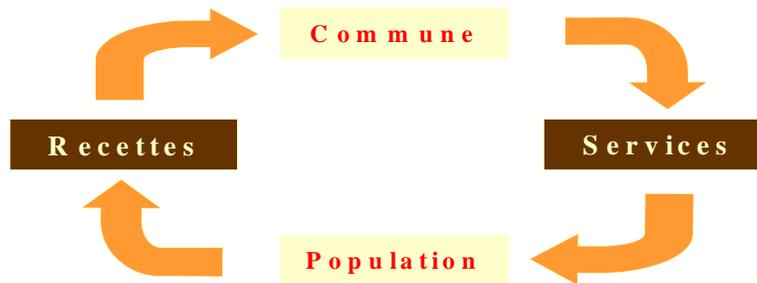
- une entrée associative et d'appui aux quartiers ;
- une entrée institutionnelle et d'appui aux communes.

**Cette double entrée est basée sur la contractualisation entre les deux parties avec :**

- une commune maître d'ouvrage (et cela n'a pas toujours été facile de la faire reconnaître comme tel dans des quartiers où existait eu une forte implication associative, avec des résultats réels);
- une association maître d'ouvrage délégué (là aussi cela n'a pas été bien sûr facile de faire reconnaître ces associations comme maître d'ouvrage délégué auprès de certaines communes).

Et ce, pour une population mobilisée sur son développement avec deux partenaires : ses propres associatifs et les communes.

*Le moteur du développement local doit associer commune et population...*



**La commune, quoiqu'il arrive, doit rester moteur du développement local.**

La commune accueille des habitants, elle doit donc leur rendre des services (eau, etc...). Pour rendre ces services, elle doit disposer d'argent, le nerf de la guerre... Sans argent il n'y a pas de services, mais sans services la population n'accepte pas de payer ses impôts. Face à ce cercle vicieux, il faut trouver des solutions.

La population elle-même est actrice de ce développement local. Elle a besoin de services, elle habite et constitue en fait la commune, elle paye une grande partie de ses services (santé, eau, assainissement) qu'elle est prête à payer directement. Elle refuse de payer ses services à la commune qui n'a donc plus de rôle dans la vie locale. Mais sans ces initiatives locales, il n'y a pas de services.

Le moteur du développement local doit donc impérativement associer commune et population. On est en présence d'une commune et de la population qui l'habite, la population a besoin de services et la commune a besoin de recettes pour pouvoir les mettre en œuvre. Il y a en fait un flux financier à mettre en œuvre qui doit pouvoir faire fonctionner le système. Sans recettes, comment faire fonctionner les services ? Il est clair que la commune ne peut y arriver, et la ville va se retrouver avec une absence de services. On a bien vu tout à l'heure que sans services, il n'y a pas de développement. Sans services pourquoi payer les impôts ? La population va avoir l'impression qu'elle paye des impôts à une commune qui ne lui rend pas de services. Elle se demande où va l'argent, et donc refuse de payer des impôts...

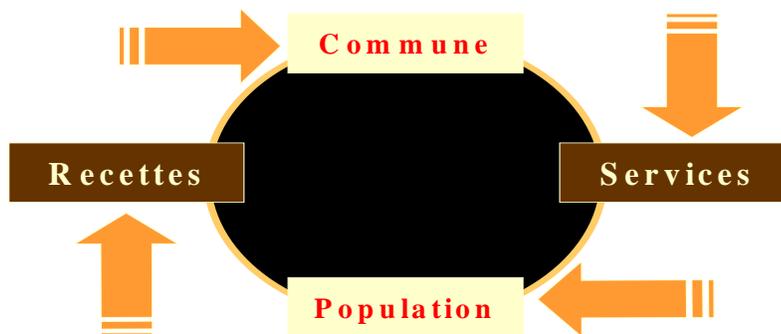
Pourtant la population paye et prend des initiatives. Elle crée ses propres services. En fait dans ce cas, c'est la commune qui n'a plus de rôle et qui n'existe plus.

Il s'agit donc de transformer ce moteur deux temps : améliorer la gestion (PAGU), ainsi qu'améliorer les services et la mobilisation de la population (PAIQ), en moteur à 4 temps qui fonctionne le mieux possible et qui crée du développement.

Pour en améliorer le fonctionnement, on doit, comme pour faire tourner une roue, impulser des forces sur les 4 éléments :

- Amélioration des recettes,
- Amélioration de la gestion communale,
- Amélioration des services, et
- Organisation de la population, ceci au travers des deux projets : le projet PAGU pour les tâches gestion communale, services et recettes, et projet PAIQ pour les tâches de services et d'organisation de la population.

*Pour en améliorer le fonctionnement, on doit, comme pour faire tourner une roue, impulser des forces sur les 4 éléments ...*



Cette démarche commune est maintenant très largement intégrée entre les deux approches, elle a permis ainsi de :

- renforcer les communes dans leur relation avec la population et leurs représentants associatifs (ce que certains maires ont très bien compris et très bien utilisé au cours des dernières élections communales)
- faire progresser les divers acteurs dans la contractualisation des actions (ce que plusieurs bailleurs ont bien compris et sont en train de valoriser au travers d'investissement pour des futurs services)
- consolider le débat national dans la lutte contre la pauvreté pour une meilleure connaissance des divers acteurs à mobiliser, et enfin,
- animer conjointement la conception du programme urbain de lutte contre la pauvreté.

**Cette nouvelle ouverture stratégique permet de décliner les divers aspects de la lutte contre l'exclusion urbaine** au travers de 4 axes stratégiques à Madagascar :

- la gouvernance urbaine,
- le cadre de vie et l'habitat,
- la croissance économique, et
- l'intégration sociale urbaine.

Ces 4 axes sont les 4 grands chapitres du programme urbain de lutte contre la pauvreté (à la mise au point duquel nous avons conjointement participé avec divers départements ministériels) et qui permettent de retrouver, mais surtout d'organiser et de mettre en synergie, les diverses approches passées.

L'axe « gouvernance urbaine » concerne :

- l'appui aux communes pour améliorer leur organisation,
- l'amélioration des ressources financières et leur capacité de gestion,
- le développement de relations entre communes (entre elles) et entre les communes et la nouvelle institution dont elles sont des démembrements : les provinces.

L'axe « cadre de vie et habitat » concerne :

- l'intégration des quartiers spontanés dans la ville,
- la mise à niveau des infrastructures urbaines et des services dans les quartiers,
- le développement de mécanismes financiers durables pour le financement des services urbains, l'habitat et le développement local.

L'axe « appui à la croissance économique » comprend :

- l'accompagnement du développement des potentiels de l'entreprise,
- la stimulation des échanges entre villes et entre les villes et leur région pour appuyer l'amélioration des flux financiers entre la ville et leur hinterland.

Enfin celui de l'intégration sociale urbaine comprendra :

- la promotion de la citoyenneté et de la vie sociale dans les quartiers,
- le soutien à l'insertion socio-économique et la promotion de la participation des pauvres au bénéfice de la croissance, et
- une meilleure protection des personnes et des biens.

Ces 4 axes permettront par ailleurs de répondre aux 3 axes stratégiques de la lutte contre la pauvreté :

- renforcer l'offre d'opportunité,
- renforcer les capacités d'insertion,
- renforcer la sécurité matérielle

qui sont considérés par l'ensemble des bailleurs comme les 3 grands axes de travail.

### **Comment peut-on envisager que ces stratégies évoluent ?**

Le programme urbain de lutte contre la pauvreté a été approuvé par le gouvernement en mai 2001, et par l'ensemble des bailleurs en juillet. L'ensemble des bailleurs prend en compte ce programme comme un cadre de référence dans lequel doivent entrer tous les projets urbains à Madagascar. Il est par ailleurs (depuis fin juillet) inscrit dans le DSRP (document de stratégie de réduction de la pauvreté) et pourra donc bénéficier de l'IPPTE (initiative pour les pays pauvres très endettés) et des initiatives annexes. Tous les bailleurs sont censés s'y inscrire. La France y gardera sans doute un rôle leader et elle sera présente au travers des projets FSP (fonds de solidarité prioritaire). Elle pourrait y être aussi avec l'AFD.

Ces nouvelles approches stratégiques permettent d'envisager :

- **qu'il ne soit plus question de développement institutionnel et associatif dichotomique**, mais de développement local, intégrant les divers aspects des progrès à faire.
- De développer fortement la **gouvernance participative** responsabilisant les divers acteurs (ces aspects-là sont bien évidemment à moyen et long terme, quoique des expériences de débats participatifs sur des programmations urbaines aient déjà eu lieu à Madagascar et soient tout à fait encourageantes).
- De systématiser la **contractualisation** entre les divers niveaux (contractualisation qui est déjà totalement mise en œuvre dans la totalité des projets urbains).

Ces 3 axes représentent les fondements stratégiques des projets à construire dans l'avenir pour la mise en œuvre du programme urbain de lutte contre la pauvreté et donc de réduction de l'exclusion urbaine.

## **DEBATS**

### ***Sonia FAYMAN – ACT consultant :***

Dans les dernières choses que vous avez dites à propos de ne plus rendre dichotomique le développement associatif et le développement institutionnel, est-ce que ça ne comporte pas des risques de captation de l'énergie populaire et de l'énergie associatives dans des programmes qui vont finalement écrémer petit à petit ceux qui ont la capacité de parler et de participer. Est-ce qu'il n'est pas préférable de laisser un développement associatif autonome pour avoir des forces vives qui s'expriment vraiment, à condition qu'elle puissent aussi coopérer avec le développement institutionnel ?

