



Commission économique pour l'Afrique

Deuxième réunion du Groupe africain de réflexion sur le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-GA)

18-21 novembre 2002
Bruxelles (Belgique)

Le Processus du DSRP en Côte d'Ivoire



Commission économique pour l'Afrique

Deuxième réunion du Groupe africain de réflexion sur le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-GA)

18-21 novembre 2002
Bruxelles (Belgique)

Le Processus du DSRP en Côte d'Ivoire

Par

Arsène Kouadio Konan, Ph.D
Economiste, Consultant
CIRES, Abidjan

Ce document expose l'opinion des auteurs et ne reflète pas nécessairement le point
de vue de la Commission économique pour l'Afrique ou de ses employés.

TABLE DES MATIERES

LISTE DES TABLEAUX	II
SIGLES, ACRONYMES ET ABREVIATIONS	III
INTRODUCTION	1
1. CONTEXTE STRATÉGIQUE D'ÉLABORATION DU DSRP	1
2. CADRE DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE DE RÉFÉRENCE	2
3. PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIF DE L'ÉTUDE	2
4. MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE	3
I. LE PROCESSUS PARTICIPATIF	4
1.1 MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE ET QUALITÉ DES PARTICIPANTS AU PROCESSUS D'ÉLABORATION DU DSRP	5
1.2 DÉROULEMENT DU PROCESSUS	6
II. LE CONTENU DU DSRP	7
2.1 Profil de pauvreté	8
2.1.1 <i>Analyse du profil de pauvreté en Côte d'Ivoire</i>	8
2.1.2 <i>Portée et limites des indicateurs monétaires de pauvreté utilisés dans le DRSP-Intérimaire</i>	13
2.2 LES DÉTERMINANTS DE LA PAUVRETÉ EN CÔTE D'IVOIRE	15
2.3. DSRP ET DÉVELOPPEMENT DURABLE	17
2.3.1 <i>Pertinence des axes prioritaires</i>	17
2.3.2 <i>Les problèmes transversaux: genre, environnement, VIH/SIDA</i>	25
III. LE FINANCEMENT DU DSRP	27
3.1. LES SOURCES DE FINANCEMENT	27
3.2. LE CADRE BUDGÉTAIRE DE MISE EN ŒUVRE DU DSRP	28
IV. LE RÔLE DES PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT	31
V. LA CAPACITÉ D'EXECUTION DU DSRP	33
VI. INCERTITUDES	35
6.1 PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES 2002- 2004	35
6.2 LES INCERTITUDES LIÉES À LA MISE EN ŒUVRE DU DSRP	36
VII. RECOMMANDATIONS	38
7.1. UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION DE LA PAUVRETÉ	38
7.2. LA LEVÉE DES PRINCIPAUX OBSTACLES À LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	39
7.3. UN CADRE MACROÉCONOMIQUE FAVORABLE À LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	40
7.4. LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION	42
7.5. LE DÉVELOPPEMENT RURAL	42
7.6. LA LUTTE CONTRE LES AUTRES CAUSES DE LA PAUVRETÉ	46
7.7 L'AMÉLIORATION DE LA COORDINATION ET DE L'HARMONISATION DE L'AIDE DES BAILLEURS DE FONDS	46
7.8 LA MISE EN PLACE D'UN CADRE BUDGÉTAIRE COHÉRENT	47
7.9 LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE MISE EN ŒUVRE DU DSRP	47
CONCLUSION	48
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	50
ANNEXES	53
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	53

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Evolution du ratio de pauvreté par strate en 1985, 1993, 1995 et 1998.....	9
Tableau 2 : Evolution de la profondeur et de la sévérité de la pauvreté par strate.....	10
Tableau 3 : Dépense annuelle moyenne par tête (en francs CFA) et étendue moyenne de l'extrême pauvreté par milieu en 1993, 1995 et 1998.	11
Tableau 4 : Evolution du ratio de pauvreté et contribution à la pauvreté (%) par strate et par sexe	12
Tableau 5: Dépenses publiques (hors salaires) de réduction de la pauvreté (2002-2004) en milliard de FCFA.	28

SIGLES, ACRONYMES ET ABREVIATIONS

AFD	Agence Française de Développement
BAD	Banque Africaine de Développement
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BM	Banque Mondiale
BNETD	Bureau National d'Etudes Techniques et de Développement
BTP	Bâtiment et Travaux Publics
CDPMT	Cadres de Dépenses Publiques à Moyen Terme
CS- DSRP	Comité de Supervision DSRP
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DCGTx	Direction des Contrôles des Grands Travaux
DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de Pauvreté
DSRP-I	Document de Stratégie pour la Réduction de Pauvreté Intérimaire
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et Alimentation
FAP	Fonds d'Action contre la Pauvreté
FDHEV	Fonds de Développement d'Hévéaculture villageoise
FDPEA	Fonds de Diversification et de Promotion des Exportations Agricoles
FED	Fonds Européen de Développement
FIAJA	Fonds d'Installation et d'Appui aux Initiatives des Jeunes Agriculteurs
FMI	Fonds Monétaire International
FPPA	Fonds de Promotion des Producteurs Animaliers
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
INS	Institut National de la Statistique
ISF	Indice Synthétique de Fécondité
JICA	Agence de Coopération Internationale Japonaise
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
PNLCP	Programme National de Lutte Contre la Pauvreté
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	Pays Pauvre Très Endetté
PRSP	Poverty Reduction strategy Paper
RPD	Revue de Dépenses Publiques
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
UE	Union Européenne
CEA	Commission économique pour l'Afrique

Avertissement

Cette étude a pour objectif d'évaluer le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) de Côte d'Ivoire. Elle a été sollicitée par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) dans le cadre de la préparation de la conférence de Bruxelles de novembre 2002 sur le "PRSP LEARNING GROUP (PRSP-LG)". Elle a été rédigée sur la base d'une analyse du Document Intérimaire et d'entretiens effectués, sur la période du 10 août au 09 septembre 2002, avec les responsables du Comité de Supervision DSRP, les représentants des participants et les partenaires au développement impliqués dans le processus d'élaboration du DSRP.

INTRODUCTION

1. Contexte stratégique d'élaboration du DSRP

Le Sommet mondial sur le développement social de Copenhague de 1995 et les assises des Assemblées annuelles du FMI et de la Banque Mondiale de 1999 constituent le point de départ des stratégies globales de lutte contre la pauvreté. Au cours de ces rencontres, la communauté internationale (Nations Unies, bailleurs multilatéraux et bilatéraux), a approuvé le principe d'adopter un nouveau cadre de formulation des programmes de développement mettant l'accent sur la réduction de la pauvreté. Ce nouveau cadre est appelé Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), formulé à l'échelle nationale par chaque pays (Comité de Supervision-DSRP, 2002). En plus d'être prises en charge par les pays concernés, les stratégies élaborées dans ce cadre devraient être axées sur les résultats et fondées sur une perspective à long terme. Elles devraient en outre favoriser la formation de partenariats internes et externes, conformément aux principes qui sous-tendent le Cadre de Développement Intégré (CDI) des Nations Unies (FMI/Banque Mondiale, 2002). Ce cadre, formulé dans un document, devient de plus en plus un instrument clé dans les relations entre les pays et la communauté des donateurs. Pour la Banque Mondiale et le FMI, l'élaboration du document de stratégie de lutte contre la pauvreté est une exigence que doit remplir chaque pays membre pour bénéficier des prêts concessionnels des deux institutions monétaires ainsi que pour l'allègement de la dette au titre de l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE).

La Côte d'Ivoire, à l'instar de nombreux pays éligibles à l'initiative PPTE, a entrepris il y a une dizaine d'années des plans d'actions visant l'éradication de la pauvreté. Le processus de réflexions prospectives « Côte d'Ivoire 2025 » tenue en 1993, selon une approche participative, marque le début de cette volonté politique de lutter contre la pauvreté. Elle dispose, depuis juin 1997, d'un Programme national de lutte contre la pauvreté (PNLCP), doté en 1998 d'une Cellule de lutte contre la pauvreté (CLCP), rattachée au cabinet du Premier ministre. Sa mission consiste à mener des réflexions et à formuler des recommandations en vue de la mise en œuvre effective du programme national de lutte contre la pauvreté. Les travaux de la CLCP ont abouti à l'élaboration et à l'adoption, par le Gouvernement, d'un ensemble minimal de mesures de politiques sociales de lutte contre la pauvreté annexé au Document cadre de politique économique (DCPE, 1998-2001). Ce document a permis l'élection de la Côte d'Ivoire à l'initiative PPTE.

Au regard des objectifs du millénaire des Nations Unies (réduction de l'extrême pauvreté de moitié, diminution de la mortalité des enfants de deux tiers, instauration de l'éducation universelle au niveau du primaire et restauration de l'équité entre les sexes dans l'enseignement), le bilan des plans d'actions de lutte contre la pauvreté (PNLCP) reste mitigé. En matière d'accessibilité des populations aux services sociaux de base, des progrès ont été réalisés entre 1994 et 1998 (amélioration du taux net de scolarisation et du taux brut de scolarisation des filles de 1,6% et 0,8% respectivement entre 1995 et 1996, et de l'accès à l'eau potable qui est passé de 35,5% en 1995 à 41,9% en 1998). En outre, l'incidence de la pauvreté est passée de 36,8% en 1995 à 33,6% en 1998. Néanmoins, la situation s'est stabilisée, voire davantage dégradée en 1999 et 2000, en raisons des troubles sociopolitiques. En effet, le revenu par tête a chuté (il est passé de 718 \$ US en 1999 à 581 \$ US en 2000); l'incidence du VIH/SIDA s'est accrue avec un taux de prévalence de 12% en 2000 contre 10% en 1998; la qualité des services sociaux ne s'est pas améliorée avec la baisse des dépenses publiques d'investissement de l'ordre de 195,7 milliards de FCFA sur la même période; leur capacité d'absorption de la demande demeure faible avec des déficits en infrastructures de base (classes

non construites ou inachevées, centres de santé non opérationnels) et la persistance de problèmes de gouvernance perturbant la gestion de nombreux programmes. Les approches participatives et la décentralisation dans la gestion des programmes demeurent faibles, conduisant à un mauvais ciblage des projets. La période de transition militaire (1999-2000) et l'accumulation d'arriérés intérieurs et extérieurs a entraîné la suspension de nombreux programmes avec les partenaires au développement.

Ce contexte international de lutte contre la pauvreté et la capitalisation des erreurs des programmes précédents, devraient favoriser une bonne élaboration de la nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté de la Côte d'Ivoire. Les orientations de politique économique constituent, en général, le cadre de politique de référence en matière de lutte contre la pauvreté.

2. Cadre de politique économique de référence

Tout processus d'éradication de la pauvreté s'appuie sur des orientations de politiques économiques pour optimiser ses chances de réussite. Ces orientations constituent le cadre de référence économique nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies efficaces de lutte contre la pauvreté. En Côte d'Ivoire, le Programme économique et financier 2002-2004, soutient la stratégie globale de lutte contre la pauvreté.

Ce programme, mis en œuvre par le gouvernement avec l'appui du FMI, a permis à la Côte d'Ivoire de renouer les relations rompues à la fin de l'année 1998 avec les institutions internationales. La réussite de ce programme a débouché sur la signature d'un programme triennal dit Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) en 2002. Les grands axes de ce programme sont : (i) la consolidation des finances publiques ; (ii) l'amélioration des conditions de vie des ménages ; (iii) la bonne gouvernance et la transparence dans la gestion financière ; (iv) l'accélération des réformes structurelles. Ce cadre de politique économique vise une croissance soutenue, capable de réduire la pauvreté. Cela exige des efforts dans le sens du renforcement des capacités d'exécution aussi bien dans le capital humain que dans les infrastructures, des politiques structurelles et macroéconomiques équilibrées, d'une bonne gestion des affaires publiques et des institutions stables.

Si dans l'élaboration de la stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté, des réponses semblent être apportées par la conception d'un tel cadre, il paraît évident, toutefois que l'élaboration du DSRP ivoirien soulève certaines préoccupations aussi bien du point de vue de son organisation que de sa mise en œuvre future. L'enjeu pour le Gouvernement, est surtout de montrer sa capacité à formuler une stratégie intégrée pour le développement économique et la réduction de la pauvreté à moyen terme, comportant aussi bien des objectifs à court et à long terme qu'un système de suivi. Cette capacité doit tenir compte de la situation économique et sociale ainsi que de l'inefficacité des politiques antérieures de lutte contre la pauvreté.

3. Problématique et objectif de l'étude

L'impact de la crise économique des années 80 et le coût social des programmes d'ajustement structurel (PAS) sur les conditions de vie des ménages avaient amené le Gouvernement ivoirien, à adopter plusieurs mesures structurelles et globales de réduction de la pauvreté. Les résultats mitigés de ces programmes et le changement brutal de régime politique en décembre 1999 ainsi que les tensions sociopolitiques de la période de transition militaire de l'année 2000 ont accentué la récession économique avec comme corollaire la dégradation des conditions de vie.

Pour faire face à cette situation sociale difficile et à l'insuffisance de résultats concrets des programmes précédants de lutte contre la pauvreté, le Gouvernement de Côte d'Ivoire s'est engagé dans le processus DSRP pour trois raisons essentielles: d'abord c'est une opportunité offerte aux pays de concevoir leurs propres programmes de développement en mettant l'accent sur le problème majeur qui est la pauvreté, ensuite c'est un processus participatif qui vise à prendre en compte l'aspiration des populations, et enfin elle est une initiative à laquelle tous les partenaires nationaux et internationaux adhèrent, élargissant ainsi les sources de financements et les chances de réussite du programme.

Le processus engagé par le Gouvernement s'est matérialisé par la mise en place du cadre institutionnel de pilotage du DSRP en juillet 2000 à travers un comité national consultatif doté d'un organe technique dénommé comité de supervision du DSRP. Ces deux comités enregistrent la participation des représentants du secteur public, du secteur privé et de la société civile. Le comité de supervision a participé à l'identification, à la sensibilisation et au renforcement des capacités des partenaires au processus. En août 2000, la mise en place du comité de rédaction du DSRP à travers une approche participative a permis la production de la première version du DSRP-Intérimaire (1B) le 15 octobre 2001. Cette version a été soumise aux partenaires nationaux et internationaux (société civile, Banque mondiale, Fonds monétaire international et Union européenne,...) pour observations. Les critiques et suggestions de ceux-ci ont été prises en compte et ont donné d'autres versions intérimaires (1C) et (1D) pour aboutir à la dernière version intérimaire du DSRP (1E) de janvier 2002. La version finale est prévue pour fin septembre 2002.

Ce document DSRP-Intérimaire, présenté comme la synthèse de plusieurs consultations sur le terrain et de l'exploitation des résultats de travaux de consultants sur des thèmes spécifiques, de l'évaluation des programmes en cours, des aspirations des populations, des contraintes environnementales, du programme économique et social du gouvernement, mérite d'être analysé dans tous ses aspects. Couvre-t-il de façon pertinente les préoccupations des populations bénéficiaires et celles de la société civile ? Les mesures envisagées permettront-elles de réduire significativement et de façon durable la pauvreté ? Ce cadre de lutte contre la pauvreté est-il effectivement adapté aux réalités ivoiriennes et quelles en sont les forces et faiblesses ?

Autant de questions qui suscitent l'intérêt de la présente étude. Celle-ci vise à évaluer le document de stratégie de réduction de la pauvreté intérimaire de la Côte d'Ivoire dans son élaboration, son contenu, la capacité des structures chargées de sa mise en œuvre et ses différentes articulations financières, sur la base du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté défini par le FMI/BM et des expériences enregistrées dans les autres DSRPs en Afrique.

L'étude est structurée de la manière suivante. Dans un premier temps, il est procédé à un examen du processus participatif du DSRP (Partie I). Le contenu du DSRP et son financement sont analysés par la suite (Parties II et III). Le rôle des partenaires et les capacités nationales d'exécution du DSRP sont discutées dans les parties IV et V. Le rapport analyse les incertitudes (partie VI) avec lesquelles il faudrait compter dans la poursuite de ce programme et fait également des recommandations dans la partie VII.

4. Méthodologie de l'étude

La réalisation de la présente étude a nécessité la collecte de données secondaires et primaires. La collecte des données secondaires a consisté essentiellement en une recherche documentaire tandis que celle des données primaires a été effectuée à travers des entretiens semi-directifs.

La collecte de données secondaires a été faite en même temps que les entretiens semi-directifs réalisés avec les responsables du DSRP et les structures partenaires (société civile, PNUD, BAD, UE, BM, BCEAO, Administration, Députés, Patronat,...). Ces entretiens ont permis de rassembler l'ensemble des documents concernant le DSRP. Cette approche se justifie par la difficulté d'obtention de documents nécessaires, étant donné que le DSRP final n'est pas disponible à la date de l'étude.

L'entretien semi-directif a eu pour objectif de:

- évaluer le processus participatif d'élaboration du DSRP,
- examiner le contenu du DSRP,
- analyser le financement du DSRP et la capacité de son exécution,
- examiner le rôle des partenaires au développement.

Pour y parvenir, la technique de l'entretien semi-directif a été adoptée pour permettre à l'informateur de relever ses opinions avec un minimum de mécanismes de défense. Les entretiens ont été conduits selon un guide préalablement élaboré et spécifique à chaque interviewé.

L'unique critère de sélection des informateurs a été leur degré de participation dans l'élaboration du DSRP et leur niveau d'implication future dans sa mise en œuvre. A ce titre, les personnes interrogées représentent soit des institutions (administration ou partenaire au développement), soit la société civile (ONGs ou mutuelles de développement) soit des élus et le secteur privé. Ces personnes ont participé de façon effective aux différents ateliers, aux travaux en commission et sont impliquées dans la rédaction du DSRP-FINAL.

Les entretiens ont duré en moyenne deux heures et se sont déroulés dans les bureaux des personnes interrogées. Entamés le 19 août 2002, ils se sont poursuivis jusqu'au 09 septembre 2002. Quinze (15) entretiens ont été réalisés et se répartissent entre : (i) responsables du DSRP, (ii) société civile ; (iii) partenaires au développement ; (iv) administrations. En annexe du rapport est présentée la liste personnes rencontrées.

I. LE PROCESSUS PARTICIPATIF

La participation peut être précisément définie comme un "processus à travers lequel les parties prenantes influencent et partagent le contrôle des initiatives de développement, les décisions et les ressources qui les affectent" (Tsika, 2001).

Dans le cadre de l'initiative PPTE, l'approche participative est jugée nécessaire et constitue une des conditions de l'acceptation du rapport DSRP par les institutions financières internationales. La participation des parties prenantes (société civile, partenaires au développement, élus, bénéficiaires etc...), dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi des stratégies de réduction de la pauvreté, est considérée comme la manière la plus indiquée pour renforcer leur engagement en faveur de la réduction de la pauvreté et pour s'approprier, au plan national, les stratégies.

L'approche utilisée pour apprécier le processus participatif du DSRP ivoirien consiste essentiellement à la confrontation de la description du processus dans le DSRP-Intérimaire (DSRP-I), avec l'apport et les opinions des différents participants au processus à l'occasion des entretiens que nous avons réalisés dans le cadre de cette évaluation et les recommandations des institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et FMI).

1.1 Modalités de mise en œuvre et qualité des participants au processus d'élaboration du DSRP

L'analyse de l'agenda du DSRP de Côte d'Ivoire et le processus participatif à travers le DSRP-Intérimaire (Comité Supervision DSRP, 2002), retrace, ci-dessous, les grandes lignes du processus d'élaboration du DSRP, notamment sa mise en œuvre ainsi que le choix et la qualité des participants.

La première phase du processus a consisté en la mise en place du cadre institutionnel de pilotage du processus DSRP. Ce cadre est constitué d'un Comité national consultatif doté d'un organe technique dénommé Comité de supervision du DSRP. Ces deux comités enregistrent la participation des représentants du secteur public, du secteur privé et de la société civile.

Au terme de cette première phase, le comité de supervision a procédé à l'identification des acteurs et bénéficiaires du processus, à leur sensibilisation, sur la base de groupes homogènes constitués. En outre, le comité a procédé aux choix et à l'élaboration des outils méthodologiques d'identification et de recueil des aspirations et besoins des populations, ainsi que leur sensibilisation. Ces outils méthodologiques sont, entre autres, les réunions d'information, les ateliers techniques et thématiques ainsi que les consultations régionales sur l'ensemble du territoire. Deux études conduites par deux consultants nationaux avec l'appui du PNUD portant l'un sur le bilan diagnostic de la pauvreté et l'autre sur l'élaboration du guide méthodologique pour l'approche participative et le recueil des aspirations des populations, ont été commises par le comité de supervision DSRP.

Pour une meilleure prise en compte des préoccupations des différentes composantes de la société, le comité de supervision a procédé à leur découpage en groupes homogène à savoir : administration, projets et fonds, opérateurs du monde rural, secteur privé, société civile y compris les ONGs, élus et partis politiques, forces de sécurité et de défense, partenaires au développement, groupes non organisés.

Cette description du cadre de mise en œuvre du processus participatif, du choix et de la qualité des participants, correspond aux recommandations du FMI et de la Banque Mondiale (FMI/BM, 2002) sur les pratiques à observer dans le cadre du processus d'élaboration des DSRPs. Ces institutions voudraient, en effet, qu'il soit établi lors de la préparation des DSRPs, des liens avec les processus et les organisations déjà existantes, en s'appuyant notamment sur la participation des parlements, des cabinets et des ministères sectoriels. En outre, elles recommandent que toutes les parties prenantes importantes (les organisations de la société civile y compris le secteur privé, et les bailleurs de fonds) soient associées au processus participatif et surtout que les groupes marginaux traditionnels y participent. Les pays, selon eux, devraient veiller à ce que les DSRPs et les informations connexes soient mis à la disposition des représentants locaux de la société civile et que ceux-ci puissent les comprendre.

Les résultats des entretiens que nous avons réalisés en août et septembre 2002 reflètent la prise en compte de ces recommandations. Selon les personnes rencontrées (membre de la société civile, administration,...), les participants au processus ont été répartis en plusieurs groupes homogènes de discussion thématique, selon leur catégorie socio-professionnelle.

La présence des pauvres au cours du processus, selon nos entretiens, s'apprécie, d'une part, par la participation de la société civile (qui renferme les pauvres) et, d'autre part, par l'association ponctuelle des populations pauvres en fonction des localités de réunions (par exemple pour l'atelier de Yamoussoukro, capitale politique et administrative de la Côte d'Ivoire, les populations des villages environnant ont été invitées à exprimer leurs préoccupations et à donner leur avis sur l'organisation et le contenu des travaux). Pour les ateliers de Bassam, non loin d'Abidjan, la capitale économique de Côte d'Ivoire, les habitants des quartiers précaires de la ville ont été conviés à l'atelier pour donner leurs avis.

Enfin, les entretiens effectués montrent que les partenaires au développement, particulièrement le PNUD et l'Agence de Coopération du Canada ont apporté des contributions. Celles-ci sont d'ordre technique (des experts pour certaines discussions thématiques à Yamoussoukro et Bassam) et financier (apport de 150 millions de francs CFA pour le processus d'élaboration du DSRP comme contribution du PNUD). Le niveau de participation des partenaires au développement, s'apprécie aussi par la forte implication du FMI et de la Banque Mondiale (avis et suggestions) et ceci tout au long du processus.

Au total les modalités de mise en œuvre du processus participatif d'élaboration du DSRP correspondent aux aspirations du FMI/BM définies dans le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). Les résultats de nos entretiens confirment la satisfaction des participants sur les modalités de mise en œuvre du processus participatif d'élaboration du DSRP.

1.2 Déroulement du processus

Les institutions financières internationales (FMI et Banque mondiale), à l'occasion du réexamen du dispositif des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (FMI/BM,2002), recommandent un certain nombre de pratiques au cours du déroulement du processus d'élaboration du DSRP : la mise en commun des informations et la transparence dans les débats. Ceci, pour que le dialogue avec les parties prenantes non-gouvernementales puisse être dirigé par des institutions de l'Etat. Les institutions de Bretton Woods recommandent également l'amélioration des mécanismes permettant un retour d'information vers les personnes qui participent au processus DSRP à l'échelon local tout en mentionnant dans les DSRPs les inquiétudes exprimées par les principales parties prenantes. En plus, les versions préliminaires du DSRP devraient être présentées aux bailleurs de fonds ou à des groupes consultatifs avant qu'ils ne soient transmis à la Banque mondiale et au FMI.

Qu'en est-il du déroulement du processus ivoirien tel qu'énoncé dans le DSRP-I ? Selon le document, le processus s'est déroulé sur la base de différents ateliers et réunions. La première réunion d'information a permis d'arrêter de manière consensuelle les grandes phases du processus. L'atelier national de lancement qui a regroupé 120 participants représentant 10 groupes homogènes, devait permettre aux participants de s'accorder sur le concept de pauvreté et les grands principes de l'approche participative. Les consultations régionales qui ont touché près de 1000 personnes, devaient non seulement permettre de définir le concept de pauvreté mais aussi de proposer un paquet minimum d'actions de lutte contre la pauvreté. Quant aux ateliers techniques et méthodologiques, ils ont consisté à recueillir les aspirations des acteurs du monde du travail et celles des ONGs ainsi que la présentation des outils méthodologiques. Ces outils sont entre autres : les techniques de "Focus Group", le "brain storming", les consultations, les communications interpersonnelles, les échanges de documents, les médias.

A l'issue des premières versions du DSRP, des concertations et échanges ont eu lieu avec l'administration (ministères), la société civile (ONG, associations, syndicats), le secteur privé

(organisations professionnelles) et les partenaires au développement. Dans la perspective de la version finale, selon le DSRP-I, la préparation et la mise en œuvre d'une stratégie de communication devraient être assurées. Enfin, des discussions du document final et un atelier national de validation regroupant l'ensemble des parties prenantes devront sanctionner la version finale.

D'après les résultats de nos entretiens, les débuts timides du DSRP ont fait place à une plus grande participation et surtout une plus grande prise de conscience des enjeux du DSRP par les différents partenaires au cours des débats.

Les responsabilités et attributions de chaque partenaire dans le processus ont été définies au cours des ateliers. A ce titre, les différents participants ont joué les rôles de rapporteurs, de modérateurs, de personnes ressources dans les débats sur certains termes transversaux comme le genre, l'environnement et le VIH/SIDA (cas du Réseau Ivoirien des Organisations Féminines ou RIOF).

Au niveau des ateliers régionaux, les synthèses des comptes rendus étaient réalisées par les responsables du DSRP qui ont transcrit les aspirations et griefs exprimés. L'Etat, à travers ces experts, a joué un rôle de guide et de conseiller.

Au niveau du comité de supervision, les décisions procèdent du vote à la majorité. Les différents intervenants au DSRP rencontrés dans cette étude confirment par ailleurs la qualité des débats au cours des travaux. Pour eux, les travaux se sont déroulés dans une transparence malgré le rythme intense des travaux.

Les difficultés enregistrées dans ce processus étaient liées aux incompréhensions et hésitations au démarrage des travaux. En effet, au début du processus, des divergences sont apparues entre les responsables du DSRP et les partenaires au développement sur la méthodologie appropriée étant donné le caractère participatif attendu.

Certains problèmes rencontrés au début étaient relatifs à la mauvaise expression des préoccupations, et contributions en commission et à l'incapacité à rédiger correctement les rapports de synthèse par certains intervenants (ministères, société civile,...). En outre, des griefs retenus à l'encontre de l'administration portaient sur sa représentativité à travers certains participants ne disposant pas de pouvoir de décisions.

La presse a, certes, participé au processus d'élaboration du DSRP mais à l'analyse de la composition du comité de supervision (sa non présence), l'étude note que son rôle reste marginal dans les débats, dans les actions de promotion et d'appropriation du DSRP par les populations par comparaison à la situation des autres pays comme le Ghana et l'Ouganda où la presse joue un rôle important dans la retour d'information et dans le cadre institutionnel DSRP.

Bien que le processus participatif basé sur la constitution des groupes homogènes ait permis aux partenaires au développement de se retrouver, leur contribution aux débats du DSRP de Côte d'Ivoire n'a pas permis de définir un cadre global de coopération financière et technique dans la gestion des ressources issues de l'initiative PPTE, et celles, additionnelles, issues du Système des Nations Unies et autres organismes de coopération bilatérale.

II. LE CONTENU DU DSRP

2.1 Profil de pauvreté

La mise en œuvre de plans d'action en matière de lutte contre la pauvreté commande au préalable un bon diagnostic de la situation sociale et économique dans laquelle vivent les populations. Ce diagnostic suppose une description du profil de pauvreté et une analyse minutieuse des déterminants majeurs du phénomène.

La présente section analyse la pertinence du profil de pauvreté et ses déterminants tels qu'établis dans le DSRP-Intérimaire sur la base des données actuellement disponibles (au moment de la présente étude).

2.1.1 Analyse du profil de pauvreté en Côte d'Ivoire

La qualité des données disponibles (quantitatives et qualitatives), la perception de la notion de pauvreté par l'ensemble des composantes de la communauté nationale (société civile, administration, secteur privé, partenaires au développement et populations dites pauvres) et le mode de collecte des informations ainsi que leur interprétation, conditionnent la conduite de stratégies efficaces de lutte contre la pauvreté.

Pour apprécier la qualité du profil de pauvreté décrit dans le DSRP-Intérimaire, l'étude confronte le niveau de désagrégation et la qualité des données (DSRP-Intérimaire) au profil de pauvreté de différentes études existantes (INS/PNUD, 2000 ; Kouadio et al 2000). Il s'agit en particulier d'analyser les données disponibles par rapport à l'incidence et à l'évolution de la pauvreté (seuil de pauvreté, pauvreté relative, extrême pauvreté, niveau de répartition des revenus,...), à la pauvreté homme-femme, à la situation par strates géographiques et aux groupes sociaux vulnérables ainsi qu'à l'aspect multidimensionnel de la pauvreté.

Sur l'incidence et l'évolution de la pauvreté, les analyses du DSRP-Intérimaire se fondent sur deux seuils de pauvreté relative (limite supérieure du revenu des 10% les plus pauvres) établis par l'Institut National de la Statistique (INS) sur la base des enquêtes sur les Conditions de Vie des Ménages (ECVM 1985, 1993, 1995, 1998). Ce sont : le seuil de pauvreté relative et le seuil d'extrême pauvreté.

Selon le DSRP, le seuil de pauvreté relative correspondait à 75 000 FCFA en 1985 par an et par tête, à 101340 FCFA en 1993, à 144 800 FCFA en 1995 et à 162 800 FCFA en 1998. Le seuil d'extrême pauvreté correspondait à 64 465 FCFA par personne et par tête en 1993, à 94 600 FCFA en 1995, et à 95 700 FCFA par an et par tête en 1998. Sur la base de ces données, l'analyse montre que le taux de pauvreté qui était de 10% en 1985 est passé à 32,3% en 1993, puis à 36,8% en 1995 pour s'établir à 33,6% en 1998.

Pour étudier la pauvreté en Côte d'Ivoire, l'Institut National de la Statistique (INS) a utilisé un seuil de pauvreté relatif déterminé à partir de la distribution des dépenses des ménages enregistrées lors de l'Enquête permanente auprès des ménages (EPAM, LSMS) de 1985. Le seuil fixé par l'INS correspond à celui qui est utilisé dans le DSRP-I (75 000 francs CFA en 1985). Il fait l'objet d'un ajustement régulier pour tenir compte de l'évolution de l'indice des prix à la consommation des "ménages africains". De la même manière, l'INS a identifié un seuil d'extrême pauvreté qui est passé de 63 375 francs en 1993 à 86760 francs et 95 700 francs en 1995 et 1998 respectivement.

Toutefois, quelques observations sont à noter. Si au niveau du seuil de pauvreté aucune différence n'est à relever dans les deux analyses, cela n'est pas le cas en ce qui concerne le seuil d'extrême pauvreté. Alors que l'INS identifie un seuil d'extrême pauvreté de 86 760 en 1995, l'analyse du DSRP-Intérimaire indique 94 600 FCFA en 1995. Les seuils d'extrême pauvreté sont donc différents.

Le DSRP-Intérimaire ne détaille pas suffisamment l'évolution de l'incidence de la pauvreté en Côte d'Ivoire. Selon l'INS cependant, la crise économique que connaît la Côte d'Ivoire depuis le début des années 80 a considérablement érodé le niveau de vie des ménages. L'examen des chiffres présentés au Tableau 1 montre qu'au niveau national, le ratio de pauvreté (p_0) a été multiplié par 3.3 entre 1985 et 1998. De 10% en 1985, il est passé à 32.3% en 1993, puis à 36.8% en 1995. La proportion de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté est passée à 33.6% en 1998, marquant ainsi une baisse de 3 points par rapport à 1995. Par rapport à 1985, le ratio de pauvreté a enregistré une hausse de 223% en 1993, 268% en 1995 et 236% en 1998 (base 100 en 1985).

D'une manière générale, le ratio de pauvreté en 1998, selon l'INS, est plus élevé chez les ménages dont le chef est agriculteur avec une incidence relativement supérieure chez les producteurs de vivriers (50,6%) par rapport à ceux qui cultivent des produits d'exportation (45%).

L'analyse par strate (géographiques et groupes sociaux vulnérables) selon le DSRP-I, indique une inégale répartition de la pauvreté. L'évolution de l'incidence de la pauvreté apparaît plus marquée en milieu rural qu'en milieu urbain. Le phénomène progresse plus vite au niveau des villes. La hausse du ratio de pauvreté pour l'ensemble urbain (Abidjan et autres villes) par rapport à 1985 a été de 310%, de 404% et 398% en 1993, 1995 et 1998 respectivement. Dans le monde rural, cette augmentation est restée inférieure à celle observée dans les villes sur l'ensemble de la période 1985-1998. Elle était de 176% en 1993, 203% en 1995 et 175% en 1998.

Le DSRP-I montre également que l'incidence de la pauvreté est, en moyenne, plus élevée dans la savane rurale que dans toutes les autres parties du pays, à l'exception de 1995 où la strate forêt ouest enregistre un ratio de 50.1% contre 49.4% pour la savane rurale (PNUD/INS, 2000).

Tableau 1 : Evolution du ratio de pauvreté par strate en 1985, 1993, 1995 et 1998.

STRATE	1985		1993		1995		1998	
	Effectif	P_0	Effectif	P_0	Effectif	P_0	Effectif	P_0
Abidjan	2458	0.7	11044	5.1	1318	20.2	4680	11.1
Autres villes	2929	8.0	13278	31.2	961	28.6	5991	33.8
Total urbain	5387	4.7	24322	19.3	2297	23.7	10671	23.4
Forêt Rural Est	3218	15.2	12235	38.9	1321	41.0	4213	46.6
Forêt Rural Ouest	1957	1.6	10095	38.2	870	50.1	4148	24.5
Savane Rurale	2473	25.9	10058	49.4	991	49.4	4930	54.6
Total rural	7648	15.2	32388	42.0	3182	46.1	13291	41.8
Ensemble	13035	10	56710	32.3	5461	36.8	23962	33.6

Source : PNUD/INS, 2000

Malgré son niveau élevé, l'incidence de la pauvreté observée est en baisse en 1998. Par rapport à son niveau de 1995, elle a enregistré une baisse de 1.3% en milieu urbain et 9.3% en milieu rural contre 8.7% pour l'ensemble du pays. Lorsqu'on retient le seuil d'un dollar (1 \$ US)¹ par jour et par tête, on note que l'incidence de la pauvreté en Côte d'Ivoire est en moyenne de 12.3% sur la période 1983-1999 (PNUD, 2001). Cela signifie que sur cette période, en moyenne, 12.3% de la population ivoirienne dispose de moins d'un dollar par jour pour satisfaire ses besoins de consommation.