### **N. WIDMER :**

Par dichotomie je ne voulais pas dire que les progrès à effectuer en terme de développement associatif ou les mobilisations dans le cadre du développement associatif étaient captées par les communes.

Il est parfaitement évident que le but est de faire en sorte que les deux interlocuteurs, les associations représentatives de la population et les communes se développent et développent leur capacité de façon autonome et séparée mais arrêtent de partir du principe que la commune est contre-productrice en matière de développement de la part des associations, et de considérer, de la part de la commune, que les associations sont contre-productrices en matière de stabilité sociale et donc aussi en matière de développement.

Chacune des deux parties à un rôle à jouer et tant qu'effectivement on n'arrive pas à les faire travailler ensemble, il est parfaitement clair qu'on n'arrive pas à réellement développer, et à faire des progrès.

La question s'est posée dans les deux premières années du programme d'appui aux initiatives de quartier (PAIQ) où effectivement les quelques assistants techniques qui commençaient à travailler avec le précédent projet d'appui à la gestion urbaine (PAGU), devenaient finalement complètement schizophrènes. De la main gauche, ils travaillaient avec les associations, de la main droite ils travaillaient avec la commune et ils étaient complètement écartelés. Il a fallu effectivement faire un effort assez important pour qu'ils arrivent à rapprocher leurs bras et faire en sorte que les deux parties travaillent ensemble. C'est réalisé aujourd'hui à Tamatave et Mahajanga. On en voit immédiatement le résultat. Il s'est immédiatement traduit en termes d'amélioration de

la programmation ainsi qu'en termes de recouvrement foncier. Le recouvrement fiscal de Tamatave a atteint aujourd'hui un taux de 74%. Le maire de Tamatave a aussi obtenu ce taux de recouvrement parce qu'il a largement accepté de travailler avec le secteur associatif et utilisé celui ci pour faire passer des messages. Il y a certes d'autres raisons : la base fiscale est propre et sans litige, etc... Mais une réelle prise en compte du secteur associatif par la commune fait largement partie des progrès.

**Anne QUERRIEN :**

Je voudrais vous demander une précision quand vous parlez de « population », est-ce que c'est un ensemble de familles de chefs de familles etc... imposés sur la base de l'habitat ou est-ce que vous incluez dedans de l'activité économique d'entreprises ou d'artisanat faite par ces familles ? Cela reste pour moi le gros problème de ce genre de schéma, parce que finalement la relation entre le quartier et l'extérieur par l'activité économique elle n'est pas présente en fait dans la description.

**N. WIDMER :**

Le dernier projet d'appui à la gestion urbaine mis en oeuvre, celui dont je m'occupe depuis 3 ans maintenant, a une originalité, qui je crois était une première dans les projets urbains : il y avait en effet dans ce projet 4 assistants techniques dont un économiste qui était positionné là pour faire du développement économique local, le développement économique local étant un des volets du projet.

Cet ajout avait l'intérêt d'être une occasion de travailler avec des producteurs, afin de ne pas uniquement travailler avec des habitants et des consommateurs (eau, voirie, écoles, santé, etc...), ce qui a été compris et intégré comme tel par certains maires. On a donc organisé deux types de « séminaires participatifs » (entre guillemets parce que l'on est loin de Porto Alegre, très loin même !).

Les deux types de séminaires participatifs qui ont été organisés, sont :

- Un premier type fut consacré à la programmation urbaine. Ces séminaires de trois jours furent organisés avec des représentants des administrations, des acteurs économiques, et des associations (caritatives, sportives, de femmes, de jeunes, etc...). Les participants ont réalisés, en deux jours, la monographie de la ville, puis, pendant la dernière journée, toute une série de questions d'organisations furent abordées afin pour qu'ils puissent ensemble finaliser le travail. La participation à ces séminaires fut de qualité moyenne tant qu'ils se passaient en français (au cours des premiers

séminaires), elle fut absolument fabuleuse quand la démarche a commencé à se dérouler en malgache. Cela fut extraordinairement animé quand nous n'étions plus dans la salle...

J'en conclus que si l'on fournit un certain nombre d'outils assez simples, comme une cartographie mise à jour, un recensement fiscal (qui est trop cher pour pouvoir être autofinancé), avec un minimum d'organisation et de formation d'acteurs locaux, cela fonctionne et cela marche, en tout cas à Madagascar – et je n'aurais pas dit la même chose il y a trois ans au sujet de la Mauritanie –. Après cela, tout dépend de la volonté politique du maire. Il y a des communes où cela ne fonctionne absolument pas parce que le maire a d'autres motivations! Et des communes où cela fonctionne très bien parce que le maire mobilise son équipe, et parce que cette équipe s'appuie sur les représentants des associations.

**Catherine COQUERY–VIDROVITCH – Historienne :**

Je suis la naïve de l'assemblée parce que je suis historienne, je précise historienne de la deuxième moitié du XXème siècle et des pays du sud, et j'appartiens à un laboratoire le SEDET (Société en développement dans l'espace et le temps) et je dirige une formation doctorale sur les dynamiques comparées des sociétés en développement. Ma remarque porte d'abord de façon générale sur le fait que l'association qui organise ces journées passionnantes ne compte pas d'historiens.

Je trouve que c'est dommage parce que ça apporterait une dimension de temps un peu plus long que le temps présent. Quelqu'un a fait allusion au Moyen-Age, moi je ne remonte pas au Moyen-Age, mais aux années 1950, voire 1960. Ce que vous avez décrit, d'une façon un peu impersonnelle, ça m'amuse assez je dois dire parce que j'ai lu la même chose dans les années 1950 par les administrateurs coloniaux. Alors ça pose quand même problème ! parce que ça dépend ce qu'on met dessous bien entendu - excusez-moi de le dire de cette façon qui a l'air très provocante et qui va au-delà de ma pensée. Mais ce qui m'a frappée aussi dans ce que vous disiez, c'est que vous nous avez montré un schéma, vous nous avez dit des noms de villes et vous avez précisé tout à l'heure dans une réponse quelque chose de très important sur ce qui se passait à Madagascar, mais je me suis dit ce schéma vous auriez pu dire à l'origine c'est sur le Togo, sur l'Inde, sur Pondichéry, rien dans votre exposé qui était une armature, ne me disait qu'il y avait une société malgache, qui est effectivement très variée et qui a besoin

d'analyses sociales tenant compte du temps et des héritages et des composantes associatives, qui sont très importantes et depuis très longtemps à Madagascar.

Ce sont des sociétés qui ont connu des associations au moins depuis le XVIIIème siècle, on les connaît bien.

Donc vous nous avez dit comme conclusion partielle, je dirai, ce qui est quand même le B-A BA des historiens des sociétés. J'ai noté un certain nombre de phrases : « la commune doit rester le moteur du développement ». La commune a toujours été dans toutes les sociétés le moteur du développement ! C'est évident pour un historien parce que nous les avons beaucoup étudiées. Peut être pas dans des sociétés qui ont effectivement connu un gouvernement dictatorial pendant près d'un siècle parce que la colonisation c'était une dictature jusqu'à la deuxième Guerre mondiale, pas après. Mais c'était une société autocratique, où seuls les coloniaux avaient le pouvoir.

Donc ce sont des sociétés particulièrement traumatisées et qui ne fonctionnent bien que quand précisément les donneurs d'ordre ne sont plus là. Vous l'avez dit vous-même ! Vous l'avez senti tout de suite. Donc il me semble que d'une certaine façon dans votre exposé en tout cas, parce que certainement sur le terrain vous avez fait différemment, que vous nous avez présenté la charrue avant les bœufs ! Vous nous avez dit : « le flux financier doit faire fonctionner le service ».

Certes, il faut aider à ce que le flux financier marche, mais les services marcheront quand le maire, certes, mais le maire qui aurait été désigné par les habitants de la commune - et donc si un maire ne marche pas c'est peut être aussi parce qu'il a des relations avec l'Etat - ...

Donc le fait d'avoir d'abord l'accord du gouvernement et des financeurs ne vous assure pas du succès.

## **N. WIDMER :**

Deux choses.

Tout d'abord sur la première partie concernant l'analyse historique et je dirai le besoin d'analyse culturo – socio - anthropo etc... cela fait trois ans que je travaille à Madagascar, mais je me sens totalement incapable de parler de la culture malgache au bout de ces trois années ! Il y a d'autres pays, où dès la première année, je me disais que je commençais à y comprendre quelque chose... Pas à Madagascar ! Je crois que dans un pays comme Madagascar, où effectivement les choses sont extrêmement compliquées, la meilleure chose à faire est de donner quelques instruments très simples, puis les

transférer à des Malgaches pour que les choses se passent entre Malgaches. A mon avis ce n'était pas tout à fait ce qui était fait tout de même par les fonctionnaires d'Outre-mer... C'est peut-être la petite nuance que je me donne par rapport à eux !