La profondeur et la sévérité de la pauvreté sont représentées par les indices FGT (P_1 et P_2). L'examen de leur évolution montre une tendance à la baisse au niveau national. Nonobstant l'augmentation de la proportion (P_0) de ménages vivant sous le seuil de pauvreté entre 1993 et 1995, les indices P_1 et P_2 ont considérablement diminué. Au niveau national, ils sont passés de 16% et 8.5% en 1993 à 10.4% et 4.2% en 1995 respectivement. Cela peut s'expliquer par le fait qu'une forte proportion de ménages, considérés comme pauvres, effectue des dépenses moyennes de consommation qui se rapprochent de la ligne de pauvreté avec le temps. Interprétée comme une insuffisance moyenne de niveau de vie, la valeur de l'indice P_1 permet de déterminer le montant nécessaire pour éradiquer la pauvreté (Wetta et al, 1999). Il indique l'écart relatif de la dépense du ménage pauvre par rapport à la ligne de pauvreté ou profondeur de la pauvreté. Quant à l'indice P_2 , il représente l'indicateur de la sévérité de la pauvreté. L'évolution de ces deux indices entre 1993 et 1998 est présentée au Tableau 2.

Tableau 2 : Evolution de la profondeur et de la sévérité de la pauvreté par strate

	1993		1995		1998	
	P_1	P_2	P_1	P_2	P_1	P_2
Total urbain	9.2	4.6	5.6	2.0	5.9	2.1
Abidjan	2.2	1.0	4.4	1.5	2.5	0.7
Autres villes	15.0	7.7	7.3	2.6	8.8	3.3
Total rural	21.2	11.3	13.8	5.8	13.9	6.1
Forêt rurale est	18.9	9.7	12.1	4.9	15.3	6.7
Forêt rurale ouest	19.2	10.3	15.2	5.8	6.3	2.4
Savane rurale	25.9	14.4	15.0	6.9	20.1	9.2
Total Côte d'Ivoire	16.0	8.5	10.4	4.2	10.3	4.3

Source : PNUD/INS, 2000

L'indice P_1 indique que chez les ménages ruraux, le groupe le plus affecté par la pauvreté, le niveau de vie des pauvres se situe en moyenne à 21.2%, 13.8% et 13.9% de la ligne de pauvreté en 1993, 1995 et 1998 respectivement (Tableau 2). Même si on observe une baisse de l'écart relatif des dépenses par rapport à la ligne de pauvreté entre 1995 et 1998, ce niveau reste encore très important. Il traduit à la fois les conditions de vie difficiles des ménages et l'importance des efforts à fournir pour venir à bout de la pauvreté. A titre d'exemple, l'éradication de la pauvreté en milieu rural, pris à son niveau de 1998, nécessite un accroissement du revenu annuel par tête chez les ménages pauvres de 22629 francs CFA. Avec l'incidence de pauvreté de 41.8% de

¹ Ce seuil est celui qui est habituellement utilisé au niveau international.

l'année 1998 dans le monde rural, la somme globale à mobiliser à cet effet est de l'ordre de 83 milliards de francs².

Si la lutte contre la pauvreté est une préoccupation dans toute action de développement, la situation d'extrême pauvreté dans laquelle vit une partie de la population est encore plus préoccupante. La situation des extrêmes pauvres est telle qu'ils se trouvent marginalisés et sont dans l'impossibilité totale de satisfaire correctement aux besoins essentiels de consommation alimentaire, de logement, de santé et d'éducation.

L'analyse de la situation de l'extrême pauvreté dans le DSRP-Intérimaire, montre qu'elle représente encore 10% de la population en 1995 surtout dans les régions de la Savane rurale (21,6%) et de la Forêt Est (15,1%). La Savane rurale contribue à l'extrême pauvreté nationale de 40% en 1998 contre 33% en 1993 et 27% en 1995. A Abidjan, l'extrême pauvreté représente 0,9% en 1998, contre 3,8% en 1995 et 0,7% en 1993. Dans les autres villes, le niveau d'extrême pauvreté est de 8,3% en 1998, contre 4% en 1995 et 8,6% en 1993.

Le DSRP-Intérimaire ne donne pas suffisamment d'information sur l'incidence et l'évolution de l'extrême pauvreté en Côte d'Ivoire. Pour mieux distinguer ce phénomène, la présente étude examine le niveau de dépense des extrêmes pauvres aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural, sur la base des travaux de l'INS (2000) (Tableau 3).

Tableau 3 : Dépense annuelle moyenne par tête (en francs CFA) et étendue moyenne de l'extrême pauvreté par milieu en 1993, 1995 et 1998.

Année & milieu	Dépense annuelle par tête	Etendue de l'extrême pauvreté (%)
1993		
Urbain	51522	19
Rural	49852	21
Total	50172	21
1995		
Urbain	70113	19
Rural	67822	22
Total	68204	21
1998		
Urbain	82665	14
Rural	73939	23
Total	75842	21

Source : PNUD/INS, 2000

L'examen de l'évolution de la dépense annuelle moyenne par tête chez les ménages extrêmement pauvres montre que les dépenses ont augmenté quel que soit le milieu considéré. Cependant, l'étendue de l'extrême pauvreté n'a pas varié si on considère le résultat relatif à l'ensemble du pays. Elle reste au niveau de 21% en 1993, 1995 et 1998. Cela montre les

² Selon les résultats du recensement général de la population et de l'habitat de 1998, la Côte d'Ivoire compte 15.366.672 habitants dont 57% vivent dans le monde rural (INS, 2000).

conditions de vie précaires dans lesquelles vit cette catégorie de la population. Ces chiffres indiquent que l'écart relatif entre leur niveau de consommation et le seuil d'extrême pauvreté (lui-même nettement en deçà de la ligne de pauvreté) est de 21%.

La faiblesse du profil de pauvreté établi par le DSRP-Intérimaire réside dans l'absence d'un diagnostic de la pauvreté selon les caractéristiques socioéconomiques des ménages, le genre et la dimension sectorielle de celle-ci. L'étude des liens entre les caractéristiques socioéconomiques des ménages et leur statut de pauvreté est importante dans la détermination des actions et politiques de lutte contre la pauvreté. On peut étudier la relation entre la pauvreté et le sexe du chef de ménage, d'une part, et le rapport entre la pauvreté et la taille du ménage d'autre part.

Les études de l'INS (2000) et Kouadio et al (2000) donnent davantage de détails sur ces questions. Le tableau ci-dessous résume les données établies par l'INS sur la dimension genre de la pauvreté.

Tableau 4 : Evolution du ratio de pauvreté et contribution à la pauvreté (%) par strate et par sexe

Année & strate	Abidjan		Autres villes		Forêt rurale Est		Forêt rurale Ouest		Savane Rurale		Ensemble	
	P ₀	Contr ibutio n (%)	P ₀	Contr ibutio n (%)	P ₀	Contr ibutio n (%)	P ₀	Contr ibutio n (%)	P ₀	Contr ibutio n (%)	P ₀	Contr ibutio n (%)
1993												
Homme	5.2	50.1	31.1	49.4	38.1	49.0	38.3	51.5	49.0	48.5	32.0	49.5
Femme	5.1	49.9	31.2	50.6	39.8	51.0	38.2	48.5	49.8	51.5	32.5	50.05
Total	5.1	100.0	31.2	100.0	38.9	100.0	38.2	100	49.4	100.0	32.3	100.0
1995												
Homme	19.9	46.5	29.1	50.2	39.3	51.9	50.4	51.5	49.7	53.5	37.0	51.3
Femme	20.5	53.5	28.2	49.8	43.0	48.1	49.8	48.5	49.1	46.5	36.6	48.7
Total	20.2	100.0	28.6	100.0	41.0	100	50.1	100.0	49.4	100.0	36.8	100.0
1998												
Homme	10.6	47.5	33.0	49.1	46.4	50.5	25.6	54.0	54.5	48.7	33.3	49.9
Femme	11.6	52.5	34.6	50.9	46.7	49.5	23.3	46.0	54.7	51.3	33.8	50.1
Total	11.1	100.0	33.8	100.0	46.6	100.0	24.5	100.0	54.6	100.0	33.6	100.0

Source : PNUD/INS, 2000

La nécessité d'une prise en compte explicite de l'aspect genre découle du fait que les hommes et les femmes n'ont souvent pas les mêmes possibilités d'accès aux ressources productives. L'évolution de la pauvreté par strate et par sexe reflète celle de la pauvreté de manière générale. Par rapport à l'incidence de la pauvreté, les chiffres du Tableau 4 montrent qu'il n'y a généralement pas de différences notables entre les ménages dirigés par un homme et ceux qui sont sous la responsabilité d'une femme. Si les différences du point de vue de l'incidence et de la contribution à la pauvreté sont très marquées entre les strates, on observe généralement que

la contribution est quasiment identique quand il s'agit du sexe. En moyenne, la part des ménages dirigés par des hommes est légèrement inférieure à celle dont les chefs sont des femmes. Ceci est particulièrement visible dans la forêt rurale ouest. La contribution des hommes à la pauvreté totale dans cette partie du pays est passée de 51.5% en 1993 et 1995 à 54% en 1998. Dans le même temps, la part des ménages sous la responsabilité d'une femme a évolué de 48.5% en 1993 et 1995 à 46% en 1998 (Tableau 4).

La dimension sectorielle de la pauvreté est discutée par Kouadio (2000). Il montre que la pauvreté est plus marquée dans le secteur informel que dans le secteur moderne. Dans le secteur informel qui regroupe 34.7% de la population en activité en milieu urbain, l'incidence de la pauvreté a évolué de 21.3% en 1993 à 28.5% et 28.9% en 1995 et 1998 respectivement. Dans ce secteur on note que le groupe des indépendants est, en moyenne, le groupe le plus durement affecté par le phénomène. L'incidence de pauvreté dans cette tranche de la population urbaine a évolué de 21.6% en 1993 à 27.7% en 1995 et 30% en 1998. Ceci s'explique par le fait que ce sous-groupe renferme tous les petits commerçants et artisans à faible revenu. La population en activité dans ce secteur représente 26.2% de tous les actifs en milieu urbain (PNUD/INS, 2000). Ce poids relativement important explique la grande part qu'ils totalisent dans la pauvreté urbaine totale.

Dans le monde rural, l'analyse est faite en fonction du type de production agricole et du statut du chef de ménage (employé ou non). L'analyse du ratio de pauvreté par opérateur agricole montre que la proportion de pauvres dans la catégorie des ouvriers et manœuvres agricoles a connu une baisse. Elle passe de 53.1% en 1993 à 36.6% en 1995 et 35.8% en 1998. Les opérateurs de l'agriculture vivrière sont les plus affectés par la pauvreté. Ils enregistrent une incidence de 47.7% en 1993, 58.8% en 1995 et 49.8% en 1998. Contrairement à ce groupe qui voit la proportion de pauvres, en son sein, baisser entre 1995 et 1998, les opérateurs de l'agriculture d'exportation enregistrent une hausse continue du taux de pauvreté qui évolue de 40% en 1993 à 44.3% en 1995 et 45.1% en 1998. Ceci rend préoccupante la question de la pauvreté ; ce d'autant plus que l'agriculture d'exportation est le secteur clé de l'économie ivoirienne.

Les producteurs du secteur vivrier (composés la plupart du temps de femmes) contribuent moins à la pauvreté rurale que ceux du secteur d'exportation. Leur part dans la pauvreté totale du monde rural a évolué de 37.6% en 1993 à 38.4% en 1995 et 29.1% en 1998 contre une part relative de 46.4%, 47.3% et 51.6% pour les agriculteurs d'exportation en 1993, 1995 et 1998 respectivement. Le groupe des ouvriers et manœuvres agricoles a une contribution relativement faible.

2.1.2 Portée et limites des indicateurs monétaires de pauvreté utilisés dans le DRSP-Intérimaire

Au terme de cette revue comparée du profil de pauvreté du DSRP-I d'avec celles d'autres études (INS, 2000 et Kouadio et al, 2000) sur la question, on peut faire les commentaires suivants :

- La description du profil de pauvreté tel que présenté dans le DSRP-I souffre de quelques insuffisances. Les informations disponibles à la date de l'étude sur le profil de pauvreté décrit dans le DSRP-Intérimaire ne permettent pas de donner un profil plus récent, d'en faire une analyse plus approfondie et occultent même, l'analyse genre et les données sectorielles approfondies ;
- La situation de l'aspect multidimensionnel de la pauvreté en Côte d'Ivoire, par rapport à l'approche sectorielle de celle-ci, n'est nullement traitée dans le DSRP-

Intérimaire. Cette lacune dans la description du phénomène de pauvreté dans les différents secteurs, constitue une contrainte dans la compréhension du problème de pauvreté au niveau sectoriel et surtout dans la manière d'aborder la question d'une stratégie de lutte cohérente, intégrée et efficace ;

- les divergences statistiques constatées entre les différents indicateurs (ceux du DSRP-I et de l'INS) peuvent entraîner des interprétations erronées de certaines données (extrême pauvreté et seuils de pauvreté, par exemple). Cette situation remet en cause la qualité des données et dénote l'absence d'un consensus sur le profil de pauvreté établi.

Les indicateurs de pauvreté définis dans le DSRP-I méritent également quelques observations. Ces indicateurs proviennent pour la plupart des travaux de l'INS, alors que les résultats de ceux-ci sont discutables (Kouadio, 2000). Les travaux de l'INS soulèvent, en effet, quelques problèmes d'ordre méthodologique.

Le premier problème à relever porte sur la définition de l'unité statistique. Les travaux sur la pauvreté en Côte d'Ivoire, comme partout ailleurs, analysent la question à l'aide de données prenant le ménage comme unité d'observation. Même si, par nature, la pauvreté est une caractéristique individuelle, on admet que la prise en compte du ménage comme unité statistique peut s'avérer pertinente dans la mesure où la consommation individuelle dépend de la distribution des biens au sein du ménage. Cependant, les barèmes d'équivalents adultes appliqués ne font pas l'unanimité au sein des spécialistes (Abdelkhalek, 2000).

Le deuxième problème provient de la perception de la notion de bien être et de pauvreté. Les deux variables monétaires généralement utilisées sont le revenu et la dépense de consommation des ménages. Ces deux grandeurs ont l'avantage d'être mesurables, unidimensionnelles et continues et permettent le classement des unités statistiques observées. A cause des difficultés qu'on rencontre dans l'observation des revenus, la plupart des études sur la pauvreté et particulièrement celles qui ont été menées en Côte d'Ivoire, utilisent la variable consommation pour mesurer le niveau de vie des populations. Au-delà de la difficulté liée à la précision de la mesure de cette variable, il se pose aussi le problème d'identification des dépenses de consommation.

Faut-il, par exemple, considérer les frais d'éducation des membres du ménage comme une dépense de consommation ou bien comme un investissement ? Sur un plan purement théorique, il est clair qu'une telle dépense apparaît comme un investissement dans le capital humain de celui qui l'opère en vue d'accroître son revenu futur. Son impact sur le bien-être ne peut être perceptible que dans le futur. Sa prise en compte dans la dépense de consommation peut conduire à une surestimation du niveau de vie des ménages et partant à une mauvaise appréciation du niveau de pauvreté dans la société. En Côte d'Ivoire, par exemple, les dépenses d'éducation ont été incorporées dans la mesure du niveau de vie des ménages. Elles représentaient 1% de la dépense moyenne par tête en 1993, 2.5% en 1995 et 3.5% en 1998 (PNUD/INS, 2000). Cette proportion était de 5.8% des dépenses des ménages urbains en 1998. Sa prise en compte accroît d'autant le niveau de vie des populations.

Selon le DSRP-I et les résultats des entretiens, le concept de pauvreté, comme défini par les participants, recouvre plusieurs aspects : monétaire et financier, psychosociologique, spirituel, accessibilité et privation. La perception spirituelle implique par exemple qu'une personne présentant un déficit spirituel (aucune croyance aux préceptes religieux), est considérée comme pauvre. On note donc une divergence dans l'interprétation du sens du pauvreté.

Le dernier problème méthodologique qui mérite d'être signalé porte sur la détermination du seuil de pauvreté. Selon Kouadio (2000), la méthode de détermination du seuil de pauvreté utilisée par l'INS est contestable. Lorsqu'on retient la dépense de consommation comme variable de classification, on considère généralement un panier de biens alimentaires et non alimentaires. Ce panier peut changer dans le temps et dans l'espace en modifiant les produits ou la quantité retenus. Ainsi, retenir un seuil de pauvreté à l'échelle nationale, sans tenir compte des spécificités régionales et temporelles donne une vision erronée de la situation des ménages. Grootaert (1996) a utilisé un seuil de 128600 francs par an entre 1985 et 1988 et un seuil d'extrême pauvreté de 75000 francs CFA pour la même période. A partir des données de l'enquête CILSS (1985-1988) il trouve un ratio de pauvreté de 30% en 1985 et un ratio d'extrême pauvreté de 10% alors que le seuil de l'INS situe le ratio de pauvreté pour la même année à 10% de la population ivoirienne.

Au-delà de ces questions méthodologiques, il convient de signaler des limites inhérentes au type de données utilisées et à l'impossibilité de cerner certains facteurs du bien être dans ce type d'analyse.

Les données qui ont servi de base d'analyse de pauvreté en Côte d'Ivoire sont issues des différentes enquêtes sur le niveau de vie des ménages conduites par l'INS. La principale caractéristique de ces données est qu'il s'agit généralement de données en coupe instantanée. Elles ne permettent, au mieux, que d'indiquer la proportion de pauvres au moment de la conduite des opérations de collecte des informations. Elles ne permettent pas de cerner le mouvement des ménages par rapport à la ligne de pauvreté. Pour appréhender de tels aspects, il est indispensable d'étudier la dynamique de la pauvreté à l'aide de données de panel (Ashenfelter, Deaton et Solon, 1986).