Par ailleurs il y a des quantités de Malgaches qui eux-mêmes disent qu'il est hors de question qu'ils décryptent. Or, il y a des quantités de pays où l'on trouve des nationaux pour décrypter, et où l'on trouve des études de décryptage que l'on soit capable de comprendre. A Madagascar, il y a beaucoup d'études qui sont en cours, mais des études en français il n'y en a pas beaucoup. Il y a des thèses assez compliquées, mais je dois dire qu'en tant que chef de projet, je n'ai pas trop le temps de m'en imprégner. Quand on s'occupe d'un projet de 16 communes comme celui que je suis en train de gérer, si effectivement on pouvait avoir des appuis qui nous facilitent la compréhension du pays, ce serait très utile. De plus en plus tout ce que l'on peut faire, c'est mettre à la disposition de nos partenaires un certain nombre d'instruments.

Pour ce qui est de l'évidence de la commune, moteur du développement, dans le débat entre les bailleurs, entre les responsables urbains, cela n'est pas aussi évident ! Je crois que dans la salle, nous sommes à peu près tous d'accord, mais en matière de lutte contre la pauvreté il y a des quantités d'acteurs qui affirment « qu'il ne faut surtout pas parler de communes, on ne parlera que d'associations, ce sont les seules qui sont capables de participer au développement de la lutte pour un enrichissement ou contre la pauvreté ». Donc la commune n'est pas du tout, de façon évidente, moteur du développement.

L'institution communale me semble évidemment porteuse du développement de la commune, mais cette institution communale peut très bien être mieux gérée par un maire nommé, mais intelligent et comprenant un certain nombre de choses, que par un maire élu à la suite de tellement d'accords officieux préélectoraux et électoraux qu'il est complètement pris en otage et qu'il ne peut bouger le petit doigt sans demander son avis au responsable de tel ou tel parti.

Donc, ce n'est pas la commune en tant que telle, ni le système de désignation du maire en tant que tel, mais toute une série d'éléments qui construisent une capacité de développement local, y compris l'intelligence du maire et son ouverture d'esprit.

On travaille avec des élus et c'est toute la différence qu'il y a entre un travail où l'on est uniquement entre techniciens et une équipe où l'on est obligé de travailler avec des

partenaires qui sont des politiques ou quelque fois uniquement des notables et non pas des techniciens.

**F. NOISETTE :**

Je complète en réponse. Il y a de la place dans l'association pour les historiens.

Par rapport à l'évidence de la commune maître d'ouvrage, et d'ailleurs d'autres formes de maîtrise d'ouvrage, quand on voit les courbes qui ont été présentées avec les succès pour le moins non égaux des communes qui sont soumises au projet, ça va forcément amener au moment de l'évaluation des questions assez dures sur ce choix de la maîtrise d'ouvrage, parce qu'à partir du moment où on a dans les objectifs internationaux ou multilatéraux, un objectif national, le fait que deux ou trois communes importantes aient des résultats tout à fait négatifs, fait que le pays lui-même dans son ensemble va être loin des cibles fixées. Ce débat-là ne va pas être clos facilement, il n'est même pas clos aujourd'hui en Occident puisqu'il suffit de voir les débats qu'il y a eu dans les différents pays européens sur des questions comme les politiques de la ville, en particulier l'option anglaise sur ces questions-là, qui a mis vraiment complètement à l'écart pendant 20 ans les communes, pour voir qu'il n'y a probablement pas une solution universelle et que ce n'est sûrement pas une évidence, même dans les pays à longue tradition démocratique comme certains pays européens.

**Michel GERARD :**

Si j'en juge par les courbes que vous nous avez montrées et les points dont vous êtes partis, je vous félicite vraiment, parce que c'est tout à fait remarquable ce que vous avez obtenu dans certains nombres de communes et je dirai même que ce que vous avez dit s'applique à un certain nombre de communes françaises que je connais bien.

Ma question porte sur le point suivant : est-ce que les bons élèves entraînent les mauvais élèves ? Est-ce que vous arrivez à obtenir des effets de germination dans telle ou telle commune, qui est au fond de la classe, par l'exemple des bonnes communes comme Mahajanga ou Tamatave ?

**N. WIDMER :**

De ce point de vue là, il s'est passé des choses assez étonnantes. Mahajanga a dû presque « subir » une vingtaine ou une trentaine de passages de communes depuis un an. C'est-à-dire qu'une trentaine de communes ont envoyées des stagiaires pendant une semaine à

Mahajanga pour voir comment cela se passait, soit très volontairement, soit aussi sur les conseils d'un certain nombre de bailleurs de fonds, dans le style : « vu vos résultats, ne pourriez vous pas envoyer votre directeur financier voir un petit peu comment ils font à Mahajanga, pour essayer de vous en inspirer ?... ».

Et même, certaines communes ne bénéficiant d'aucun projet urbain, ont demandé à ce que le PAGU finance leur voyage et une semaine d'hébergement sur place pour pouvoir y étudier les actions mises en œuvre et pouvoir rapatrier dans leur commune un certain nombres d'idées.

Cela a donné des résultats dans certains cas. Une commune comme Morondava, par exemple, est en train de faire de gros progrès avec une équipe municipale nouvelle, une femme étant à la tête de la commune (et cela compte beaucoup à Madagascar, entre autres parce qu'il semblerait assez nettement qu'il y ait moins de corruption féminine que masculine, c'est important, et il faut le reconnaître).

Par contre, Diégo a envoyé son chef de service technique et son chef de service financier, le maire lui-même a passé une semaine à Mahajanga, et pourtant vous avez pu voir les résultats actuels de leur gestion...

### **Louis LHOPITAL – Association Française des Volontaires du Progrès :**

Je trouve le cycle proposé en schéma vertueux, très intéressant, même comme un cycle qui s'est cherché pendant pas mal de temps dans pas mal de pays. Les oppositions qu'on peut retrouver dans les mairies et au niveau des associations sont des oppositions qu'on retrouve aussi au niveau des cultures d'assistance technique, c'est-à-dire que ce sont aussi des oppositions entre les dispositifs de coopération qui se renouent de façon intéressante. Donc je trouve que c'est une direction intéressante qu'on cherche en tout cas depuis un bon moment à trouver.

J'ai une question plus précise sur les initiatives de quartiers : il y a différents quartiers, donc est-ce que les initiatives correspondent aussi à une diversité de quartiers réels qui reflètent la commune ? Est-ce qu'effectivement on a une mobilisation globale des quartiers qui se réintègrent dans une option communale d'ensemble ou bien alors est-ce que l'on n'a que quelques quartiers qui se mobilisent ?

### **N. WIDMER :**

Là aussi cela dépend des villes. Dans l'exemple de Mahajanga, je crois que maintenant le PAIQ couvre plus de 50% de la commune. D'autres quartiers sont candidats pour

bénéficiaire du projet. C'est de plus en plus un projet à financement national. Ce qui est pris en compte sur le fonds de solidarité prioritaire c'est de plus en plus l'assistance technique et leur fonctionnement, les investissements effectués le sont sur des fonds de contre-valeurs et le seront de plus en plus sur l'initiative d'annulation de la dette, donc sur du financement national. En fait, la limitation qu'il y avait dans certaines villes, était due à la limitation des crédits et à la capacité des équipes. Maintenant, il y a d'autres villes où les acteurs du PAIQ travaillent dans des quartiers volontaires, et où la démarche ne s'étend pas beaucoup. A Tuléar par exemple, il semble qu'il y ait quelques difficultés. Mais il y a un phénomène qui me semble assez évident (il faudra malgré tout se reposer la question dans un an) : il y a une corrélation assez nette entre une extension vers des quartiers assez différents et une mobilisation forte de la commune. Quand les quartiers se rendent compte que cette démarche vaut la peine de se mobiliser (ils ne se mobilisent pas contre la gestion de la ville, mais avec la gestion de la ville) et que les efforts qu'ils font au niveau du quartier sont relayés, étayés et renforcés par les efforts que peut aussi faire la commune, alors, je crois qu'il y a beaucoup de quartiers qui se mobilisent de façon très intéressante.

**Rouben TER MINASSIAN – HCCI :**

Une demande de précision. Sur les tableaux, les graphiques qu'on a vus, essentiellement les données représentant le fonctionnement des services et les budgets municipaux. Je voudrais savoir si on a les moyens ou la volonté de le mettre en rapport avec la question de la pauvreté, la question de l'accès aux services eux-mêmes – on pourrait très bien imaginer que cela recouvre aussi un transfert du producteur privé d'un service collectif à un service public. Donc dispose t'on de moyens de le mesurer et aussi de le mettre en rapport avec ce dont on a parlé ce matin, c'est-à-dire cette circulation locale d'une économie et de la redistribution ?

**N. WIDMER :**

Au niveau de l'outil de mesure, c'est encore très difficile parce que la nomenclature budgétaire malgache n'est absolument pas opérationnelle pour pouvoir mesurer ceci et en suivre l'évolution dans le temps. Il y a débat à Madagascar sur ce point. La nouvelle nomenclature est discutée depuis deux ans. Le FMI demande à ce que cela soit une nomenclature du style plan comptable général, nous demandons (disons la partie

française du FMI) que ce soit quasiment une nomenclature du type M14, ce qui serait de la folie furieuse, on a déjà du mal à la mettre en œuvre en France alors à Madagascar....