Enfin, l'approche monétaire de la pauvreté ne permet pas de prendre en compte l'accès à certains services sociaux de base et l'impact des biens publics sur le bien être (Charckravarty et al, 1997).

En attendant les résultats de l'enquête niveau de vie, 2002 (enquête quantitative et qualitative) en cours, on peut donc dire que le niveau actuel d'information sur le profil de pauvreté en Côte d'Ivoire, décrit dans le DSRP-Intérimaire, reste limité.

2.2 Les déterminants de la pauvreté en Côte d'Ivoire

Plusieurs facteurs expliquent la pauvreté des ménages en Côte d'Ivoire. Pour montrer la pertinence des facteurs de pauvreté énoncés dans le DSRP-I, il importe de distinguer ceux qui sont à la base de la pauvreté (déterminants principaux) des facteurs qui l'ont aggravée (déterminants secondaires). En outre, un bon diagnostic des déterminants doit établir le lien entre ceux-ci et l'incidence de la pauvreté.

Il ressort de l'analyse du DSRP-Intérimaire, des contributions des différentes délégations au cours du processus participatif, que les déterminants de la pauvreté sont essentiellement d'ordre économique, démographique, culturel, social et autres.

Au niveau économique, les déterminants sont essentiellement liés à la faiblesse des politiques publiques à assurer les services essentiels de base, au coût élevé des facteurs et prestations sociales (éducation, santé), à la faiblesse des investissements, à la faiblesse institutionnelle (difficultés d'accès aux institutions juridiques et administratives) et à la mauvaise gouvernance.

Au niveau démographique, la pauvreté s'explique par un taux de croissance démographique élevé (3.3% en 1998 largement supérieur au taux de croissance économique qui est de -0.9 en 2001) ; une forte fécondité (ISF est de 5.3 en 1998) ; la morbidité et la mortalité élevées; les migrations internes et externes importantes.

Au niveau socio-culturel, la pauvreté est liée aux poids des traditions et pesanteurs sociologiques. Quant aux autres déterminants de la pauvreté évoqués dans le DSRP, on distingue les facteurs historiques (esclavage, colonisation, travail forcé,...), naturels (sécheresse, inondation, érosion,...), Technologiques (faibles capacité technologique des industries locales).

L'analyse des déterminants de la pauvreté présentée dans le DSRP-Intérimaire et des différentes contributions, ne permettent pas d'apprécier le degré d'impact de ces déterminants sur l'incidence de la pauvreté, notamment le lien entre eux.

Les travaux de Kouadio (2001) par exemple, procèdent non seulement à la description des principaux déterminants de la pauvreté mais, établissent également les liens entre ceux-ci et l'incidence de la pauvreté. Il distingue les facteurs qui sont à la base de la pauvreté (déterminants principaux) de ceux qui l'ont aggravée (déterminants secondaires).

La crise économique et la forte croissance démographique constituent les déterminants principaux de la pauvreté en Côte d'Ivoire (Kouadio, 2001). Selon l'auteur, les chocs extérieurs (détérioration des cours internationaux du café et du cacao et hausse des cours du pétrole), les effets pervers des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) et de la dévaluation du FCFA en janvier 1994, sont les facteurs économiques qui marquent le début du processus qui a engendré 33,6% de pauvres dans la population ivoirienne en 1998. La récession économique de la période 1999-2002 caractérisée par les effets négatifs des troubles socio politiques et des mesures de restriction économique dans le cadre du « budget sécurisé », ont également contribué à accentuer la dégradation des conditions de vie des ménages au cours de cette période. Il montre que les mesures de politique d'ajustement structurel adoptées pour juguler la crise économique des années 80 à 1993, ont entraîné une compression des investissements publics dans les secteurs sociaux (baisse des dépenses sociales dans le PIB de 11,7% sur la période 1980 - 1985 à 10,7% sur la période 1986 - 1993). Le retour du déficit budgétaire de - 2,8% en 1999 à -1,4% en 2001 après la prise de mesures restrictives dans le cadre de « budget sécurisé », a été selon Kouadio, réalisé au détriment des investissements publics, contribuant ainsi à accentuer les effets récessifs sur le reste de l'économie ; notamment les secteurs sociaux.

Le taux de croissance démographique annuel moyen (3,3% sur la décennie 1988-1998 supérieur à celui de l'Afrique au Sud du Sahara, 2,8%) et la forte proportion de jeunes dans la population ivoirienne (43% de la population a moins de 15 ans), ont également un impact sur les conditions de vie des ménages (Kouadio, op.cit). Cette forte croissance démographique selon Kouadio, exerce une pression sur l'environnement avec comme corollaire, la diminution du couvert végétal, l'accentuation de la pollution (eaux et airs) et la hausse des coûts de gestion des déchets solides. Au début du vingtième siècle en effet, la couverture forestière était de 16 millions d'hectares. Ce patrimoine est passé respectivement à 11,8 millions en 1956, 8,9 millions en 1966, 5,4 millions en 1974, 3 millions en 1983 et à environ 1,5 millions d'hectares aujourd'hui. Au niveau de la pollution, la même source indique que les industries, les ménages et les véhicules roulants (conséquence de l'accroissement des villes) ont une contribution non négligeable dans la pollution de l'air, surtout à Abidjan où est concentré 80% du parc automobile de la Côte d'Ivoire. La gestion des déchets solides pose également des problèmes d'assainissement dans les villes. Pour l'auteur, l'amélioration de ce taux sera d'autant plus difficile que la population continuera à s'accroître de manière accélérée.

Quant aux facteurs secondaires, Kouadio note que les contraintes à la promotion du secteur privé et du secteur agricole, ont engendré une répercussion sur les conditions de vie des ménages et des couches sociales défavorisées, notamment les jeunes et les femmes. Au niveau du secteur privé, les contraintes sont entre autres : l'insécurité, les difficultés d'accès aux capitaux et le coût des facteurs de production. Pour le secteur agricole (secteur qui occupe près de 66% de la population active), les contraintes sont d'ordre foncier, financier et technique. Au niveau foncier, elles résultent des lacunes de la législation foncière (méconnaissance et ambiguïté des textes juridiques), la thésaurisation des terres par les populations autochtones, la multiplication des conflits et l'apparition de litiges fonciers dans plusieurs régions du pays. Les difficultés d'accès au crédit (absence de système de crédit de proximité adapté aux besoins et aux différents statuts des paysans) constituent les contraintes financières que connaissent les agriculteurs. Enfin, le manque de formation aux techniques culturales et d'élevage des paysans, l'insuffisance de structures compétentes d'appui-conseil et d'encadrement spécifique de proximité ainsi que le coût élevé des facteurs de production, constituent selon l'auteur, des obstacles à l'amélioration du rendement agricole.

Au terme de cette analyse, nous retenons que les chocs extérieurs, notamment l'effondrement des cours mondiaux des principaux produits agricoles de la Côte d'Ivoire et la hausse des cours du pétrole ont déclenché la crise économique des années 80. Les PAS et la dévaluation du franc CFA qui ont suivi, ont incidemment engendré la détérioration des conditions de vie de milliers de ménages vivant dans le pays. Les effets combinés des facteurs ci-avant cités ajoutés à ceux du poids de la dette, aux incertitudes politiques, aux mesures d'austérité budgétaire «budget sécurisé», à la forte migration vers la Côte d'Ivoire et à l'insécurité grandissante, ont accentué la pauvreté des ménages. Il ressort de l'analyse des principaux déterminants de la pauvreté effectuée par Kouadio (2001), que l'inadéquation entre le taux de croissance économique et le taux de croissance démographique explique le déficit social (déséquilibre entre la demande et l'offre des services sociaux) auxquels il faut ajouter les problèmes de répartition équitable des richesses du pays. Ainsi se manifeste l'appauvrissement des populations.

2.3 DSRP et développement durable

La préoccupation des programmes de lutte contre la pauvreté, est d'aboutir à un développement humain durable de l'ensemble de la communauté nationale. De nombreux pays à faible revenu réalisent l'importance d'adopter des politiques convenables en matière de lutte contre la pauvreté. C'est ainsi que la Côte d'Ivoire, à l'instar des pays éligibles à l'initiative PPTE, a défini un certain nombre d'objectifs et d'axes stratégiques décrits dans le DSRP-Intérimaire.

Il convient alors d'analyser par rapport au diagnostic de la pauvreté dans le pays et aux objectifs du développement international du millénaire la pertinence des axes stratégiques prioritaires du DSRP ivoirien et la stratégie visant la prise en compte des problèmes transversaux tels que le genre, l'environnement, la gouvernance, le défi de la pandémie du VIH/SIDA et la sécurité ainsi que la capacité de la stratégie de croissance à réduire la pauvreté en Côte d'Ivoire.

2.3.1 Pertinence des axes prioritaires

La stratégie de réduction de la pauvreté du gouvernement ivoirien dans le DSRP-Intérimaire, repose essentiellement sur six (6) axes prioritaires. Ce sont : (i) l'assainissement du cadre macroéconomique ; (ii) la promotion du secteur privé et le soutien au développement rural; (iii) l'amélioration de l'accessibilité équitable et de la qualité des services sociaux de base ; (iv) la

décentralisation; (v) la promotion de la bonne gouvernance et le renforcement des capacités et; (vi) le renforcement de la sécurité des personnes et des biens.

La présente section analyse la pertinence des axes prioritaires contenus dans le document de stratégie de réduction de la pauvreté DSRP-Intérimaire sur la base des préoccupations du développement international soutenant le DSRP.

Axe prioritaire 1 : l'assainissement du cadre macroéconomique

D'après le DSRP-Intérimaire, l'assainissement du cadre macroéconomique constitue le premier axe prioritaire de la stratégie de réduction de pauvreté du gouvernement ivoirien. Il repose sur le programme économique 2002-2004. Ce programme vise les objectifs économiques 2002-2004 suivants: (i) la relance de l'économie avec un taux de croissance réel du PIB de 3% en 2002, 4,5% en 2003, et plus de 5% dès 2004 ; (ii) la réalisation d'un déficit budgétaire de 0,6% en 2002, et le retour à l'équilibre budgétaire dès 2003 ; (iii) le maintien du taux d'inflation aux alentours de 3% sur la période 2002-2004 ; (iv) la réduction du déficit du compte courant extérieur à 2% du PIB en 2002 et 1% en 2004.

Le but de cet axe est de lutter contre la pauvreté à travers une croissance économique rapide et forte, basée sur la stabilité macroéconomique, les réformes structurelles et la stabilité sociale.

La recherche de la pertinence de cet axe doit reposer sur une analyse de la stratégie de croissance visée en relation avec la réduction de la pauvreté.

Pour apprécier la capacité de la stratégie de croissance à réduire la pauvreté, la présente étude procède à une analyse approfondie du programme économique 2002-2004 sur la base des recommandations du FMI et de la Banque mondiale et des observations de la mission de consultation du Fonds en août 2002 au titre de l'article IV et la revue du programme (FMI, 2002).

La Banque Mondiale et le FMI au cours du réexamen d'un nombre de DSRPs en finalisation (FMI/Banque Mondiale, 2002), ont recommandé l'adoption de certaines pratiques en matière d'élaboration d'un cadre macroéconomique cohérent, plus favorable à la lutte contre la pauvreté.

Parmi ces pratiques, il y a que le cadre macroéconomique (ensemble de tableaux compris) dans les DSRPs, doit indiquer les sources d'une croissance favorable aux pauvres. Pour ces deux institutions, les considérations macroéconomiques n'ont d'impacts significatifs sur la pauvreté que si elles établissent clairement le lien entre la croissance et la réduction de la pauvreté. Elles doivent indiquer les canaux par lesquels les différentes politiques macroéconomiques agissent sur la croissance, l'inégalité des revenus et la pauvreté aussi bien à court terme qu'à long terme.

La pauvreté ayant de multiples dimensions, le Fonds et la Banque (op.cit. 2002) recommandent des mesures spécifiques afin de permettre aux pauvres de bénéficier des fruits de la croissance, de renforcer leurs capacités et leur bien-être et de réduire leur vulnérabilité aux chocs exogènes. Aussi devrait-t-on intégrer les actions d'ordre institutionnel, structurel et sectoriel à un cadre macroéconomique cohérent à l'occasion d'une stratégie de lutte contre la pauvreté.

Tout ce qui précède constitue des préoccupations qu'un cadre macroéconomique cohérent pour une stratégie de lutte efficace contre la pauvreté devrait prendre en compte. Qu'en est-il de cet axe prioritaire du DSRP ivoirien ?

L'analyse du DSRP-Intérimaire montre que les politiques macroéconomiques (assainissement macroéconomique et financier, politique structurelle et institutionnelle) et sectorielles constituent deux blocs distincts. Alors que, selon les recommandations des deux institutions (FMI/BM, 2002), ces politiques devraient être parfaitement intégrées. A ce titre, il aurait été intéressant de faire une présentation unique en précisant, comment les réformes macroéconomiques, structurelles et institutionnelles peuvent aider au renforcement et à l'assainissement des politiques sectorielles.

La réalisation des objectifs de l'assainissement du cadre macroéconomique dans le DSRP-I repose sur l'évolution correspondante de la demande à travers l'investissement, la consommation et le commerce extérieur d'une part, et sur l'assainissement des finances publiques, du secteur financier et la mise en œuvre d'une politique monétaire, d'autre part.

L'analyse de l'évolution de la demande, des finances publiques et du secteur financier (sur la base des observations de la mission de consultation du FMI au titre de l'Article IV et la revue du programme en août 2002), indique, cependant, que les objectifs de croissance semblent être ambitieux (FMI, 2002).

L'étude note également l'absence, dans le DSRP-I, de mesures macroéconomiques susceptibles d'atténuer les effets des chocs et de garantir la viabilité de la dette, compte tenu de l'importance de la vulnérabilité de ce pays par rapport aux chocs externes (économie encore tirée par le binôme café-cacao et liée aux cours du pétrole,...).

On note enfin l'insuffisance de données devant étayer les différents scénarios macroéconomiques et les adaptations nécessaires, c'est-à-dire la détermination *ex ante* des plans de dépenses pouvant être mis en œuvre en cas d'augmentation ou de diminution sensible des flux de ressources.

Au total, en attendant la fin du processus d'élaboration du DSRP, toutes ces préoccupations relatives au renforcement du cadre macroéconomique de lutte contre la pauvreté devraient être prises en compte et approfondies dans la version finale.

Axe prioritaire 2 : la décentralisation

Les avancées de la démocratie dans la plupart des pays d'Afrique ont mis à l'ordre du jour le retrait de l'Etat qui a donné un nouvel élan aux politiques de décentralisation et créé un espace pour le déploiement des actions des autres acteurs du développement local (société civile, secteur privé local). Ces évolutions augmentent l'efficacité des politiques de développement, dans la mesure où elles se rapprochent des besoins des populations et sont élaborées sur la base de diagnostics locaux réalisés par les populations elles-mêmes et permettent, par conséquent, de lutter efficacement contre la pauvreté.

La décentralisation constitue une des innovations de la stratégie actuelle de réduction de la pauvreté en Côte d'Ivoire (Comité de Supervision DSRP, 2002). L'administration territoriale ivoirienne se compose d'une administration déconcentrée et d'une administration décentralisée.

L'analyse diagnostique du processus de décentralisation en Côte d'Ivoire montre que quelques progrès ont été réalisés. L'administration déconcentrée compte à ce jour 58 départements, 245 sous-préfectures et 19 régions qui ne sont pas dotées de personnalité morale ni de l'autonomie

financière. Au titre de l'administration décentralisée, il y a 198 communes opérationnelles, 56 départements et deux districts dont les conseils ont été élus le 7 juillet 2002.

La région est une structure de coordination des actions locales de développement. Elle constitue un regroupement de plusieurs départements. Le département, pilier de la nouvelle politique de décentralisation, est un regroupement de plusieurs communes et sous-préfectures. Quant au district, c'est une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier. Il comporte des organes de décisions politiques et de services techniques de mise en œuvre. Yamoussoukro, la capitale politique et administrative et Abidjan, la capitale économique de la Côte d'Ivoire, sont érigées en districts.

Avec la mise en place des conseils généraux et de districts, l'ensemble du territoire ivoirien se trouve décentralisé. Les collectivités décentralisées sont dotées d'organes locaux qui doivent favoriser un partenariat efficace dans le choix et la mise en œuvre des activités en matière de développement et de lutte contre la pauvreté du fait de l'implication des populations locales.

Bien que les textes consacrent les collectivités locales en tant que personnes juridiques ayant des intérêts propres, des pesanteurs centralisatrices rendent difficile la mise en œuvre effective de la décentralisation. La dimension réduite des collectivités décentralisées et l'inexistence d'une vie locale développée relativisent l'autonomie concédée aux collectivités locales. Par ailleurs, l'absence de ressources financières et l'octroi de subventions étatiques rendent total le contrôle du pouvoir central sur les collectivités locales. Les nouvelles avancées de la décentralisation avec la récente élection des conseils généraux et des districts ne semblent pas au vu de l'organisation et de la qualité des participants pouvoir améliorer le processus participatif. La forte implication, en effet, des politiques dans la sélection des candidats a fortement biaisé la représentativité de ceux-ci.

Un autre obstacle à la mise en œuvre effective de la décentralisation concerne le système juridique en tant qu'instrument de régulation des structures décentralisées. La décentralisation, pour le développement rural, équivaut à la prise en charge du progrès par les collectivités locales elles-mêmes. Or, avant la loi n° 98-750 du 23 octobre 1998, les communes et les collectivités ne détenaient aucune parcelle de pouvoir foncier. Les textes juridiques consacraient le monopole de l'Etat sur toutes les terres. L'absence de pouvoir des collectivités locales sur le domaine foncier rend donc peu probable leur contribution attendue au développement rural. Ceci se manifeste de la manière suivante :

- Insuffisance d'esprit d'initiative des villageois et leurs faibles capacités à définir, réaliser et gérer le développement de leur entité territoriale. Il y a donc nécessité, dans un premier temps, d'une sensibilisation et une formation au profit des populations.
- Dépendance financière des régions aux faibles potentialités économiques vis-à-vis de l'Etat. Il y a, en conséquence, risque de faire perdre, aux collectivités locales, leur autonomie.

Face à ce diagnostic du processus de décentralisation en Côte d'Ivoire, quelle est la pertinence de la politique de décentralisation telle que définie dans le DSRP-Intérimaire ?

La stratégie en matière de décentralisation selon le DSRP-I, repose sur : (i) la définition des missions à transférer et leur transfert ; (ii) la rationalisation de la gestion du personnel des collectivités décentralisées ; (iii) l'accélération de la déconcentration en vue d'accompagner le processus de décentralisation (mise en place d'un plan de la déconcentration avec répartition des tâches entre services centraux et déconcentrés) ; (iv) le renforcement des capacités des élus

et du personnel local ; (v) la valorisation de l'expertise locale ; (vi) la modernisation des moyens de gestion des collectivités décentralisées ; (vii) la mobilisation des ressources propres et extérieures ; (viii) la participation et l'implication du secteur privé et de la société civile dans le développement local.

L'analyse de cette stratégie de promotion de la décentralisation (DSRP-I) par rapport au diagnostic établi ci-dessus, indique qu'elle vise à renforcer le cadre institutionnel de mise en œuvre. Il s'agit notamment du renforcement des capacités humaines, institutionnelles, financières et de l'implication du secteur privé et de la société civile dans le développement local. En outre, la politique de décentralisation actuelle, tient compte du principe de régionalisation et de la différenciation défini par la FAO (1997). En effet, la politique de décentralisation, telle qu'énoncée dans le DSRP-I, construit un espace d'intersection entre, d'une part, les acteurs qui ont une logique d'ensemble et une offre globale de politiques (la région) et, d'autre part, les acteurs qui ont une connaissance des circonstances locales ainsi qu'une demande spécifique de projets d'appui (le département).

Toutefois, cette approche de la décentralisation n'indique pas de plans d'actions de mise en œuvre des stratégies préconisées (notamment l'articulation entre le cadre institutionnel DSRP, les organes déconcentrés et décentralisés de l'Etat) ni des politiques d'accompagnement (sensibilisation et communication) en matière d'accès à l'information.

L'accès à l'information reste, cependant, un facteur important de la décentralisation. Selon la FAO (op.cit), l'asymétrie dans l'accès à l'information ne facilite pas la coordination ni la cohérence des activités à l'occasion de la décentralisation. La politique d'accès à l'information a un double objectif. D'une part, la production de l'information nécessaire à l'élaboration d'une stratégie de développement local et, d'autre part, la création des conditions qui permettent la circulation de cette information entre tous les acteurs du développement local.

Enfin, dans la perspective de la version finale, le DSRP devra préciser les articulations entre ses organes chargés de sa mise en œuvre et les structures déconcentrées et décentralisées de l'Etat.

Axe prioritaire 3 : la promotion du secteur privé et le développement rural

Le secteur privé constitue l'un des plus gros pourvoyeurs d'emplois et de créateurs de richesse. Par sa position stratégique, il joue un rôle important dans les politiques visant l'éradication de la pauvreté. En Côte d'Ivoire, la promotion du secteur privé tient une place de choix dans sa stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-I, 2002).

Les orientations stratégiques prioritaires, telles que définies dans le DSRP-Intérimaire, visent la promotion de ce secteur. Il est amené à assurer la relève de l'Etat en matière de création d'emplois et de richesses. Ces orientations stratégiques sont entre autres: (i) la poursuite du désengagement de l'Etat ; (ii) la transformation des produits agricoles et promotion des NTIC ; (iii) la réduction du coût des facteurs ; (iv) l'amélioration de l'environnement juridique, judiciaire, légal, réglementaire et incitatif des affaires ; (v) le développement du marché financier et l'amélioration de l'accès des entreprises et des promoteurs aux services financiers de qualité y compris l'accès au crédit ; (vi) le renforcement de la sécurité des biens et des personnes ; (vii) le renforcement de l'intégration sous-régionale et la promotion de l'accès aux marchés extérieurs et (viii) la promotion de l'entrepreneuriat féminin.

Notre analyse de ces orientations stratégiques montre qu'elles prennent en compte l'ensemble des variables liées à la bonne promotion de l'environnement des affaires. En amont du dispositif

de promotion, l'on retrouve la facilité d'accès aux facteurs de production et en aval, la levée des contraintes majeures à l'accès au marché. Cependant, le DSRP-Intérimaire fournit moins d'informations sur la qualité des liaisons entre le cadre macroéconomique et la promotion du secteur privé, d'une part, et la manière dont le gouvernement compte mettre en œuvre toutes ces mesures visant le renforcement du rôle du secteur privé, d'autre part.

L'analyse de cet axe fait ressortir, en outre, la place accordée au secteur privé formel au détriment du secteur privé informel. Le secteur privé informel connaît, on le sait, un développement spectaculaire dans de nombreux pays à faible revenu en raison de la facilité d'y entrer, de l'essoufflement de l'Etat employeur, de l'impact des programmes d'ajustement et la faiblesse du secteur privé formel. C'est un secteur qui regroupe le maximum de pauvres urbains, employés au mépris de la législation du travail notamment dans la formation des salaires et de la protection sociale.

Il convient, donc d'intégrer la question de la promotion du secteur privé informel dans les stratégies globales visant la promotion du secteur privé, dans le cadre du processus final d'élaboration du DSRP.

On sait, par ailleurs, que le développement rural a pour objet d'accroître l'accès aux ressources naturelles et aux facteurs de production (comme la terre, l'eau, le crédit,...) et la productivité de ces ressources, et d'identifier les activités visant à améliorer les services de santé et d'éducation dans les régions rurales.

La stratégie de promotion du monde rural proposée dans le DSRP-Intérimaire, repose sur : (i) la modernisation, la mise en place des services agricoles et la redynamisation de la recherche scientifique appliquée ; (ii) la diversification et la valorisation des productions agricoles ; (iii) l'amélioration des circuits de commercialisation et des techniques de conservation ; (iv) la libéralisation des filières agricoles ; (v) le développement des statistiques agricoles ; (vi) la mise en place d'un financement de la filière agricole ; (vii) la sécurisation foncière, la préservation de l'environnement et la mise en œuvre de la nouvelle politique forestière ; (viii) l'accès des populations rurales aux services sociaux de base, notamment pour les femmes, et la réduction de l'incidence du VIH/SIDA en milieu rural.

Toutefois, le traitement des questions rurales est succinct et repose sur des considérations très générales (moins précises) par rapport au diagnostic de la situation agricole ci-dessous, établi par Kouadio (2001).

En effet, selon l'auteur, le diagnostic du secteur agricole révèle un certain nombre de difficultés récurrentes que connaissent les paysans. Le problème de l'accès au crédit constitue un facteur favorisant la chute des productions agricoles. Les politiques antérieures de crédits agricoles n'ont pas donné de résultats satisfaisants. De 1994 à 1999, les fonds sociaux (FIAJA, FPPA, FDPEA, FDHEV) ont accordé environ 13 milliards de FCFA mais les résultats sont faibles par rapport : à l'approche (très peu) participative, au ciblage (mauvais) des bénéficiaires, au système de remboursement (insuffisant) des crédits. En outre, les fonds sociaux ne pouvaient qu'apporter une solution transitoire, dans la mesure où ils sont de nature à pérenniser une mentalité d'assisté qui risque de s'installer dans le monde rural ivoirien.

En général, les petits producteurs vivriers sont dispersés dans des villages, souvent éloignés des marchés et des grands centres de consommation. L'absence de centres de regroupement des produits à proximité des villages et la mauvaise qualité des pistes rurales pour y accéder

constituent des facteurs d'aggravation des pertes post-récolte, et par conséquent la diminution du revenu des agriculteurs.

En outre, l'absence de mesures appropriées d'incitations des agriculteurs à opérer la mutation d'une agriculture de subsistance de type extensif à une agriculture tournée vers le marché ne favorise pas l'intensification et la diversification. Bien que la production agricole paraisse assez abondante, il existe des problèmes de disponibilité alimentaire liés, d'une part, à la répartition géographique de la production et, d'autre part, à l'insuffisance de la production locale.

La mutation du système agricole actuel nécessite des investissements que les capacités d'autofinancement des agriculteurs souvent limitées et les systèmes de crédit mutualiste et coopératif ne peuvent permettre de réaliser.

Les ressources naturelles sont exploitées de façon anarchique, surtout dans les zones forestières. Cela entraîne une réduction non contrôlée du couvert forestier, une baisse de la fertilité des sols et une dégradation des conditions climatiques ayant un effet négatif sur la productivité agricole, particulièrement en zone de savane; ce qui contribue à accentuer la pauvreté dans ces zones.

L'absence de politique de sensibilisation et de formation des populations en matière de défense et de restauration des sols dans toutes leurs activités agricoles entraîne parfois l'aggravation des effets néfastes des changements pluviométriques sur la production agricole pour les ménages vivant dans les régions qui connaissent une dégradation avancée de l'environnement.

Kouadio (op.cit.) note que l'irrigation n'a pas toujours été un impératif ni un instrument privilégié pour assurer l'accroissement de la productivité agricole en Côte d'Ivoire. Pourtant, cette technique est reconnue, à travers les expériences internationales et étrangères, comme garantissant la stabilité de la production et l'amélioration du revenu des agriculteurs. Son développement reste cependant tributaire d'une volonté politique du Gouvernement ivoirien dans la mesure où les potentialités du pays en ressources en eau ne sont pas du tout défavorables (BNETD ; ex-DCGTx, 1995).

Enfin, selon les documents relatifs aux communications des différents participants aux discussions thématiques de Yamoussoukro des 27, 28, 29, 30 et 31 Mai 2002, d'autres insuffisances ont été relevées dans le DSRP-I sur la politique de développement rural (Comité de supervision DSRP, 2002). Ces insuffisances tiennent essentiellement à la non-mise en relief des problèmes du genre dans le secteur agricole, à la non-spécification de politiques (plans d'action) de promotion des composantes du secteur agricole (produits de rente, vivriers, élevage, pêche) et de celui des eaux et forêts (non-prise en compte de la réglementation forestière et de ses insuffisances, notamment dans son application).

Les questions soulevées par l'examen de la pertinence de cet axe montrent que la description de la politique de développement rural telle que préconisée dans le DSRP-I doit être encore approfondie dans la version finale.

Axe prioritaire 4 : l'accès et la qualité des services sociaux de base

L'accès équitable aux services sociaux de base constitue un souci pour les pauvres et pour l'Etat face aux limites et faiblesses des programmes antérieurs de lutte contre la pauvreté (DSRP-Intérimaire, 2002). Les objectifs du Gouvernement en matière d'amélioration de l'accessibilité équitable et de la qualité des services sociaux de base sont : (i) assurer l'éducation de tous et garantir la gratuité de l'école primaire; (ii) assurer l'accès des populations aux soins de

santé et garantir l'assurance maladie universelle ; (iii) moderniser les infrastructures de base ; (iv) réduire l'incidence du VIH/SIDA ; (v) réduire les inégalités et les disparités régionales et (vi) assurer la promotion et la participation des femmes et des jeunes.

La confrontation de ces objectifs avec ceux du millénaire, à savoir, réduire de moitié la proportion de la population mondiale vivant dans une extrême pauvreté ; diminuer de deux tiers la mortalité infantile et juvénile ; instaurer la scolarisation primaire universelle et remédier à l'inégalité entre les sexes dans l'enseignement, nous autorise à dire que les objectifs du DSRP-I (DSRP-Intérimaire) cadrent avec ceux des Nations Unies.

Les orientations stratégiques de cet axe montrent le souci des gouvernants à assurer l'accès du plus grand nombre, notamment les pauvres, aux services sociaux de base. Elles sont basées sur : le principe de l'universalité et de l'équité avec la prise en compte de l'approche participative qui consiste à amener les populations à définir leur priorité dans la création et l'affectation des ressources aux infrastructures de base ; la dimension genre et environnement dans le choix et l'allocation des services et infrastructures. Toutefois, l'absence dans le DSRP-I d'un diagnostic approfondi du déficit des services sociaux de base et du déséquilibre dans leur accès, constitue une limite dans l'appréciation que l'on pourrait faire des efforts accomplis dans ce domaine.

Enfin, le DSRP-Intérimaire donne moins de détail sur les efforts visant à trouver le juste équilibre entre la recherche d'une qualité accrue de services et l'impératif de justice sociale. Les axes stratégiques semblent être trop généraux et donnent moins de détails sur la manière de réaliser (absence de plans d'action) les objectifs énumérés.

Axe prioritaire 5 : la bonne gouvernance et le renforcement des capacités

La bonne gouvernance à travers le DSRP-Intérimaire est perçue comme un facteur essentiel du progrès social, un moyen de consolidation du cadre institutionnel et un outil d'efficacité économique qui permet au plus grand nombre, notamment aux pauvres, d'accéder aux services de qualité.

Face à l'enjeu que constituent la bonne gestion des affaires publiques et la lutte contre la corruption, le Gouvernement envisage, à travers le DSRP, un certain nombre d'actions. Ces actions visent à développer une culture de bonne gouvernance. Cependant, malgré cette volonté affichée, le DSRP-intérimaire omet de présenter un diagnostic systématique des principaux problèmes de gestion des affaires publiques et de suggérer des indicateurs intermédiaires permettant d'assurer un suivi des progrès relatifs à la réforme de la gestion gouvernementale. Enfin, les stratégies envisagées pour le renforcement des capacités dans la bonne gestion des affaires publiques restent imprécises et moins spécifiques (pas de plan d'actions).

Axe prioritaire 6 : la sécurité

La pauvreté grandissante, la forte migration en direction de la Côte d'Ivoire et les effets induits liés à la guerre du Libéria, puis de la Sierra Leone, constituent les facteurs d'aggravation du banditisme depuis 1990, selon le DSRP-Intérimaire. En plus, les moyens des services de l'ordre n'ont pas suivi, contribuant parallèlement à un système de racket.

Conscient du rôle primordial d'un système de sécurité efficace dans la promotion du secteur privé, du tourisme et de l'investissement direct, l'Etat à travers le DSRP (DSRP-Intérimaire) propose des orientations stratégiques tant au niveau du personnel que des moyens et structures, le renforcement et la modernisation du dispositif de sécurité.

A l'analyse, ces orientations stratégiques manquent de précision en ce qui concerne le dispositif de suivi et le cadre institutionnel. En effet, l'absence d'un diagnostic de la situation sécuritaire avec des indicateurs de base sur le taux de criminalité ne permet pas de juger de la qualité des actions projetées. De plus, l'absence d'un cadre institutionnel établissant le lien entre le renforcement de la sécurité des personnes et des biens et celui de la capacité et de l'indépendance de la justice, demeure une lacune à corriger dans la version finale du DSRP. Enfin, l'absence de plans d'action sécuritaire constitue une limite du DSRP-Intérimaire.

2.3.2 Les problèmes transversaux: genre, environnement, VIH/SIDA

Les questions plurisectorielles comme le genre, le VIH/SIDA et l'environnement, ont été traitées de manière transversale et plus ou moins approfondie dans le DSRP-intérimaire.

a) Genre

La participation des femmes au processus de développement à travers le DSRP-Intérimaire demeure l'une des préoccupations du Gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté. Les actions projetées, selon le DSRP-I, visent : (i) la protection de la femme dans ses droits ; (ii) l'amélioration de la formation des femmes et leur promotion dans les postes de responsabilité et de décision ; (iii) la promotion de l'entrepreneuriat féminin ; (iv) le renforcement des capacités des organisations féminines ; (v) le développement des systèmes de financement décentralisé en faveur des femmes et l'accès au crédit ; (vi) la lutte contre les agressions sexuelles, les violences familiales ; (vii) l'instauration des cellules genre dans les ministères. Le DSRP-I accorde plus de place à la jeune fille dans le domaine de l'éducation et à l'accès aux infrastructures sociales de base.

Dans le DSRP-I, l'analyse du genre est généralement satisfaisante dans les domaines de la santé et de l'éducation. Toutefois, des faiblesses sont à noter.

Ces faiblesses s'observent à deux niveaux. D'abord, les politiques sectorielles définies dans le DSRP-I n'abordent pas suffisamment cette question dans le cadre des stratégies de développement sectoriel. Il n'y a pas de mesures spécifiques (plans d'actions) d'intégration de cette question dans la stratégie de lutte contre la pauvreté. Ensuite, on note l'absence d'indicateurs de contrôle et de suivi sur les actions à mener par rapport au diagnostic établi précédemment (cf. profil de pauvreté).

b) Environnement

La croissance économique et le développement sont étroitement liés à l'offre et à la demande en matière de qualité de l'environnement (Lufumpa,1998). Les études de Selden (1994) et Kuznet (1955) ont démontré que la dégradation de l'environnement prend de l'ampleur face à l'augmentation des revenus par habitant. Elle baisse ensuite après que les revenus eussent atteint un certain seuil critique. Selon ces auteurs, les facteurs qui peuvent entraîner une éventuelle baisse sont entre autres : (i) l'élasticité positive des revenus par rapport à la qualité de l'environnement ; (ii) les changements dans la composition de la production et de la consommation ; (iii) l'augmentation des niveaux d'éducation et de sensibilisation sur l'environnement.

Les travaux de Kouadio et al (2000) sur les déterminants de la pauvreté en Côte d'Ivoire montrent une étroite corrélation entre la croissance des villes (forte pression en demande de

bois et d'espace d'habitation) et l'accroissement des populations rurales d'une part, et la diminution du couvert forestier avec l'accroissement des aires de cultures d'autre part. En outre, il montre l'influence négative de l'accroissement de la population sur la gestion des déchets solides, la pollution des airs et des eaux.