On est dans ce débat en ce moment, mais nous n'avons pas d'outil de mesure précis. Par contre on dispose d'un certain nombre d'informations sur un dizaine de villes, et l'on sait à peu près où vont les budgets. Les villes comme Tamatave et Mahajanga étaient à 99,9% de fonctionnement pur il y a 5 ans, sont maintenant arrivées entre 40 et 60% de fonctionnement, dont 30% de dépenses obligatoires environ, plus 30% de cofinancement de projets qui sont bien sûr largement financés par l'aide extérieure. Le fonds d'investissements et de développement est un projet Banque mondiale : quand une commune met 10F sur la table, ce projet de la Banque en met 100.

L'intérêt d'une capacité d'autofinancement de la part des communes est considérable. Si une commune peut mettre 1 milliard de francs malgaches (environ 1 millions de francs) en autofinancement, elle peut espérer trouver auprès de l'AGETIP, 100 millions de FF, soit environ 100 milliards de Fmg.

C'est un réel moteur. Je dirais même d'une façon un peu vulgaire peut être que c'est une très bonne carotte pour les communes afin de faire des progrès en matière de recettes financières comme en matière de gestion.

Aujourd'hui, les ratios pour les meilleures communes sont de 40% de dépenses obligatoires, environ 30% de dépenses en régie pour l'entretien courant (ordures ménagères et autres services municipaux y compris charges diverses et récurrentes de la ville) et les maires essaient de se rapprocher des 30% d'autofinancement en vue d'investissements.

## **F. NOISETTE :**

Une question complémentaire : est-ce que, pas forcément sur toutes les villes, mais au moins sur l'une des deux qui fonctionne bien, au moment de l'évaluation refaire un exercice un peu complet d'enquête pauvreté et voir d'analyse ECOLOC, pour voir si effectivement cette théorie que de l'argent public local fortement augmenté et investi dans le système a effectivement des effets sur l'économie locale. Par rapport à l'ensemble du débat qu'on a.

## **N. WIDMER :**

Cela me semblerait tout à fait intéressant. Jean-Marie semblait dire que les statistiques malgaches n'étaient pas si fiables que cela et donc qu'il n'était pas du tout évident de monter un projet ECOLOC sur quelques villes secondaires.

A côté de cela, il me semble absolument fondamental que l'on ait quelques éléments d'informations de ce type, pour savoir si effectivement à Madagascar, dans les particularités de l'Océan indien, l'on retrouve les mêmes données qu'en Afrique de l'ouest.

Une des conclusions qui me semblait tout de même importante dans le rapport WALTPS, c'était justement qu'après 20 ans d'exode rurale vers la ville, il y avait une stabilisation de cet exode et donc que le développement de la ville était de plus en plus un développement interne. Or, à Madagascar il y eu une économie largement figée pendant 20 ans.

Deux chiffres significatifs de ces 20 années :

- taux de croissance de la population : + 2,9%
- taux de croissance de l'économie : + 0,9%

Donc – 2% chaque année en taux net. Il est parfaitement évident que de nombreux habitants urbains à ce moment-là, ont préféré quitter la ville pour arriver à se maintenir en vie avec un minimum de nutrition en milieu rural, plutôt que de quitter le milieu rural vers la ville, puisque la ville, sans travail de fonctionnaire, l'on y mourrait.

Je pense que Madagascar a pris un retard à peu près d'une vingtaine d'années par rapport à tout ce qui a été analysé en Afrique de l'ouest dans le rapport WALPTS, et il serait très intéressant que l'on en soit certain afin de pouvoir éventuellement utiliser ces informations, de même que ce rapport, de façon différente.

## **Blandine DESTREMAU – URBAMA :**

J'ai une question un peu liée à celle de Catherine COQUERY. Vous dites « on » tout le temps, mais moi je ne sais pas qui c'est « on ». Et je suis un peu étonnée de voir un schéma où il y a la commune et les populations où vous ne rentrez pas. Je pense que vous n'êtes pas si extérieur que ça.

Je pense que vous travaillez pour la coopération française. Le schéma inclut également les bailleurs de fonds. On ne sait pas non plus d'où vient la volonté de lutter contre la pauvreté. Je trouve que vous présentez ça comme une espèce d'extériorité technique dans laquelle vous n'auriez aucun rôle autre que de faire un joli schéma, mais vous dites

après qu'il a été approuvé par les bailleurs de fonds, donc vous êtes quand même un peu extérieur.

Je pense que pour avoir l'entièreté du schéma, l'impulsion intellectuelle, et la volonté politique, pour trouver le politique dans votre schéma, ça serait bien de vous y mettre aussi. Vous comme intervenant.

## **N. WIDMER :**

J'ai l'impression que je me mettais tout à fait dans le schéma..., mais à l'intérieur des flèches.

Quand je dis que ce schéma ne fonctionne pas s'il n'y a pas un minimum de flux, de services et de recettes, j'entends que pour le faire fonctionner (tel une roue) il faut commencer par le faire tourner.

Le projet actuel a été dessiné à hauteur de 10 millions de francs pour 16 villes.

Ceux qui ont monté ce projet, avaient retenu l'idée qu'il y aurait à peu près 2 millions de francs destinés à créer des améliorations de services à la population, par de l'investissement au profit de certaines communes. Ces investissements étaient justement prévus pour pouvoir améliorer la crédibilité commune - population en affirmant : « les services redémarrent, acceptez de payer vos impôts ».

Le projet devait par ailleurs bénéficier d'un autre guichet qui était théoriquement de 20 millions de francs, grâce au projet PAGDI de la Banque mondiale (cofinancé par les Japonais et la France). Mais le projet PAGDI s'étant réorienté radicalement différemment, l'on n'avait plus de guichets pour les petites communes. J'ai donc passé deux ans à tenter d'impulser l'ouverture de nouveaux guichets pour les petites communes, entre autres auprès de l'AFD, de la Banque mondiale, de l'Union européenne (maintenant il y a des réponses de la part de l'Union européenne), mais c'est effectivement très difficile de trouver des financements pour des communes qui ne sont pas encore opérationnelles.

La plupart des bailleurs demandent un minimum de crédibilité. Or, une commune dont l'équipe vient d'être élue, qui a un budget très faible, qui ne sait pas encore vraiment comment améliorer son budget... a naturellement une crédibilité quasiment nulle.

Les bailleurs veulent un minimum de projet de ville et de programmation pour l'avenir. La commune ne va pas l'inventer comme ça, cela représente un certain travail et une capacité pour le réaliser, surtout s'il n'y a pas de cartographie urbaine récente, elle va avoir un mal fou à faire son projet de ville et son programme.

Aujourd'hui ce que je constate, c'est que s'il n'y a pas un minimum de renforcement des capacités des communes, quelles seront les priorités de la ville ? sans doute uniquement la vision du maire ?

A titre d'exemple, le projet de ville de Diégo, réalisé sous l'impulsion de l'ancien maire, consistait essentiellement en un nouvel aéroport international et la réhabilitation internationale du port de Diégo, comme le maire ne trouvait pas de bailleurs de fonds publics pour de tels projets, il négociait le port avec la Sté Bouygues et l'aéroport international avec un autre gros investisseur, qui en auraient eu tous eux la concession pendant 30 ou 50 ans. Il se situait sur une base de programmation qui n'a rien à voir avec la réalité des priorités de sa ville... qui est dans un état assez déplorable.

Pour que le projet de ville ne représente non pas la vision du maire ou la vision du technocrate de l'administration municipale, ou encore la vision de l'assistant technique, mais représente vraiment la vision de la population, il y a toute une série de préalables à mettre en œuvre qui sont des préalables longs, qui sont plutôt du ressort du développement associatif et institutionnel que de celui du développement d'infrastructures.

Ce qui m'amène aujourd'hui à dire que si on veut être capable d'ici 4, 5 ou 6 ans de agir en termes d'infrastructures et d'investissements sociaux à Madagascar sur l'ensemble de la trame urbaine, qui a été considérablement détériorée ces 20 dernières années, il faut aujourd'hui très vite financer la cartographie, le recensement fiscal et la programmation sur une soixantaine de communes urbaines, ce qui nous permettra peut être d'être capables de discuter d'investissement et d'infrastructures dans 4, 5 ou 6 ans. Mais tant que ce travail préalable n'est pas fait, on ne pourra travailler que sur Tana et les chefs lieux de province et donc on va rendre encore plus délicat l'exode rural vers uniquement 5 ou 6 villes, alors qu'on pourrait peu à peu l'étaler vers toute la trame urbaine.

Un pays comme Madagascar, qui est très grand, a besoin de villes tertiaires et secondaires. Suivant les stratégies actuelles de la Banque mondiale (et en partie les nôtres), on ne gère pas du tout la trame urbaine en terme d'équilibre national mais en termes de capitale et quelques chefs lieux de province, car ces villes ont non seulement beaucoup d'urgences à traiter, mais de plus ont effectivement les moyens de se faire entendre directement par le directeur général de l'AFD, par le directeur général de la Banque.

Le maire de Tana, ne négocie pas avec nous, il va directement à Washington pour négocier avec le président de la Banque. Donc il a plus de moyens à sa disposition que le

maire de Farafangana qui lui peut éventuellement discuter avec le gouverneur de province et c'est à peu près tout.

**Nathalie STANISIERE :**

Je voudrais juste dire que ce que vous dites par rapport à la volonté politique est tout à fait vrai. Quand j'ai travaillé sur Pikine, la banlieue de Dakar, il y avait un projet du même type que celui sur lequel vous travaillez, où il y a eu des réunions participatives qui ont très bien fonctionné. Il y avait eu des monographies pour les 16 communes d'arrondissement de la ville de Pikine qui ont été faites, donc c'était vraiment une richesse. Et on voit qu'aujourd'hui le projet périclite totalement parce que le maire n'est pas du tout impliqué dans le projet. Il n'y a aucune volonté derrière.