D'après le DSRP-I, la politique du Gouvernement en matière d'environnement vise à assurer la prévention, la protection et la préservation des milieux et des écosystèmes contre toutes les formes de nuisance (liquide, gazeux et solide). La stratégie en matière de protection et de préservation de l'environnement repose essentiellement sur le renforcement et l'amélioration des infrastructures du cadre de vie et des aires protégées.

Cependant, au regard des considérations théoriques et empiriques établies dans les paragraphes précédents, on note une absence de politiques de lutte contre les sources de nuisance sur l'environnement à travers l'éducation, la sensibilisation et une politique claire de la population. Il ressort par ailleurs, au cours des entretiens que nous avons eus avec les participants au DSRP, qu'une des faiblesses en matière de politique environnementale en Côte d'Ivoire, réside dans la non application des textes réglementaires existants. Cette faiblesse est liée à la corruption, au laxisme des autorités et à la méconnaissance de textes par les populations. Le DSRP-I ne donne pas de précisions sur ces aspects.

c) VIH/SIDA

Le VIH/SIDA constitue la première cause de mortalité des adultes et des jeunes avec 12% de séroprévalence (CS DSRP-I, 2002). L'objectif affiché dans le DSRP-I est de réduire la séroprévalence à moins de 10% d'ici l'an 2005.

Cet objectif s'appuie sur la stratégie définie dans le cadre du plan national dénommé Programme national de lutte contre le VIH/SIDA et les MST (PNLS), adopté en 2001. Les axes fondamentaux sont entre autres : (i) la sensibilisation et l'information sur le VIH/SIDA ; (ii) le renforcement de la promotion et l'accessibilité des préservatifs ; (iii) la réduction de la vulnérabilité de la femme ; (iv) le renforcement de l'implication des ONGs et du secteur privé dans la prise en charge des personnes vivant avec le VIH/SIDA ; (v) la mise en place d'un environnement juridique favorable aux personnes infectées et affectées ; (vi) l'accès aux médicaments génériques antiretroviraux et (vii) l'élargissement des bases organisationnelles et institutionnelles de la lutte.

L'analyse du DSRP-I montre un large éventail des axes de lutte à savoir, la sensibilisation, l'accessibilité aux soins, le renforcement de l'environnement juridique en la matière, sans plus de précision en terme de plans d'action.

En conclusion et en tenant compte du résultat de nos entretiens effectués dans le cadre de cette étude, ces insuffisances devraient être prises en compte lors de la rédaction de la version finale du DSRP. Ces questions ont, en effet, fait l'objet de discussions thématiques sectorielles au cours des dernières réunions de finalisation du processus DSRP. Ensuite, les conclusions et recommandations feront l'objet d'une attention particulière quant à leur prise en compte dans le document final et à leur intégration effective dans les politiques sectorielles. Enfin, la variable emploi aurait fait l'objet d'une analyse spécifique puisque l'on considère que le marché du

travail constitue l'un des canaux par lesquels les chocs et les politiques économiques peuvent influencer significativement la pauvreté.

III. LE FINANCEMENT DU DSRP

Le financement des actions de lutte contre la pauvreté requiert une attention particulière compte tenu de la complexité du phénomène. A cet effet, l'efficacité de ces actions nécessite une analyse approfondie des sources de financement et du cadre budgétaire y afférent.

La présente section analyse le financement de la mise en œuvre du DSRP de Côte d'Ivoire, sur la base des dispositions prévues dans le DSRP-I, des recommandations du FMI et de la Banque mondiale et des résultats des entretiens réalisés à l'occasion de cette étude.

3.1 Les sources de financement

A la lecture du DSRP-I, il ressort que la stratégie de réduction de la pauvreté en Côte d'Ivoire sera financée à partir des ressources issues de l'initiative PPTE. Ces fonds sont constitués de l'épargne engendrée par le processus de désendettement et les ressources additionnelles (concours extérieurs opérés à l'occasion de l'initiative).

L'analyse du profil de la dette extérieure de la Côte d'Ivoire dans le DSRP-I indique une forte expansion de l'encours de celle-ci au cours des décennies 80 et 90. En 2000, le stock de la dette se situait à 6326 milliards et le service à 678 milliards. Ce qui représente 50% des recettes fiscales. Le ratio de l'encours de la dette par rapport au PIB est de 101% en 2000. Au regard des critères qui caractérisent les contraintes de solvabilité et de liquidité en matière de dette extérieure et selon le DSRP-I, la situation actuelle de la Côte d'Ivoire est préoccupante. C'est pourquoi, la remise de la dette est très attendue par le Gouvernement ivoirien.

Pour canaliser les sources de financement selon le DSRP-I, une cohérence est assurée entre le DSRP, la FRPC, le programme de relance en cours, tous les appuis des partenaires au développement et l'initiative PPTE.

Cette description des sources de financement de la stratégie de réduction de la pauvreté en Côte d'Ivoire suscite quelques commentaires. Les ressources attendues de l'allègement de la dette sont liées à la capacité du pays à assurer le service de la dette (FMI/BM, 1999). La prise en compte des taux de remboursement de la dette conditionne le rythme de décaissement des ressources issues de l'initiative PPTE renforcée (car la Côte d'Ivoire est éligible à l'initiative PPTE depuis 1998) (Cf. DSRP-I, 2002). Malheureusement, le DSRP-I ne fournit pas d'informations détaillées sur les taux de remboursement et le mode de satisfaction des conditionnalités définies par les bailleurs de fonds (cf. rapport de mission du FMI en Côte d'Ivoire ; août 2002, page 5).

Les résultats des entretiens et la revue documentaire effectuée pour cette étude confirment les sources de financement attendues du DSRP. Elles reposent principalement sur les ressources PPTE, l'apport de l'Etat et l'appui des partenaires au développement. Pour la majorité des personnes interviewées, l'Etat doit participer au financement du DSRP. Son apport en terme de ressources internes proviendra de souscription d'emprunts obligataires et de plus-values de recettes, sans pour autant entamer l'efficacité de sa politique d'investissements publics.

3.2 Le cadre budgétaire de mise en œuvre du DSRP

Cette analyse du cadre budgétaire de mise en œuvre du DSRP, repose sur les informations disponibles dans le DSRP-I, les résultats des entretiens et les orientations stratégiques des bailleurs de fonds (FMI/BM, 2002).

L'esquisse des dépenses publiques hors salaires par axe prioritaire en matière de réduction de la pauvreté est définie dans le DSRP-I selon le tableau ci-dessous :

Tableau 5: Dépenses publiques (hors salaires) de réduction de la pauvreté (2002-2004) en milliard de FCFA.

SECTEURS PRIORITAIRES	2002	2003	2004	TOTAL
Assainissement, planification et gestion macroéconomique	55,2 12,8%	56 12,8%	55,5 11,6%	166,7
Développement du secteur privé et agriculture	63,2 15,1%	65,9 15,1%	65,3 13,6%	194,4
Accessibilité aux services sociaux de base	253,6 63,45%	277,1 63,45%	318,4 66,5%	849,1
Décentralisation	27 6,87%	30 6,87%	32 6,69%	89
Gouvernance et sécurité	9,2 1,76%	7,7 1,76%	7,3 1,53%	24,2
TOTAL	408,2 100%	436,7 100%	478,5 100%	1323,4

Source : DSRP-I, janvier 2002

L'analyse du cadre budgétaire pour la réduction de la pauvreté du DSRP-I appelle quelques observations par rapport aux recommandations du FMI et de la Banque mondiale, aux expériences d'autres pays (Burkina Faso, Ouganda, Ghana,...) et les résultats des entretiens que nous avons réalisés sur cette question primordiale du financement du DSRP.

Le cadre budgétaire décrit dans le DSRP-I se présente sous la forme d'un cadre budgétaire à moyen terme. Cependant, il reste imprécis sur les modes et critères d'allocation des ressources, la capacité d'absorption des ressources allouées aux différents secteurs, leurs articulations avec le budget national (annuel) et la capacité de gestion des dépenses publiques.

Du point de vue de l'allocation des ressources, les dépenses sont affectées par rapport aux axes prioritaires et non par rapport un plan d'action (non défini dans le DSRP-I). Le DSRP-I ne fournit pas d'informations sur la nature des dotations budgétaires, alors qu'à l'instar du Burkina Faso, de l'Ouganda et du Ghana, des comptes spéciaux d'affectation sont créés pour recueillir des fonds d'action spécifiques (comme en Ouganda avec le Fonds d'action contre la pauvreté ou FAP). Au Burkina Faso, des budgets sectoriels de lutte contre la pauvreté sont mis en place pour tenir compte de la dimension sectorielle de la pauvreté. En outre, à travers les résultats des entretiens avec les responsables chargés du budget, de l'économie et ceux de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et de la Banque Africaine de Développement (BAD), il ressort une préoccupation importante, celle de la mise en place de comptes spéciaux. Ces comptes devraient être différents de ceux du Trésor afin d'assurer la traçabilité des décaissements et d'éviter le risque d'une ponction de ressources destinées à la lutte contre la

pauvreté au profit de la compensation des arriérés du Trésor vis à vis de la BCEAO, qui s'élève à 194,8 milliards de FCFA³ depuis 2001.

Du point de vue de la capacité d'absorption des ressources, le DSRP-I ne mentionne aucun indicateur de contrôle. La mission de consultation du FMI au titre de l'Article IV et la revue du programme en août 2002 (FMI, 2002), émettent, cependant, des préoccupations sur la capacité d'exécution des dépenses publiques des ministères dépensiers. La mission fait remarquer un faible taux d'exécution des dépenses d'investissement (moins de 20%) au cours du premier semestre de l'année 2002. Cette faiblesse nécessite donc, selon la même source, un examen approfondi des causes de cette sous-consommation par secteur et l'adoption de mesures correctives efficaces avant la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté contenue dans le DSRP. Les résultats des entretiens réalisés confirment les appréhensions de certaines personnes rencontrées, notamment les représentants des partenaires au développement, sur la capacité d'absorption des flux de ressources par les différents secteurs d'activités de l'économie et les projets de développement.

Ces appréhensions relèvent surtout des griefs portés par certains bailleurs de fonds et responsables de projets sur le mode de gestion des finances publiques à travers le Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP) et les procédures de passation des marchés publics actuelles (Rep. De CI, 2002). Ces systèmes, dans leur formule initiale étaient excessivement centralisés et contraignants, en particulier pour l'exécution des programmes à application décentralisée. Selon les résultats des entretiens de la présente étude et la lettre de politique de développement (Rep. De CI, 2002), une souplesse sera apportée au système dans le cadre du DSRP, en vue d'accélérer les procédures de décaissement à travers la mise en place de régies d'avance⁴.

Au niveau de l'articulation entre le cadre budgétaire du DSRP et le budget national (qui est annuel), le DSRP-I ne fournit pas d'information sur cette question. Cependant, les résultats des entretiens et la revue documentaire sur l'articulation budgétaire prévue (dans le cadre du programme économique et financier), précisent le cadre d'harmonisation budgétaire entre les actions du DSRP et les priorités du Gouvernement. En matière de programmation et de budgétisation, le gouvernement entend utiliser les revues de dépenses publiques (RDP) et la préparation de Cadres de dépenses publiques à moyen terme (CDPMT), pour assurer une meilleure cohérence entre ses priorités en matière de lutte contre la pauvreté et les allocations budgétaires (République de CI, 2002).

Quant à la capacité de gestion des dépenses publiques, le DSRP-I ne donne pas suffisamment d'information sur le niveau d'amélioration de la procédure budgétaire en Côte d'Ivoire. Le FMI et la Banque mondiale (FMI/BM, 2002), recommandent fortement une présentation de celle-ci dans la réalisation du DSRP. Selon ces deux institutions, les pays qui entreprennent la réalisation d'un DSRP, doivent présenter une évaluation des systèmes de gestion publique actuelle et des propositions de plans réalistes visant leur amélioration. La « lettre de politique de développement » (Rep. De CI, op.cit.), fournit plus de détails sur la procédure budgétaire et son niveau d'amélioration (voir encadré 1 ci-dessous).

³ Source BCEAO (entretien)

⁴ Le système de régies d'avance est une forme de comptabilité détachée du budget national vers un projet pour faciliter les décaissements de fonds inférieurs à 20 millions de FCFA, où le comptable habilité, une fois le décaissement réalisé, effectue les démarches en conformité avec les procédures du SIGFIP et des Marchés Publics pour l'obtention de l'avis de non objection (entretien).

Au total, la question du financement du DSRP telle qu'analysée, soulève encore de nombreuses préoccupations dont les discussions actuelles sur le cadre budgétaire du DSRP devraient tenir compte dans la perspective de la version finale.

Encadré 1:

Procédure budgétaire et amélioration de la gestion des dépenses publiques en Côte d'Ivoire

La procédure budgétaire débute avec l'élaboration du cadrage budgétaire qui s'inspire du cadrage macroéconomique. Ce cadrage budgétaire qui fixe provisoirement le montant global du budget pour l'année à venir, fait l'objet d'une adoption par le Conseil des ministres. Après l'adoption du cadrage budgétaire, une lettre de cadrage du Premier Ministre est adressée aux différents ministères. Cette lettre indique les enveloppes de dépenses ordinaires et d'investissement allouées à chaque ministère. Avec la transmission des propositions de budget par ministère, les conférences budgétaires sont organisées et aboutissent à l'adoption, par le Conseil des Ministres, du projet de loi des finances pour l'année à venir. Ce projet de loi, avec le certificat de conformité de la Chambre des comptes sur l'exécution de l'exercice en cours, est transmis à l'Assemblée nationale. Les projets de loi de finances et de règlement sont discutés et adoptés par l'Assemblée nationale. Les débats en plénière sont retransmis par la télévision nationale et les médias. La loi de finances ainsi votée est promulguée dans le Journal Officiel et les documents budgétaires sont distribués aux structures de l'administration publique, aux opérateurs économiques et aux fédérations de syndicats.

Le Gouvernement a fait de l'amélioration de la gestion des finances publiques un élément central de sa stratégie pour accroître l'efficacité de l'impact des services publics. Cette amélioration portera notamment sur la programmation-budgétisation, la capacité de rendre compte de l'utilisation des ressources publiques, l'exécution des programmes de dépenses publiques, les procédures de passation des marchés publics et l'amélioration des contrôles internes et externes dans le cadre de la bonne gouvernance.

Source : République de Côte d'Ivoire : «Lettre de politique de développement » mai, 2002

IV. Le rôle des partenaires au développement

Selon le document Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté élaboré par le FMI et la Banque mondiale (FMI/BM,1999), l'intervention des partenaires au développement (communauté des bailleurs de fonds et agences de coopération) doit se faire sur la base d'une stratégie de lutte contre la pauvreté propre au pays et bénéficiant de leur appui. Cela suppose alors que l'on repense la manière dont l'aide extérieure est fournie par les donateurs, c'est à dire la définition d'un cadre de coopération entre les partenaires et le pays bénéficiaire dans le DSRP.

Le FMI et la Banque mondiale souhaitent également que les partenaires au développement participent activement à l'élaboration des DSRPs, en précisant leurs conditions d'appui (FMI/BM, 2002). Cette démarche suppose l'instauration d'un lien entre le niveau de concours et les indicateurs de résultats figurant dans le DSRP. Les donateurs pourraient aussi contribuer au renforcement des capacités des pouvoirs publics et de la société civile associée au processus participatif, par une assistance technique et des financements (BM/FMI,1999).

L'environnement économique international étant capital dans la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté, pour que les actions financées soient efficaces, le dispositif DSRP doit pouvoir générer l'aide au développement. Le DSRP devrait alors favoriser des prises de décisions plus éclairées et une utilisation efficace des ressources publiques tout en permettant une meilleure coordination de l'aide des partenaires au développement. Le rôle des partenaires au développement est important car ils doivent non seulement accroître les crédits d'aide, mais surtout ouvrir les marchés des pays développés aux exportations des pays en voie de développement et supprimer progressivement les subventions qui ont des effets de distorsion sur le commerce (FMI/BM, 2002). Ces mesures sont indispensables pour que les efforts des pays qui mettent en œuvre des stratégies efficaces pour la réduction de la pauvreté portent leurs fruits et que l'aide au développement soit adaptée aux stratégies nationales (FMI/BM, op.cit.).

Ces considérations ci-avant citées, liées aux principes d'intervention des partenaires au développement définis par le FMI et la BM (1999), sont-elles prises en compte dans le DSRP-Intérimaire?

Selon le DSRP-I, les partenaires au développement apportant des financements et des appuis techniques seront associés au processus de programmation et de budgétisation ainsi qu'à l'exécution des différentes composantes du DSRP (développement humain, infrastructure de base, femmes, jeunes et promotion de la famille). Leur association est d'autant plus importante que le montant et l'origine des ressources sont nécessaires dans le processus de programmation et de budgétisation. Le Comité de coordination DSRP se charge de coordonner les actions des partenaires au développement dans le cadre du DSRP et se réunit avec eux de manière périodique.

Les partenaires au développement, à travers le DSRP-I, joueront également un rôle de partenaires techniques et financiers auprès de l'administration centrale et des collectivités décentralisées dans le cadre de la coopération. Ils s'assureront de la destination et de l'affectation des ressources qu'ils injectent dans les projets et veilleront à la bonne gouvernance avec des audits périodiques. Les indicateurs et repères des actions seront fixés en accord avec les partenaires au développement (DSRP-I, 2002).

Concernant les activités de collecte de données et de suivi des actions à réaliser, les partenaires au développement seront sollicités pour financer les opérations de collecte de données

qualitatives et quantitatives sur la pauvreté (cf. DSRP-I). Ils pourront aussi procéder à des évaluations périodiques, notamment apprécier l'utilisation des ressources et l'efficacité de leurs interventions dans le cadre de leurs appuis.