A partir du moment où la commune ne s'implique pas, cela ne peut pas fonctionner.

**N. WIDMER :**

Ce qui m'amène à dire qu'aujourd'hui on n'a pas du tout intérêt à préqualifier les communes avec lesquelles on va travailler dans une convention de financement. Je reste persuadé que l'ouverture d'un projet à toutes les villes, que la Coopération Française avait démarré en Mauritanie et que j'aimerais bien arriver à faire à Madagascar, est la bonne voie.

Mettre en place une convention de financement qui s'adresse à toutes les villes de telle ou telle catégorie, permettrait à ceux qui ont le plus la volonté d'y arriver, d'avoir accès au financement, sans qu'il y ait de préqualification qui nous bride et les bride complètement.

Aujourd'hui cela me bloque d'être obligé de travailler avec certaines villes qui ne font aucun effort. Je préférerais arrêter de travailler avec ces villes et plutôt travailler avec les villes de Morondava, de Fort Dauphin... qui sont candidates pour faire des progrès et font seules de gros efforts. Mais la convention nationale signée entre la coopération française et le gouvernement, ayant inscrit les 16 villes nommément, je serais obligé, pour les enlever de la convention, et donc de notre plan de travail, de convoquer un comité interministériel particulier, où on va discuter de problèmes qui sont tellement sensibles politiquement qu'on ne peut en fait pas en débattre, donc on a un projet qui n'avance qu'à 50% parce qu'il n'y a pas une volonté politique généralisée à toutes les communes, pour le faire avancer.

Journée ADP 2001  
**Développement urbain et lutte contre la pauvreté**

Contribution au thème

Les remarques qui suivent constituent une réaction personnelle sur le thème plutôt qu'une réponse au document que M.Arnaud a diffusé à titre de note d'introduction à la journée ADP.

Elles s'appuient en particulier sur les éléments recueillis au cours d'une récente mission en Côte d'Ivoire dont l'objet était de jeter les bases d'une stratégie de l'AFD pour ses futurs projets dans le secteur urbain. Ceux-ci devront en effet s'inscrire dorénavant dans le cadre de « l'initiative additionnelle française » au programme d'annulation de la dette PPTE<sup>1</sup> dans lequel s'est engagée la Côte d'Ivoire, comme la quasi totalité des pays d'Afrique au Sud du Sahara, sous la conduite du couple FMI-Banque Mondiale.

Ces remarques sont regroupées en trois parties :

- (i) Origines et contraintes de la stratégie d'« éradication de la pauvreté »,
- (ii) Variations personnelles sur le concept de pauvreté en milieu urbain,
- (iii) Propositions pour l'insertion de la question urbaine dans les DSRP<sup>2</sup>,

**1. Origines et contraintes de la stratégie d'« éradication de la pauvreté »,**

La réduction de la pauvreté n'est pas seulement un thème à la mode dans les milieux de l'aide publique au développement, mais, comme l'ajustement structurel dont elle prend la suite, il s'agit, selon moi, d'une tendance lourde de l'APD pour au moins les dix années à venir.

Cette thématique a émergé au début des années 90 avec, notamment, la publication du Rapport de la Banque Mondiale sur la pauvreté dans le monde et l'apparition dans la pensée économique<sup>3</sup> de la prise en compte des questions d'équité et d'inégalité entre individus pour saisir les opportunités économiques et accéder aux biens et services disponibles sur le marché. Au cours de la décennie 1990 elle a donné lieu à une grande

---

<sup>1</sup> Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) traduction française de l'acronyme anglo-saxon HIPC (Highly Indebted Poor Countries)

<sup>2</sup> Document stratégique de Réduction de la Pauvreté, que chaque pays concerné est en train de préparer pour pouvoir entrer dans la phase « active » de l'initiative PPTE

<sup>3</sup> en particulier les travaux d'Amartya Sen, prix Nobel 1999 d'économie

Conférence de l'ONU consacrée au développement social<sup>4</sup> et à une décision stratégique du G7 mettant l'accent, en 1996, sur la réduction de la pauvreté dans le monde dont les « guidelines » devraient être approuvés par le CAD au printemps 2001.

Ces évolutions se trouvent confortées par le déficit de légitimité dont souffre l'aide publique au développement aux yeux des opinions publiques des pays du Nord qui considèrent que cette aide est inefficace, mal ciblée et en partie détournée. En témoignent par exemple la dernière Lettre du CCFD<sup>5</sup> dont l'essentiel est consacré à une requête en vue d'augmenter l'Aide Publique au Développement comme « *moyen majeur dont dispose la communauté internationale pour lutter contre la misère et la faim* ».

Le constat de l'inefficacité de l'APD s'appuie sur des chiffres éloquentes <sup>6</sup> : « *plus d'1,3 milliard d'individus ne disposent pas même d'un dollar par jour pour survivre, 840 millions de personnes souffrent de malnutrition chronique, dont 160 millions d'enfants ; 850 millions de personnes sont analphabètes, plus de 140 millions d'enfants ne sont pas scolarisés dans l'enseignement primaire et 250 millions sont contraints de travailler dans des conditions proches de l'esclavage* ».

Cette conception de l'éradication de la pauvreté comme condition du développement économique est partagée désormais par l'ensemble de la communauté internationale. Elle repose sur l'idée que le « bien-être » des populations dépend du « triptyque » : disposer de revenus suffisants, pouvoir accéder à des services collectifs et être en mesure de mettre en valeur ses capacités individuelles. L'insuffisance de l'une ou plusieurs de ces catégories de biens place les personnes en situation de pauvreté.

Face aux critiques dont elle faisait l'objet, notamment de la part des OSI, la Banque Mondiale a lancé, à partir de 1998, un processus de concertation nationale entre acteurs locaux pour élaborer des stratégies de développement plus proches des besoins des populations,<sup>7</sup> qui se formalisent dans des documents de stratégie de réduction de la pauvreté.<sup>8</sup> Lors du sommet de Cologne (1999) le G7 et le FMI ont rejoint la Banque Mondiale et l'élaboration de ces documents par les pays bénéficiaires est devenue une condition sine qua non d'accès : (i) à l'initiative d'allègement (voire d'annulation) de la

---

<sup>4</sup> Copenhague 1995

<sup>5</sup> lettre n°5 : avril 2001

<sup>6</sup> Rapport du PNUD 1999 sur le Développement humain dans le monde

<sup>7</sup> CDF = Comprehensive Development Framework

<sup>8</sup> PRSP = Poverty Reduction Strategy Paper

dette, (ii) à la nouvelle facilité du FMI dénommée PRGF, <sup>9</sup> et (iii) à la PRCS <sup>10</sup> instrument successeur des crédits d'ajustement structurel de la Banque Mondiale.

Comme l'évaluation de toute stratégie, et sa poursuite éventuelle, nécessitent un moyen de mesurer son impact il a fallu construire une batterie d' « indicateurs sociaux » comparables d'un pays à l'autre, dont l'évolution dans le temps peut être aisément mesurée par des enquêtes « standard », et qui répondent aux trois « manifestations de la pauvreté » : pauvreté monétaire, pauvreté des « conditions de vie » et pauvreté des « potentialités ».

La description de ces indicateurs de la « matrice sociale » pour la Côte d'Ivoire en 1999 est ainsi la suivante <sup>11</sup> :

Indicateurs sociaux de Côte d'Ivoire en 1999	
Population vivant avec moins de 1\$ par jour	34 %
Taux d'alphabétisation	46 %
Taux de scolarité brut primaire	73 %
Dont féminin	61 %
Taux de mortalité infantile	88/1000
Malnutrition infantile	24 %
Espérance de vie à la naissance	46 ans
Taux de séroprévalence VIH : 15-49 ans	10 %

Dans tous les pays HIPC, ce sont ces indicateurs, et seulement ceux-là, qui servent dès à présent de trame aux PRSP (en français : DSRP) donc de cadre aux futurs instruments de l'APD.

Ces nouvelles orientations (annulation de la dette, planification participative et accent mis sur l'éradication de la pauvreté) ont, selon moi, trois conséquences principales sur l'avenir de l'aide publique au développement :

- a) une quasi disparition de l'aide projet proprement dite: En effet les mécanismes de financement de l'initiative HIPC (et a fortiori de l' « initiative additionnelle française PPTE ») sont ceux de l'ajustement structurel, à savoir une aide essentiellement « budgétaire » au niveau des Etats, et l'aide-projet sur prêts devient une exception ;

<sup>9</sup> PRGF = Poverty Reduction and Growth Facility

<sup>10</sup> PRCS = Poverty Reduction Credit Support

- b) la mise en place de procédures compliquées de « fléchage » de cette aide budgétaire nécessitant des instruments lourds d'enquêtes permanentes afin d'assurer ce que le jargon appelle la « traçabilité » de l'aide ;
- c) un « ciblage » de l'aide vers les investissements (et probablement les charges de fonctionnement) des secteurs « sociaux » (principalement santé et éducation) au détriment des secteurs « infrastructures » dont l'impact sur la réduction de la pauvreté est difficile à mesurer, sauf éventuellement en milieu rural.

Selon moi, tout ceci va certainement rendre plus difficile le travail des agents de l'aide publique engagés dans le soutien au « développement urbain » des pays de la ZSP<sup>12</sup> et justifie tout à fait le thème retenu pour la journée ADP 2001. Je m'étendrai un peu plus sur ce point dans la troisième partie de cette contribution.

## **2. Variations personnelles sur le concept de pauvreté en milieu urbain**

Trois dimensions du concept de pauvreté me semblent oubliés dans cette approche actuelle de la « matrice sociale » par nos amis de la Banque Mondiale et des OSI, à savoir :

- i. la dimension « patrimoniale » de la pauvreté qui concerne au premier chef l'« économie urbaine »;
- ii. la dimension « exclusion et solidarité sociale » qui est pourtant au cœur de la problématique « pauvreté » dans nos pays d'Europe,<sup>13</sup>
- iii. la dimension « inégalité d'accès concret » au marché du travail qui se manifeste notamment par le coût du transport quotidien pour les « pauvres » des grandes villes.

### **a) Dimension patrimoniale de la pauvreté**

Dans les pays du Nord, l'opinion publique (à travers la grande presse) n'apprécie pas seulement la richesse des « grands de ce monde » à leur consommation ostentatoire mais aussi à ce qu'on peut connaître de leur « fortune », autrement dit leur patrimoine, mesuré plutôt en valeur monétaire (milliards de dollars). Il me semble qu'en Afrique l'opinion n'est pas très différente, et la richesse des dirigeants (qui ont remplacé les nobles) s'apprécie également dans leur société à leur patrimoine notamment foncier et

---

<sup>11</sup> source : Aide mémoire de la mission FMI-Banque Mondiale d'avril 2001

<sup>12</sup> Pour ceux qui l'ignoraient : Zone de Solidarité Prioritaire de l'APD française

<sup>13</sup> cf. la Charte Européenne des Droits récemment adoptée par les membres de l'UE

immobilier, autrement dit en biens transmissibles par héritage d'une génération à l'autre.

L'anthropologie nous a également appris que les africains les plus riches, à savoir les grands commerçants, tirent l'essentiel de leur « fortune » d'un autre capital, à savoir leur « capital de relations » basé sur les dettes réciproques, bien réelles quoique non mesurables en termes monétaires, dettes entre familles qui s'accumulent ou s'épuisent au cours des générations. Et les dirigeants africains qui aspirent à la richesse ne manquent pas non plus d'occasions pour accumuler un tel « capital de relations » mais semblent connaître ensuite plus de difficultés à le transmettre à leurs héritiers directs.

A mon avis il aurait été intéressant d'introduire dans les « critères de pauvreté » ces deux dimensions patrimoniales de la richesse. On s'apercevrait alors probablement que les « pauvres urbains » limitent souvent leur consommation pour tenter d'accumuler des biens, notamment immobiliers, souvent difficiles à mesurer. On verrait également que la dimension « capital de relations » desdits pauvres n'est souvent pas négligeable. Ceci fait notamment l'objet de ma deuxième remarque.

#### *b) Dimension exclusion et solidarité sociale*

Tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle les économistes et les « intellectuels » se sont préoccupés de la pauvreté liée à l'«urbanisation». Mais celle-ci s'appréciait alors en termes sociaux : paysans exclus (cf. en Angleterre la loi sur les pauvres), travailleurs « aliénés » (selon l'expression de K.Marx), marginaux urbains, etc.. Deux réponses étaient alors proposées : celle, plutôt d'origine religieuse, de la « solidarité interpersonnelle » qui s'est traduite par la création d'institutions « d'aide sociale » souvent de type mutualiste voire « communautariste », et celle de la « lutte de classes » qui a, notamment par l'action politique et syndicale, donné naissance en Europe à tous les mécanismes de protection sociale dits d'« Etat Providence » qui font aujourd'hui la fierté des européens par rapport aux Etats Unis.

Dans l'approche proposée aujourd'hui pour l'aide publique au développement, il me semble que cette dimension « sociale » de la lutte contre la pauvreté a été complètement occultée et que les experts nous décrivent un paysage très nord-américain, d'« homo economicus » individuels seuls face à un marché omniprésent (la « société de marché » dont ne veut pas notre premier ministre). Les enquêtes s'appuient sur des concepts statistiques tels que le « ménage » dont nous autres, urbanologues africains, savons bien qu'il ne correspond en rien aux structures sociales réelles des villes d'Afrique. Il suffit de

relire « Abidjan sur cours » pour se plonger dans la dimension réellement « sociale » de la solidarité en milieu urbain africain.

Bien que certains ethnologues aient essayé de retrouver derrière les mécanismes d'« aliénation » africains une forme de lutte de classes à l'europpéenne, il me semble qu'on devrait plutôt, pour mieux comprendre comment s'apprécie, dans ces villes, la dimension sociale de la pauvreté, s'intéresser aux mécanismes de « solidarité » de la « grande famille » africaine. On pourrait alors essayer de prendre en compte les flux, monétaires ou non, très importants entre les migrants urbains et leurs familles rurales. Il me semble, par exemple, que les migrants Soninké de la vallée du Fleuve, qui sont considérés comme « de pauvres exclus » dans notre société, sont plutôt considérés comme riches dans leur village d'origine.

Le passage d'une telle vision socio-ethnique à une vision « de classes » de la société urbaine susceptible de contraindre cette société à se doter de mécanismes permanents de « solidarité sociale » à l'europpéenne supposerait une « révolution » que l'évolution politique des pays africains ne laisse pas entrevoir pour l'instant. Et, de toute façon, même sous le prétexte de « gouvernance », elle n'est pas du tout de la compétence de l'aide publique au développement.

### *c) Dimension inégalité d'accès au marché du travail*

Un dernier point à considérer, à mon avis, est celui du potentiel de « mise en valeur » des capacités individuelles des pauvres urbains, et notamment des nouveaux migrants, que représente l'immense marché du travail des grandes agglomérations africaines. La encore il me semble que les « indicateurs de pauvreté » négligent la question du coût que représente pour ces pauvres le trajet domicile-travail quotidien.

J'en donnerai un exemple à Abidjan. Récemment les autorités ivoiriennes ont décidé de « déguerpir » deux « quartiers irréguliers » de Cocody et d'en reloger les habitants au nord d'Abobo. Les travailleurs qui habitaient ces quartiers étaient principalement employés à Cocody et n'avaient que quelques kilomètres à faire chaque jour pour se rendre à leur travail. Aujourd'hui ils sont hébergés à près de 15 kilomètres de leur lieu de travail et doivent faire ce parcours à pied matin et soir parce que leur nouveau quartier de recasement n'est desservi que par une très mauvaise route inaccessible aux transports en commun.

Il me semble qu'une des premières mesures permettant de « réduire la pauvreté » de ces travailleurs consisterait, plutôt que d'essayer d'améliorer les « conditions de vie »

dans ces nouveaux quartiers par des écoles, des centres sociaux ou des bornes fontaines, d'aménager la voie principale qui relie ces quartiers au reste de l'agglomération ce qui permettrait, grâce à une meilleure accessibilité des transports en commun, de réduire la fatigue et de faire gagner un temps précieux à ces travailleurs. Malheureusement il n'existe pas, dans la DRSP ivoirienne actuelle, d'indicateur de pauvreté permettant de justifier un tel investissement.

### **3. Conclusion : Propositions pour l'insertion de la question urbaine dans les DSRP**

Si on veut bien accepter mon point de départ, à savoir que la réduction de la pauvreté est une tendance lourde de l'APD pour au moins les dix années à venir, il ressort, selon moi, de ce qui précède que les « amis du développement urbain » devraient aujourd'hui faire porter l'essentiel de leur effort vers une insertion « réaliste » de la question de la pauvreté urbaine dans les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DRSP) que chaque pays de la ZSP est en train de préparer pour pouvoir accéder à la manne de l'initiative PPTE.

Il s'agit, pour cela, d'approcher les équipes qui préparent ces documents pour tenter de les convaincre d'introduire dans leurs « indicateurs » des paramètres de pauvreté qui tiennent compte des deux dimensions évoquées ci-dessus, à savoir :

- La dimension patrimoniale, car il me semble absurde de détruire les habitations patiemment édifiées par les « pauvres urbains » dans des quartiers irréguliers, pour ensuite mettre en valeur (par des aménagements de cadre de vie » des terrains qui ne leur appartiennent pas. Des investissements en matière de drainage permettraient également de réduire les destructions par l'érosion de biens patrimoniaux de ces « pauvres urbains »,
- La dimension « accès au marché du travail » qui peut se mesurer, par exemple, par le temps de trajet domicile-travail des « pauvres urbains » et qui ne peut être « attaquée » que par des aménagements de voirie de « désenclavement » des quartiers sous-équipés de la périphérie des grandes villes où se retrouvent une part importante de ces « pauvres urbains ».

à l'occasion de la journée du sept septembre 2001.

Agence Française de Développement, *L'AFD et la réduction de la pauvreté et des inégalités*, janvier 2001, pp. 4-5.