Les partenaires au développement ayant pris part au processus d'élaboration du DSRP sont le PNUD, l'AFD, JICA, l'Union européenne, le FMI, la Banque mondiale, la BCEAO, la BAD et la Coopération belge.

Il se dégage des entretiens que nous avons réalisés avec les différents donateurs, deux remarques importantes : la première concerne la participation de tous les partenaires au développement à l'organisation du processus d'élaboration du DSRP à travers le financement d'ateliers, d'enquêtes, d'études complémentaires et de séminaires. La seconde remarque concerne les divergences de points de vue entre les partenaires au développement sur le mode d'affectation de leurs concours financiers au DSRP. Pour un premier groupe constitué par la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et le FMI, les appuis financiers doivent se faire sur la base des axes prioritaires et objectifs du DSRP avec comme support institutionnel celui défini dans le DSRP-I (cadre institutionnel de mise en œuvre DSRP). Alors que le groupe conduit par l'Union Européenne, préfère conduire son appui selon les axes et objectifs du DSRP, mais en dehors du cadre institutionnel de mise en œuvre du DSRP tel que présenté dans le DSRP-I. Pour eux (second groupe), le cadrage budgétaire défini dans le DSRP-I est imprécis. En plus, il ne fournit pas d'indicateurs d'impact et de réalisation. Ce qui constituera, sans doute, un problème dans le suivi des fonds décaissés. Enfin, ce groupe considère que le cadre institutionnel défini dans le DSRP-I a l'apparence d'une bureaucratie lourde alors que les ministères seraient mieux indiqués pour la mise en œuvre de politique sectorielle après un minimum de renforcement de leur capacité.

La faible capacité d'absorption des financements extérieurs par l'administration au bénéfice des secteurs dits sociaux préoccupe également certains partenaires au développement. Pour ces derniers, une assistance technique à durée déterminée et un renforcement des capacités pourraient combler cette faiblesse.

A l'analyse du contenu du rôle des partenaires dans le DSRP-I, on note qu'un ensemble de domaines d'intervention de ceux-ci a été défini et correspond aux recommandations du FMI et de la Banque mondiale. Cependant, quelques préoccupations relatives aux rôles des partenaires n'ont pas été abordées par le DSRP-I. Ces préoccupations sont relatives à l'absence de procédures d'évaluation des appuis financiers extérieurs nécessaires à la réalisation du DSRP, au manque d'information sur la composition, la nature des appuis et la capacité d'absorption du pays de l'aide extérieure.

L'implication des partenaires au développement n'est pas encore formalisée en terme de cadre de coopération collectif. On note également l'absence d'une plate-forme de concertation des bailleurs. Cette plate-forme devrait permettre aux partenaires de discuter des différents programmes avec le Gouvernement en vue de rechercher les synergies possibles et d'éviter les double emplois de ressources. Elle permettrait de lever les incompréhensions constatées au cours de nos entretiens à propos du cadre institutionnel, des modes et procédures budgétaires lors de la mise en œuvre du DSRP ainsi que les modalités d'appuis extérieurs.

Au stade actuel du DSRP, la budgétisation des actions est en cours et on ne peut pas pleinement apprécier les mécanismes de décaissement des ressources qui seront mobilisées en place. Cependant, le niveau d'accord entre les partenaires au développement et le Gouvernement dans l'exécution du DSRP est très élevé dans la mesure où les premiers ont été

associés au début du processus et qu'ils continueront de l'être dans la recherche de financement, la mise en œuvre et le suivi-évaluation.

V. LA CAPACITE D'EXECUTION DU DSRP

«L'expression capacité institutionnelle, désigne souvent les moyens dont dispose un pays sur le plan de l'administration et de la gestion, en particulier dans la mise en œuvre des politiques économiques» (FMI, 2002). Elle recouvre un large éventail d'activités : (i) la capacité du pays à recueillir des données statistiques nécessaires à la bonne exécution des politiques ; (ii) l'existence de moyens permettant de bien planifier les dépenses publiques et l'acheminement des services publics aux niveaux central et local ; (iii) la capacité du secteur public à absorber l'aide et à mettre en œuvre les projets ; (iv) l'efficacité des organismes publics de lutte contre la corruption et le renforcement de la gouvernance ; (v) la mise en place et le fonctionnement de cadres réglementaires ou prudentiels appropriés pour les entreprises et les banques (FMI, 2002).

Par capacité humaine, il faut comprendre l'aptitude des particuliers, des organisations et des sociétés à exercer des fonctions, résoudre des problèmes, et fixer et atteindre leurs propres objectifs (ECDM, 1998). Lavergne et Saxby (2001) énumèrent une série de « capacités essentielles » dont les individus, les organisations ou la société toute entière doivent disposer pour concrétiser pleinement leur potentiel humain et social.

Selon le Fonds monétaire international, les pays engagés dans un processus d'élaboration du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), doivent mettre en place un cadre utile pour la définition des besoins en matière de renforcement des capacités (institutionnelles) et pour la mobilisation d'une assistance technique suffisante. A cet égard, d'après le FMI, il est essentiel de développer les aptitudes locales, non seulement au sein des pouvoirs publics, mais aussi au cœur de la société civile, dans la recherche locale et dans les organismes de contrôle indépendants.

L'appréciation de la pertinence de la stratégie du Gouvernement en matière de renforcement des capacités consiste, dans cette section, à confronter les priorités définies dans le DSRP-I en la matière, aux préoccupations des bailleurs de fonds évoquées ci-dessous (FMI notamment) et aux résultats des entretiens.

En matière de renforcement des capacités, le DSRP-Intérimaire (Comité de supervision DSRP, 2002), décrit deux axes prioritaires.

Le premier a trait au renforcement des capacités institutionnelles de la cellule de coordination. Il s'agit d'abord de renforcer l'équipe de coordination DSRP par quatre chargés d'étude en : macroéconomie et analyse de données, démographie et politique sociale, infrastructures de base et communication et approche participative. Ensuite, la mise à disposition d'un secrétariat avec un(e) secrétaire et un(e) assistant(e) comptable.

Le deuxième axe concerne le renforcement des acteurs et bénéficiaires (groupes homogènes) et des régions. Dans ce cadre, les groupes homogènes (la société civile notamment) bénéficieront d'un renforcement de leurs capacités techniques. Les domaines concernés sont : les capacités organisationnelles et managériales ; puis, les capacités en programmation et suivi des projets. En ce qui concerne les organisations professionnelles, leurs besoins en renforcement des capacités tel que décrit dans le DSRP-I, portent sur la formulation de stratégies, de suivi et de

négociation avec le gouvernement. Au niveau de l'administration, selon le DSRP-I, un renforcement des capacités est nécessaire dans le management des cabinets ministériels, l'organisation et la bonne utilisation des ressources humaines disponibles, le renforcement des capacités dans le domaine de la préparation et le suivi des stratégies sectorielles. Quant aux élus (parlementaires et maires) et aux membres du Conseil économique et social, les dispositions prévues dans le DSRP-I portent sur le renforcement de leur capacité en matière de préparation de stratégie, d'analyse budgétaire et de programmation.

Les informations recueillies au cours des entretiens précisent également la nature des besoins en renforcement des capacités. Pour la société civile (ONGs et mutuelle de développement...), son renforcement des capacités doit porter sur la mise en place d'un nouveau cadre juridique de la société civile, l'amélioration et l'instauration d'un cadre d'échange permanent entre elle et le Gouvernement, le renforcement de ses capacités en matière de ressources humaines qualifiées (formation), en nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Dans leur totalité, les personnes de la société civile rencontrées insistent sur la nécessité du renforcement de l'efficacité de l'administration dans la gestion des affaires publiques.

Au niveau des structures techniques d'exécution et de contrôle (le Bureau national d'études techniques et de développement, l'Institut national de la statistique, la Direction générale du plan, la Direction générale du budget), les personnes rencontrées dans le cadre de cette étude reconnaissent l'effort de restructuration interne à faire en vue d'assurer leur efficacité dans l'exécution des actions inscrites dans le DSRP.

Pour les élus (Parlement notamment) rencontrés, certes ils ont été associés au processus d'élaboration du DSRP mais, le besoin en renforcement des capacités du Parlement n'a pas fait l'objet de discussions lors des travaux du DSRP. Le Parlement constitue un élément fondamental dans le contrôle de l'action gouvernementale à travers la chambre des comptes et le vote des lois de budget. Nos entretiens ont fait ressortir l'insuffisance de compétence des parlementaires dans l'analyse des propositions de lois et le faible niveau d'équipement du Parlement en outils informatiques, de communication et en logistique.

Le DSRP-I prend-il en compte toutes ces préoccupations (FMI et résultats d'entretiens) relatives à la capacité de l'administration, de la société civile et du secteur privé à exécuter les actions envisagées?

L'analyse des paragraphes précédents montre que le DSRP-I rencontre les préoccupations soulevées par le FMI, la Banque mondiale et les personnes rencontrées sur les besoins en renforcement des capacités.

On retient cependant que le FMI préconise un cadre de définition des besoins en renforcement des capacités en relation avec le DSRP. Ce qui n'est pas le cas malgré l'existence d'un secrétariat national au renforcement des capacités. En effet, le DSRP-I ne fait nullement mention de quelque relation que ce soit entre ce secrétariat et le cadre institutionnel DSRP. Cette collaboration entre le DSRP et le secrétariat national au renforcement des capacités aurait permis de recenser, dans la perspective de la version finale du DSRP, les besoins en renforcement des capacités.

Le rôle des conseils généraux et collectivités décentralisées, d'une part, et des services déconcentrés de l'administration, d'autre part, est primordial dans la mise en œuvre du DSRP. Le DSRP-I n'a pas suffisamment insisté sur leur besoin en renforcement de capacité.

Enfin, le DSRP-I ne donne pas de plans d'action en matière de renforcement des capacités des administrations en vue de leur accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La possibilité de mobilisation d'une assistance technique suffisante, constitue également une préoccupation des partenaires au développement en matière de renforcement des capacités.

Les partenaires au développement se référeront au DSRP pour définir leur appui en matière de renforcement des capacités. L'étude a noté le grand intérêt que les partenaires au développement portent à ce chapitre. Par exemple, au titre du 9^{me} FED, l'Union européenne prévoit un appui institutionnel de l'ordre de 30 millions d'euros. Cet appui vise le renforcement de la bonne gouvernance à travers un appareil judiciaire efficace (formation de magistrats, dotation en documentations en matière de jurisprudence, construction de tribunaux), de la société civile avec un appui financier de 12 millions d'euros pour la mise en place de plate forme d'échange et de micro-crédits et le renforcement des capacités du secteur privé de l'ordre de 5 millions d'euros.

Au total, le renforcement des capacités d'exécution du DSRP constitue une préoccupation pour les responsables du DSRP. En dépit de l'absence d'un diagnostic des besoins dans le DSRP-I, ceux-ci reconnaissent l'urgence d'un renforcement des capacités des structures techniques chargées de construire et de suivre les indicateurs de pauvreté. Il s'agit notamment du renforcement des capacités opérationnelles (formation continue, création de site web, dotation en outils informatiques,...) de l'Institut national de la statistique et des instituts de recherches. L'assistance technique (extérieure ou locale) pourrait également contribuer au renforcement des capacités à travers un appui (financier, formation, logistique, équipement,...) à l'expertise local et non s'y substituer. A cet égard, l'étude note que le DSRP devrait élaborer un schéma précis du type d'assistance nécessaire et les domaines d'affectation précises, sur la base d'un diagnostic préétabli.

VI. INCERTITUDES

La réduction de la pauvreté en Côte d'Ivoire dépend non seulement de la définition d'une politique efficace de lutte contre la pauvreté mais surtout du contexte économique et sociopolitique dans lequel cette politique est mise en œuvre. Dès lors, il importe de cerner l'environnement qui va conditionner l'efficacité de la lutte contre la pauvreté dans le pays.

6.1 Perspectives économiques 2002- 2004

le Gouvernement se fixe les objectifs macroéconomiques suivants pour la période 2002-2004 (CS DSPR, 2002):

- Relancer l'économie en réalisant un taux de croissance réel du PIB de 3 % en 2002, 4,5% en 2003, puis plus de 5% dès 2004 ;
- Réaliser un déficit budgétaire de 0,6% en 2002, et ramener le budget à l'équilibre dès 2003 ;
- Maintenir le taux d'inflation aux alentours de 3 % sur la période 2002-2004;
- Réduire le déficit du compte courant extérieur à 2% du PIB en 2002 et 1 % en 2004;

La réalisation de ces objectifs repose sur l'évolution correspondante de la demande à travers l'investissement, la consommation et le commerce extérieur.

Evolution de la demande et de la compétitivité

Le programme économique et financier 2002-2004 (CS DSPR, 2002) prévoit que : (i) le taux d'investissement passera de 11% en 2001 à 13% en 2002, et 15,2 % en 2004 ; (ii) la part de l'investissement privé passera de 9,1% en 2001 à 9,8% en 2002 pour atteindre 12% du PIB en l'an 2004; (iii) les investissements privés seront tirés par l'agroindustrie et le BTP (Bâtiment travaux Publics) en 2002; (iv) l'épargne intérieure brute passera de 21% en 2002 à 23% en 2004; (v) la consommation finale des ménages sera l'un des piliers de la croissance en 2002, avec l'amélioration des revenus pour la fonction publique (enseignants, forces de sécurité) et d'une amélioration du prix du cacao pour les producteurs; (vi) les exportations de biens passent de 42% du PIB en 2000 pour se situer à hauteur de 41% sur la période 2002-2004; (vii) les importations des biens passent de 28,6% en 2000 à plus de 30% sur la période 2002-2004; (viii) la compétitivité de l'économie, en général, sera un axe majeur pour promouvoir la croissance en maintenant les gains acquis de la dévaluation du FCFA de 1994.

L'année 2002, selon la même source, devrait marquer la fin de la récession et la reprise de la croissance économique, dans un environnement international favorable au regard de l'augmentation des cours des produits de base pour les trois premiers trimestres de l'année 2002. Les prévisions exprimées dans le programme économique et financier 2002-2004 tiennent compte de la conclusion de l'accord triennal appuyé par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) et la reprise de la coopération financière avec l'ensemble de la communauté internationale déjà réalisée. Selon la Direction générale de l'économie, les fonds dégagés au titre de l'assistance intérimaire en 2002 sont de 13,8 Milliards de FCFA et sont investis dans les domaines de la santé, des cantines scolaires, de la vaccination et dans les autres domaines sociaux sensibles.

Les priorités définies dans le programme économique et financier ont été intégrées dans le DSRP. Le DSRP tente actuellement de rattraper son retard par rapport au programme économique débuté une année plus tôt, par une accélération du processus de finalisation.

La description des perspectives économiques dites réalistes avec l'implication des institutions de Bretton Woods qui en assurent l'évaluation au cours des différentes missions effectuées en Côte d'Ivoire peuvent-elles suffire à nous rassurer ? De même le consensus établi autour du réalisme des perspectives ne doit pas faire oublier qu'il n'existe aucun mécanisme de prise en compte de l'impact des chocs extérieurs sur l'économie (évolution du cours prix des matières premières, chocs pétroliers, ...) et leur répercussion sur la politique de réduction de la pauvreté.

6.2 Les incertitudes liées à la mise en œuvre du DSRP

Une mauvaise évaluation du coût du DSRP pourrait annihiler les efforts de lutte contre la pauvreté déjà entamés. Cette inquiétude est d'autant plus fondée qu'au cours de nos entretiens, aucune des personnes rencontrées (que se soit les responsables du comité de supervision DSRP, les membres de la société civile et les partenaires au développement) n'a été capable de donner une esquisse du coût global du DSRP.

Pour déterminer un cadre macroéconomique favorable à une croissance forte et ouverte aux pauvres de 2002 à 2005, le DSRP-I devrait, compte tenu du contexte socioéconomique et politique du pays et de l'environnement mondial, imaginer plusieurs scénarii pour apprécier la qualité et la robustesse du dispositif de lutte contre la pauvreté dans l'amortissement des chocs: (i) le premier scénario peut être caractérisé, par exemple, par un environnement économique affecté par la détérioration des termes de l'échange et le maintien des flux d'investissements privés; (ii) le second scénario peut prendre en compte la baisse des cours des matières premières et le ralentissement du flux des investissements directs étrangers; (iii) le troisième scénario peut être basé sur l'hypothèse d'une hausse des cours mondiaux du café et du cacao et de l'annulation d'une partie de la dette de la Côte d'Ivoire ; ce qui permettrait au pays d'accroître ses dépenses d'investissements publics; (iv) enfin, le quatrième scénario peut être basé sur l'hypothèse d'une rupture de décaissement (ou faiblesse des appuis budgétaires à la stratégie de lutte contre la pauvreté).

Une autre préoccupation, et non des moindres, concerne le besoin d'actualisation selon une approche participative par intervalle de temps régulier (3 ans) du contenu du DSRP pour que ces objectifs cadrent de manière constante avec les préoccupations des populations pauvres auxquelles ils sont destinés.

Des insuffisances sont également relevées dans la capacité d'appropriation des réalisations par les bénéficiaires puisqu'il n'y a pas de procédures et mécanismes de pérennisation des activités prévus dans le DSRP-I. Il est certes fait mention de ce concept, mais aucune approche sectorielle de pérennisation n'est définie pour chaque secteur d'activité. L'incapacité d'appropriation nationale provient aussi du manque d'initiative des villageois et de leurs faibles aptitudes à définir, à réaliser et à gérer le développement de leur entité territoriale.)

La forte dépendance financière des régions aux faibles potentialités économiques vis-à-vis de l'Etat peut entraîner un risque de perte d'autonomie aux collectivités locales.

Le risque d'une récupération politique des actions de développement du DSRP comme un programme politique du Gouvernement qui le met en œuvre, existe également. Ce risque doit être évité pour permettre la collaboration de toutes les composantes de la population à la réalisation du DSRP.