RAMAROKOTO Daniel, *Le DSRP intérimaire de Madagascar*, intervention au séminaire international « La pauvreté à Madagascar : état des lieux, réflexions sur les

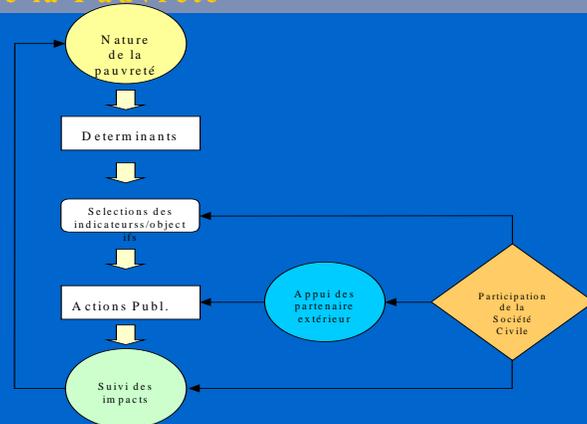
### Renforcement pour la réduction de la Pauvreté au niveau du Pays

- (1) Une analyse exhaustive de la pauvreté et ses déterminants
- (2) Un choix d'actions publiques qui ont le plus grand impact sur la pauvreté possible
- (3) Une mise en place d'indicateurs de résultat et d'impact pour suivre et évaluer les actions publiques mises en œuvre suivant une approche participative

politiques de réduction et leur mise en œuvre », 5-7 février 2001 à Antananarivo, DIAL, 2001, 3 p.

### Focaliser sur les impacts pour renforcer la réduction de la Pauvreté

- Basé sur la compréhension de la nature de la pauvreté
- Importance du suivi et du feedback (impressions)
- Procédus interactif



### Initiative pour les Pays Pauvres très Endettés

- Principal but: réduire les dettes extérieures des Pays les plus pauvres à un niveau soutenable sous condition que les économies obtenues de service de la dette soit utilisées à des fins de réduction de la pauvreté
- Pour les pays les plus pauvres avec un problème de dette extérieure non soutenable
- Proposé par la BM et le FMI, accepté par les gouvernements dans le monde en automne 1996

HENTSCHEL, *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté et initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés*, Présentation Power point, séminaire international « La pauvreté à Madagascar : état des lieux, réflexions sur les politiques de réduction et leur mise en œuvre », 5-7 février 2001 à Antananarivo, 2001.

**Encadré 1 : Conclusions de la Conférence organisée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique à Addis Abeba les 29 et 30 juillet 1999 sur le lien entre allègement de la dette et réduction de la pauvreté**

Les participants à la conférence se sont accordés à reconnaître l'importance d'établir un lien étroit entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté, tout en admettant qu'il était difficile de rendre ce lien opérationnel. Les principes clés qui ont été retenus sont les suivants :

- \_ Existence d'un cadre macroéconomique approprié compatible avec un cadre de lutte contre la pauvreté.
- \_ Existence d'une ample stratégie de lutte contre la pauvreté, impulsée par le pays et prise en charge par lui, avec une large participation de la société civile.
- \_ Intégration de l'allègement de la dette au cadre de lutte contre la pauvreté adopté par le pays, les dépenses rendues possibles par les économies ainsi réalisées étant inscrites au budget global de l'État.

Conformément à ces principes, les réformes clés consistent notamment à améliorer la gestion budgétaire et à concevoir un cadre de dépenses à moyen terme donnant la priorité à des dépenses axées sur la lutte contre la pauvreté qui contribuent à la réalisation des Objectifs du développement international fixés pour 2015. La Conférence a insisté sur l'importance d'ouvrir aux pauvres des perspectives d'activités génératrices de revenu, ainsi que sur l'importance de l'efficacité et de l'efficacités des dépenses sociales.

Les autres thèmes abordés sont les suivants :

- \_ Vu l'importance des résultats, nécessité d'améliorer le suivi des actions de lutte contre la pauvreté, en faisant appel, entre autres, à des indicateurs sociaux. Cela exige un renforcement des capacités statistiques du pays. Il y a également lieu d'accroître le contrôle et l'efficacité des dépenses publiques.
  - \_ Nécessité de renforcer le processus de consultation, en y associant davantage la société civile par le biais d'instances nationales et sectorielles, les cas de l'Ouganda et de la Tanzanie étant cités dans ce contexte.
  - \_ Compte tenu de la prise en charge accrue des politiques par les pays et de leurs capacités limitées, nécessité pour les bailleurs de fonds et les Institutions financières internationales de ne pas imposer une conditionnalité trop rigoureuse, tant dans le domaine social que macroéconomique.
- Il a, en particulier, été suggéré de permettre aux pays d'accéder aux points de décision (surtout) et d'achèvement si leur programme macroéconomique se déroule grosso modo comme prévu. Les participants ont aussi souligné la nécessité de faire preuve de souplesse vis-à-vis des pays sortant d'un conflit ou victimes de catastrophes naturelles.
- \_ Utilité pour les PPTTE d'échanger leurs expériences en matière de stratégie de lutte contre la pauvreté et d'utilisation d'indicateurs de suivi de ces stratégies.

**Encadré 2 : Conclusions de la Conférence organisée par le Secrétariat du Commonwealth à Londres les 2 et 3 août 1999 sur le thème « Mise en œuvre de l'Initiative PPTE : Échanges d'expériences »**

Les principales conclusions sur le lien entre allègement de la dette et réduction de la pauvreté sont les suivantes :

\_ Accueil généralement favorable à un allègement de dette plus prononcé et plus précoce comme étant le moyen le plus efficace de dégager des marges budgétaires permettant de financer directement des mesures de lutte contre la pauvreté (y compris, mais pas uniquement, des dépenses d'éducation et de santé).

\_ Accord sur le fait que les programmes macroéconomiques soutenus par la FASR doivent s'inscrire dans un cadre plus large de lutte contre la pauvreté et comprendre, notamment, une évaluation de l'impact de l'ajustement sur les groupes pauvres et vulnérables.

\_ Insistance sur l'importance de la croissance. Tout en reconnaissant que les programmes soutenus par la FASR génèrent la croissance, les participants ont demandé que la mise en œuvre du programme mette davantage l'accent sur l'obtention de résultats en termes de croissance.

\_ Accord sur le fait qu'une accélération de la croissance exige une amélioration du climat de l'investissement, y compris une plus grande transparence des politiques et des institutions et un surcroît de responsabilité vis-à-vis du public.

\_ Importance de la prise en charge par le pays du cadre d'ensemble de la lutte contre la pauvreté. Il a été souligné que l'éradication de la pauvreté est un défi à long terme qui exige bien plus que l'allègement de la dette.

\_ Nécessité d'indicateurs statistiques de suivi de la pauvreté plus efficaces. Mais les conditions fixées en matière de politique sociale doivent être simples, réalistes et peu nombreuses.

\_ Si l'affectation des sommes économisées grâce à l'allègement de la dette à des fonds protégés peut s'avérer utile, l'utilisation des ressources versées à ces fonds doit toutefois s'inscrire dans un cadre général de dépenses publiques à moyen terme ouvert, et impliquer la société civile et les autres parties prenantes.

\_ Utilité pour les PPTE de se consulter et d'échanger leurs expériences sur les meilleurs moyens de mettre l'allègement de la dette au service de la réduction de la pauvreté.

### **Renforcer le lien entre réduction de la pauvreté et allègement de la dette**

14. La plupart des observations reçues des ONG affirment avant tout que l'Initiative PPTE devrait s'attacher beaucoup plus vigoureusement à faire reculer la pauvreté. Elles s'accordent largement à estimer qu'il faudrait le faire en améliorant la prestation de services sociaux et l'accès à ces services dans les PPTE, tandis que certains commentateurs (par exemple le Groupe pour l'allègement de la dette du Mozambique) insistent aussi sur la nécessité d'améliorer l'infrastructure agricole et rurale.

15. Certains commentateurs font valoir que l'Initiative PPTE devrait être fondamentalement repensée et donner la priorité à la fourniture de ressources adéquates pour le développement social. Dans cette perspective, l'une des propositions les plus poussées, « l'Approche Développement humain », présentée par le Fonds catholique pour le développement outre-mer (CAFOD) préconise de consacrer avant tout les recettes de l'État au financement d'un minimum de dépenses publiques consacrées aux besoins élémentaires du développement humain, et d'allouer, au maximum, un cinquième seulement des « recettes nettes » restantes au service de la dette.

16. D'autres estiment que le cadre actuel de l'Initiative PPTE pourrait contribuer au développement social, à condition de renforcer suffisamment les liens entre réduction de la pauvreté et allègement de la dette. Dans cette perspective, reflétant le souci général du développement humain, la majorité des observations traitent en majorité de mécanismes et procédures assurant que les ressources libérées par l'allègement de la dette seront effectivement consacrées à l'éducation et à la santé. La proposition la plus détaillée à cet égard est le « Plan dette contre développement », présenté par Oxfam et l'UNICEF qui préconise que tout surcroît d'assistance apporté dans le cadre d'une Initiative PPTE renforcée, soit fourni à titre d'incitation à des engagements en faveur de la réduction de la pauvreté (encadré 3). En vertu de cette proposition, seuls les gouvernements disposés à allouer de 70 à 100 % des sommes économisées grâce à l'allègement de la dette à la lutte contre la pauvreté pourraient prétendre à un allègement plus précoce et plus prononcé.

#### Encadré 3 : Le Plan « Dette contre développement » d'Oxfam<sup>1</sup> et de l'UNICEF

Dans le Plan dette contre développement qu'ils proposent, OXFAM et l'UNICEF font valoir que les gouvernements qui manifestent une volonté indiscutable de réforme économique et prouvent que le pays est capable d'absorber les économies réalisées grâce à l'allègement de la dette de manière à réduire plus rapidement la pauvreté, devraient bénéficier d'un allègement de dette précoce. Le plan proposé repose sur l'idée que l'allègement de dette compte au nombre des incitations les plus propres à encourager les gouvernements à axer plus nettement leur attention sur des stratégies de lutte contre la pauvreté. L'allègement de dette fournit alors un surcroît de ressources qui permet aux pays d'atteindre leurs objectifs de réduction de la pauvreté plus rapidement.

Pour accéder au point de décision, un pays devra présenter un bilan attestant de sa volonté de :

- Réduction de la pauvreté, c'est-à-dire montrer qu'il s'achemine vers une stratégie efficace. Les critères indicatifs sont notamment : transparence de l'établissement du budget ; objectifs chiffrés de dotations budgétaires pour les services de base ; politiques axées sur la croissance ; et participation accrue de la société civile à l'élaboration des programmes anti-pauvreté.
- Réforme économique, avec intégration d'un plan de lutte contre la pauvreté à la planification macroéconomique.
- La durée du bilan requis sera fonction de la situation du pays, mais ne dépassera pas deux ans. Pour accéder au point de décision le gouvernement doit pouvoir prouver qu'il a la capacité d'absorber les ressources libérées par l'allègement de la dette dans le cadre d'un Plan dette contre développement.

<sup>1</sup> « Debt relief and Poverty Reduction : Meeting the Challenge », juillet 1999.

- Un allègement intérimaire sera assuré par tous les créanciers jusqu'à ce que cette stratégie puisse être mise en place. Les délais nécessaires à la mise en place de cette stratégie affecteront donc pas sensiblement le niveau des liquidités, mais on sera ainsi assuré que l'allègement de dette est employé efficacement après le Point d'achèvement.
- Les critères de performance pourront être à la fois des indicateurs de politique macroéconomique et de politique sociale, la priorité étant donnée aux facteurs suivants : renforcement de la gestion budgétaire ; cadre de dépenses à moyen terme ; et degré d'avancement de l'établissement de priorités de dépenses publiques axées sur la lutte contre la pauvreté.
- Un Plan dette contre développement sera élaboré en collaboration avec la société civile, les bailleurs de fonds, les agences des Nations Unies et la Banque mondiale. Ce plan précisera :
  - La proportion du produit de l'allègement de la dette devant être allouée aux services sociaux de base.
  - Les indicateurs de résultats qui seront employés pour mesurer l'impact de l'augmentation des dépenses sur les services sociaux.
  - En quoi la réduction du service de la dette contribuera à accélérer la réalisation des objectifs de développement humain fixés pour 2015.
  - Quels investissements d'infrastructure profiteront aux pauvres.
  - Les dispositions de suivi et d'évaluation associant la société civile.
  - Le taux le plus approprié de fourniture de l'allègement de dette.

#### Encadré 6 : Éléments clés d'un cadre renforcé de lutte contre la pauvreté

Le cadre renforcé de lutte contre la pauvreté, qui est le fruit de l'application par la Banque et le Fonds e leurs programmes, ainsi que des actions entreprises par les pays eux-mêmes et des consultations enées avec d'autres membres de la communauté du développement, exige nécessairement un effort à long terme sur de nombreux fronts, et notamment sur les suivants :

- Reconnaissance que la pauvreté a de multiples dimensions et ne se limite pas à l'absence d'accès aux services sociaux.
- Il ne sera pas possible de faire reculer durablement la pauvreté sans croissance économique. Stabilité macroéconomique et réformes structurelles sont primordiales pour que les pays à faible revenu puissent accéder à une trajectoire de croissance plus élevée durable.
- Il faut absolument déterminer des objectifs transparents ayant une incidence sur la pauvreté et mettre en place des mécanismes permettant un suivi de grande ampleur d'indicateurs intermédiaires si l'on veut que les programmes d'action et les processus de gestion des ressources soient non seulement bien conçus, mais aussi véritablement appliqués.
- Une large participation est indispensable à l'application durable d'une stratégie anti-pauvreté. Outre la transparence des politiques que permet la participation, d'autres dimensions de la bonne gouvernance jouent un rôle clé.

Cette démarche se fonde sur une connaissance approfondie de la nature et de la répartition de la pauvreté dans chaque pays. Seules cette connaissance et l'analyse des déterminants de la pauvreté permettent de formuler un cadre efficace de lutte contre la pauvreté — autour d'une série de résultats souhaités. De même, pour choisir les priorités

de l'État et de l'assistance extérieure, on aura tout intérêt à se fonder avant tout sur la connaissance de la pauvreté et de ses déterminants.

Pour définir une stratégie axée sur les résultats qui se prête à un suivi d'origines diverses, il convient de prendre en compte les points suivants :

- Un suivi participatif de la mise en œuvre de la stratégie doit porter sur les objectifs chiffrés retenus pour toute une gamme d'indicateurs sociaux intermédiaires, comme la prestation de services de santé ou d'éducation, ou l'accès à ces services.
- Dans de nombreux pays, il faudra mettre en place les capacités institutionnelles nécessaires pour appliquer et suivre le plan, ce qui peut exiger un appui extérieur. La société civile jouera un rôle de premier plan dans le suivi et contribuera énormément à la responsabilisation de tous.
- Le coût de réalisation des objectifs chiffrés sera calculé précisément ; et la stratégie de lutte contre la pauvreté prendra pleinement en compte le cadre macroéconomique.

### **C. ROLE DU FMI ET DE LA BANQUE**

64. Les programmes appuyés par la Banque et le FMI seront conçus de manière à fournir un appui maximum aux pays dotés d'une stratégie de lutte contre la pauvreté clairement définie, et un processus participatif sera employé pour sélectionner les groupes ciblés et les indicateurs de résultat qui décrivent la stratégie en question sous forme synthétique et servent de base aux activités de suivi. La Banque fournira aussi un appui aux gouvernements qui n'auront pas achevé la formulation d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté. Il sera essentiel, pour assurer la stabilité du processus, de procéder par étapes, en collaboration avec le FMI et d'autres institutions et bailleurs de fonds.

65. La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté servira de cadre aux programmes de tous les bailleurs de fonds. La Banque et le FMI fourniront leur appui à la stratégie générale tout en privilégiant les domaines qui relèvent plus particulièrement de leurs compétences<sup>2</sup>T.

Le programme macroéconomique appuyé par le FMI sera établi eu égard à l'importance cruciale que revêt l'allocation de ressources budgétaires suffisantes à la santé, à l'éducation et à d'autres domaines essentiels, sur la base des analyses réalisées dans le cadre des examens des dépenses publiques de la Banque. L'IDA continuera de fournir un appui aux projets et aux programmes compatibles avec la poursuite de la stratégie de lutte contre la pauvreté et de faciliter la coordination des activités des bailleurs de fonds<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> La répartition des domaines de responsabilité a récemment été précisée dans le Rapport du Directeur général et du Président sur la collaboration entre la Banque et le Fonds, SecM98-733, 4 septembre 1998.

<sup>3</sup> Les capacités de l'IDA seront renforcées dans le cadre du Projet des politiques et résultats qui vient d'être lancé pour examiner les liens entre les indicateurs du développement humain et la pauvreté et en tirer les conclusions qui s'imposent au plan de l'action publique.

BANQUE MONDIALE, Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) : renforcer le lien entre l'allègement de la dette et la résorption de la pauvreté, Washington : Banque mondiale, septembre 1999, pp. 6-9 et 25.





HAY Phil, JACKSON Stevan, CASE McMAHON Cynthia, *Les perspectives de croissance à moyen terme des pays en développement sont prometteuses malgré un ralentissement de l'économie mondiale en 2001*, Communiqué de presse sur le rapport 2001 sur le financement du développement dans le monde de la Banque mondiale, 2001, pp.4-6.

## BIBLIOGRAPHIE

- Agence Française de Développement, *L'AFD et la réduction de la pauvreté et des inégalités*, janvier 2001, 20 p.
- BANQUE MONDIALE, *Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) : renforcer le lien entre l'allègement de la dette et la résorption de la pauvreté*, Washington : Banque mondiale, septembre 1999, 67 p.
- BANQUE MONDIALE, *Rapports d'avancement sur l'initiative PPTE et les cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (CSRPs)*, Washington : Banque mondiale, avril 2000, 38 p.
- HAY Phil, JACKSON Stevan, CASE McMAHON Cynthia, *Les perspectives de croissance à moyen terme des pays en développement sont prometteuses malgré un ralentissement de l'économie mondiale en 2001*, Communiqué de presse sur le rapport 2001 sur le financement du développement dans le monde de la Banque mondiale, 2001, 7 p.
- HENTSCHEL, *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté et initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés*, Présentation Power point, séminaire international « La pauvreté à Madagascar : état des lieux, réflexions sur les politiques de réduction et leur mise en œuvre », 5-7 février 2001 à Antananarivo, 2001, 18 diapositives.
- RAMAROKOTO Daniel, *Le DSRP intérimaire de Madagascar*, intervention au séminaire international « La pauvreté à Madagascar : état des lieux, réflexions sur les politiques de réduction et leur mise en œuvre », 5-7 février 2001 à Antananarivo, DIAL, 2001, 3 p.