La trop grande centralisation des décisions d'exécution, de gestion, de suivi et d'évaluation au sein du comité de supervision du DSRP peut, à terme, alourdir le processus de décision. De même, les batailles institutionnelles pour s'accaparer la gestion du DSRP pourraient à terme provoquer des frictions et des fissures dans la cohésion autour du DSRP.

La faiblesse des capacités humaines et institutionnelles des structures chargées de la mise en œuvre du DSRP (administration, société civile, bénéficiaires, entreprises prestataires de services,...), pourrait affecter négativement l'efficacité des actions de lutte contre la pauvreté.

L'absence d'une véritable hiérarchisation des actions à réaliser dans le DSRP peut conduire à une inefficacité des projets financés qui n'auront aucun impact sur les populations bénéficiaires.

L'une des incertitudes est relative à la capacité de la Côte d'Ivoire à satisfaire toutes les nouvelles conditionnalités pour profiter de la politique de désendettement à laquelle les partenaires au développement compte s'engager dans le cadre de l'initiative PPTE

Certains partenaires au développement, comme l'Union européenne, conçoivent leur coopération pour la réduction de la pauvreté dans un cadre institutionnel avec des contraintes

de gestion qui leur sont propres et auxquelles le DSRP doit s'adapter. Ce qui peut constituer une limite à la capacité du Gouvernement à mobiliser des ressources additionnelles.

Tout ceci soulève une préoccupation importante : les fonds issus de l'initiative PPTE pourront-ils couvrir dans des délais raisonnables les besoins pressants exprimés par les populations lors de l'élaboration du DSRP ?

VII. RECOMMANDATIONS

7.1 Une meilleure compréhension de la pauvreté

La réduction de la pauvreté passe par la maîtrise du concept de pauvreté, sa bonne évaluation et, par conséquent, la correcte identification des pauvres. Quelques insuffisances sont à relever à ce niveau dans le DSRP-Intérimaire. Il s'agit notamment de l'identification de l'unité d'observation (ménage), de la variable de bien-être, de la représentativité de l'échantillon et de l'incohérence dans la compréhension de la notion de pauvreté par les différents participants au processus DSRP.

Le type de données utilisées par le DSRP-I (données en coupes transversales) sur la base des études de l'INS ne permet pas, en effet, de cerner le mouvement des populations de part et d'autre de la ligne de pauvreté. La ligne ou seuil de pauvreté à l'échelle nationale déterminé par l'INS est contestable dans la mesure où il ne tient pas compte des spécificités régionales et temporelles.

La plupart des études ignorent les effets de la variation de certains facteurs explicatifs de la pauvreté sur la variation du niveau de pauvreté. Ainsi, les études antérieures, y compris le DSRP sur la pauvreté en Côte d'Ivoire, ont ignoré l'impact de la variation de l'immigration sur l'accroissement de la pauvreté. Les études réalisées sur la pauvreté n'établissent pas de liens explicites entre les mesures de politique économique et celles de lutte contre la pauvreté.

En outre, au cours des entretiens réalisés à l'occasion de cette étude, certaines des personnes ayant participé au processus DSRP ne semblaient pas encore percevoir le sens de la notion de pauvreté. Certains membres de la société civile en particulier faisaient la confusion entre la notion de pauvreté au sens académique du terme (pauvreté monétaire ou non) et les problèmes quotidiens de l'existence humaine (déficit de moyens de transport urbain, le manque de temple religieux pour les fidèles, problème spirituel, etc...). Cette imprécision dans la définition peut souvent entraîner un mauvais ciblage des catégories de pauvres.

Corriger ces insuffisances s'avère nécessaire pour une meilleure appréhension du phénomène de pauvreté et, par conséquent, un bon ciblage des catégories de pauvres dans le cadre d'une politique sociale active. C'est pourquoi il importe de :

- Déterminer des seuils régionaux de pauvreté en vue de prendre en compte les variations spatiales des prix des biens de consommations de première nécessité ;
- Utiliser des données de panel afin de pouvoir suivre le mouvement des populations de part et d'autre de la ligne de pauvreté ;

- Réaliser régulièrement des enquêtes sur l'éducation, la santé et l'emploi afin de mieux connaître les caractéristiques socio-démographiques des populations pauvres ;
- Elaborer des indicateurs intermédiaires pertinents pour assurer un suivi en temps opportun des rendements et des retours d'information, ce qui constituera un complément d'informations concernant les effets sur la pauvreté ;
- Réaliser également des enquêtes dans les secteurs agricole et informel compte tenu de la pertinence de ces secteurs dans la connaissance du phénomène de pauvreté en Côte d'Ivoire ;
- Evaluer ex-ante l'impact des politiques économiques sur le niveau de pauvreté afin de faire un meilleur arbitrage entre les objectifs de croissance économique et de réduction de la pauvreté. Cette évaluation pourrait se faire à l'aide de l'analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale.
- Formuler divers scénarii macroéconomiques dans le DSRP final, y compris des plans de dépenses circonstanciels et des mesures correspondant à diverses projections de recettes, en tenant compte des incertitudes inhérentes aux projections de croissance et aux projections de recette ;
- Procéder à des études complémentaires de simulation de l'effet des chocs exogènes et des politiques économiques sur la viabilité et la capacité de la stratégie de réduction de la pauvreté à amortir ces effets.
- Procéder auprès de la société civile à des campagnes d'information sur le sens de la notion de pauvreté et la lutte envisagée.

La réalisation de toutes ces enquêtes et l'évaluation de la politique économique par rapport à la volonté affichée du gouvernement de lutter efficacement contre la pauvreté à l'échelle nationale impliquent le renforcement des capacités opérationnelles de l'Institut national de la statistique (INS), de la Direction générale du plan et du BNETD, la création d'une cellule complémentaire, chargée de simuler l'effet des chocs et politique économique à l'économie, d'analyser l'impact des politiques macroéconomiques sur la pauvreté et la situation sociale et ayant la capacité de faire des recommandations d'orientation ou de réorientation des différentes stratégies.

7.2 La levée des principaux obstacles à la lutte contre la pauvreté

D'autres contraintes entravent l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté. Il s'agit essentiellement de l'absence de coordination des différentes actions en matière de lutte contre la pauvreté, la marginalisation des bénéficiaires ou de la population ciblée par les différentes politiques lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces politiques. A cela, il faut ajouter l'insuffisance des ressources de l'Etat pour faire face aux besoins financiers et en général, l'irrégularité des engagements de la communauté des bailleurs de fonds.

La réduction de la pauvreté passe par la capacité des acteurs de la politique de lutte contre la pauvreté à gérer efficacement le DSRP. Aussi, le renforcement des compétences (de conception, d'exécution, de suivi et d'évaluation) des responsables de la politique de lutte contre la

pauvreté ainsi que celles de la société civile, amenés à participer à l'exécution du DSRP et à suivre le processus, est-il souhaitable.

Aussi est-il nécessaire de développer la capacité institutionnelle des ministères sectoriels dans les domaines de compétences essentiels pour le DSRP, y compris la gestion des dépenses publiques, les diagnostics de pauvreté et les questions de suivi et évaluation.

La prise en compte du processus participatif depuis l'élaboration du DSRP jusqu'à son exécution, vivement recommandé par les institutions internationales et organismes de coopération, est aussi indispensable à la réussite de la stratégie de lutte contre la pauvreté du pays. C'est pourquoi l'étude convient, avec les conclusions des différents entretiens avec certains membres de la société civile, les partenaires au développement, élus et responsables DSRP, que la participation des parties prenantes dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi des stratégies de réduction de la pauvreté est une condition *sine qua non* à la réussite de la politique de lutte contre la pauvreté dans le pays. Elle contribuera non seulement à renforcer l'engagement en faveur de la lutte contre la pauvreté, mais également à l'appropriation nationale de cette stratégie. L'implication des pauvres eux-mêmes dans le processus participatif à travers le dispositif de suivi leur donnera le sentiment d'une considération effective de la part de la communauté.

7.3 Un cadre macroéconomique favorable à la lutte contre la pauvreté

La création d'un environnement favorable à une croissance économique forte et soutenue est indispensable à la réussite du DSRP. En tenant compte de la situation économique et sociopolitique de la Côte d'Ivoire durant ces dernières années, notamment en 1999 et 2001, et des perspectives de l'économie en 2002, l'étude suggère :

- La création d'une cellule d'impact macroéconomique, de simulation de l'effet des chocs exogène et des décisions de politique économique sur l'économie. Cette cellule sera une structure technique spécialisée dans l'évaluation régulière des politiques à mettre en œuvre dans tous les secteurs de l'économie. Elle sera ainsi capable de fournir des données sur l'offre globale de l'économie dans toutes ses composantes (secteur primaire, secteur secondaire et secteur tertiaire). Elle fournira également des informations sur l'évolution de la demande globale à travers celle des différents agrégats qui la composent (consommation, investissement, dépenses publiques, importations et exportations). La cellule permettra un cadrage plus détaillé de l'économie et, par conséquent, l'élaboration de politiques sociales et de lutte contre la pauvreté plus efficaces et réalistes. Enfin, elle permettra à travers une bonne structuration de l'économie de déceler les liaisons micro-macro à même de renforcer le dispositif de lutte contre la pauvreté.
- La poursuite de l'assainissement des finances publiques par des actions vigoureuses visant l'amélioration de l'efficacité des administrations fiscale et douanière ;
- L'élargissement de l'assiette fiscale, en particulier l'impôt foncier et l'allocation d'une part relativement importante des recettes de l'Etat aux secteurs prioritaires (santé, éducation, infrastructures de base et développement rural) ;
- La poursuite et l'approfondissement des réformes sectorielles (agriculture, électricité, télécommunications, etc...).

La mise en place de politiques de développement susceptibles de réduire l'inégalité de niveau de vie entre les différentes couches de la population est primordiale en ce sens qu'il est plus facile de transformer la croissance économique en une réduction de la pauvreté lorsque les sociétés sont plus égalitaires (Ames, Brown et Devarajan, 2001).

A ce niveau, la politique de décentralisation entreprise par le Gouvernement contribuera à la réduction de l'inégalité entre les populations urbaines et les populations rurales quant à l'accès aux principales infrastructures socioéconomiques de base (éducation, santé, hydraulique, électrification, pistes rurales, assainissement, etc.).

D'une façon générale, la réduction de l'inégalité de niveau de vie entre les différentes couches de la population passe non seulement par la mise en place d'une bonne politique de développement rural, mais aussi par une place importante accordée au monde rural dans la politique globale de réduction de la pauvreté.

7.4 La mise en œuvre effective de la politique de décentralisation

La décentralisation est considérée comme un moyen efficace de parvenir à un choix cohérent, participatif et par conséquent durable, des investissements à réaliser. Elle suppose cependant la reconnaissance de la personnalité juridique et d'affaires propres à la collectivité considérée, la gestion de ces affaires par les autorités locales élues et la tutelle administrative exercée sur la collectivité décentralisée. La décentralisation permet d'associer les administrés à la prise de décisions qui les touchent directement.

En Côte d'Ivoire, le processus est en cours de réalisation, grâce aux nouvelles lois adoptées par le Parlement, notamment la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 sur le foncier et la loi n° 2001-476 du 09 août 2001 sur la décentralisation. La mise en place du Comité de gestion du foncier en novembre 2001 témoigne de la volonté de l'Etat à accélérer le processus de mise en œuvre effective de la nouvelle loi foncière, véritable instrument de développement national et des collectivités locales.

Les effets attendus du processus de décentralisation (participation des populations aux prises de décision) ne peuvent être atteints que s'il y a un transfert effectif des compétences aux collectivités décentralisées. Ce transfert doit, en outre, être complété par le renforcement des capacités de gestion des collectivités grâce à une formation du personnel. Cette formation qui a débuté en fin novembre 2001 sous forme de séminaire à Yamoussoukro pour les préfets doit être étendue aux autres autorités (conseillers généraux) qui ont en charge la gestion des collectivités décentralisées. En outre, pour concrétiser les impacts attendus de la décentralisation, il faut des politiques d'accompagnement à la régionalisation et la différenciation, qui rendent disponible l'accès à l'information, la formation et l'appui à l'organisation.

7.5 Le développement rural

En général, les petits producteurs de vivriers sont dispersés dans des villages qui sont souvent éloignés des marchés et des grands centres de consommation. La mise en place des centres de regroupement des produits à proximité des villages et l'aménagement des pistes rurales pour y accéder devront constituer une des stratégies d'amélioration des conditions de vie des agriculteurs. La garantie et la facilité d'accès aux centres de regroupement pour vendre le surplus de production pourraient inciter les agriculteurs à produire davantage en vue d'accroître leur revenu. Cette garantie de vente leur permettra également de réduire les pertes post-récolte dues aux mauvaises conditions de conservation en milieu rural.

L'aménagement des pistes rurales non seulement permettra aux ménages agricoles d'évacuer rapidement le surplus de productions mais pourra également induire d'autres effets sur le développement des zones rurales. Parmi ceux-ci, l'on peut distinguer principalement les effets sur l'emploi, le revenu et sa répartition, et l'effet sur le bien-être.

La construction des pistes rurales, opération intensive en main-d'œuvre, peut créer des emplois de manière directe par le biais de l'embauche mais également de manière indirecte par le développement des activités de transport et de commercialisation créant ainsi une source additionnelle de revenu des ménages agricoles.

La réduction des coûts de transport des produits agricoles, grâce à l'allègement des dépenses d'exploitation des véhicules sur des pistes carrossables, est un facteur favorable à l'accroissement de revenu des producteurs agricoles qui peut être induit par l'augmentation de la production suite à la hausse des prix au producteur. Les économies de coût de transport réalisées par les commerçants peuvent, en effet, être reversées en partie aux producteurs sous forme d'un prix d'achat au producteur plus élevé, ce qui les inciterait à produire davantage.

L'aménagement des pistes rurales peut également contribuer à une meilleure répartition du revenu au sein des communautés villageoises. En réduisant les coûts de transport des produits agricoles, les pistes rurales permettent de faire des économies qui sont réparties entre les transporteurs sous la forme de baisse du taux d'amortissement, les commerçants par la baisse des coûts de transactions, les producteurs par la hausse des prix d'achat et les consommateurs par la baisse de prix de vente au détail.

Enfin, l'aménagement des pistes rurales peut accroître le bien-être des ménages agricoles par la facilité qu'elles leur offrent pour accéder aux centres de soins de santé et aux biens de consommation qui ont été jusqu'à présent l'apanage des populations urbaines.

La mise en place des voies d'évacuation et des centres de regroupement des produits agricoles est un élément déterminant dans la stratégie de lutte contre la pauvreté en milieu rural. Cependant, elle doit être accompagnée d'autres mesures afin que l'effet attendu soit optimal. Ces mesures pourraient concerner la diversification de la production, l'encadrement des agriculteurs, l'information et les mesures institutionnelles permettant de vendre les excédents de produits au-delà des frontières ivoiriennes.

L'Etat devra, par des mesures appropriées, inciter les agriculteurs à opérer la mutation d'une agriculture de subsistance de type extensif à une agriculture tournée vers le marché favorable à l'intensification et à la diversification car, bien que la production agricole paraisse assez abondante, il existe des problèmes de disponibilité alimentaire liés, d'une part, à la répartition géographique de la production et, d'autre part, à l'insuffisance de la production locale. Selon la FAO⁵ l'abondance alimentaire en Côte d'Ivoire ne concerne que les racines, les tubercules et la banane plantain. Les céréales (principalement le riz), les légumes et fruits, la viande et le poisson présentent des déficits, et la Côte d'Ivoire importe des quantités importantes de riz pour pallier à l'insuffisance de la production domestique. Ce qui suppose qu'il existe des possibilités pour les ménages ruraux d'améliorer leur revenu en conquérant le marché domestique des produits importés. L'étude recommande donc que plus d'informations soient fournies aux producteurs sur les opportunités de vente qu'offrent les marchés de la sous-région et européen. En effet, l'exportation des produits comme le maïs, le mil, la banane plantain et le manioc sous forme de cossette et d'attiéké a connu une forte croissance (45% des exportations en 1995 contre 23% en 1960). Le marché extérieur devient de plus en plus attractif et demeure un débouché intéressant pour les agriculteurs qui accepteraient de diversifier et d'accroître leurs productions.

Pour remédier à l'incapacité d'autofinancement des agriculteurs, l'accès au crédit ou à des fonds de garantie est indispensable. A cet effet, l'Etat devra encadrer et aider les agriculteurs à consolider leurs organisations professionnelles agricoles (OPA) afin de bénéficier de crédits auprès des institutions bancaires et d'accroître leurs activités. Il devra, en outre, étendre les approches décentralisées d'épargne et de crédit.

⁵ FAO (2000) Bilan commun des pays (BCP). Abidjan, Côte d'Ivoire

La clarification du statut juridique de la propriété foncière est un élément fondamental à l'activité des populations (propriétaires fonciers, exploitants agricoles, jeunes déscolarisés, etc.). La loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 fait du patrimoine foncier un outil de développement individuel et collectif en sécurisant à la fois le propriétaire foncier et l'exploitant agricole. Cette loi favorise le développement d'un marché foncier qui, à priori, peut permettre aux jeunes, aux femmes et à d'autres catégories sociales en marge de la production d'avoir accès à la terre et d'y investir à des fins productives. L'accès à la terre et l'accroissement de la productivité agricole grâce à l'intensification des cultures permettra de réduire le chômage et la pauvreté monétaire en milieu rural. Par ailleurs, le titre foncier garantira non seulement les investissements déjà effectués mais donnera la possibilité aux agriculteurs qui désireront utiliser leur propriété foncière comme hypothèque d'avoir accès au crédit pour des nouveaux investissements productifs.

Afin de faire de la terre un outil de développement, dans l'esprit de la nouvelle loi foncière, les décrets d'application de la dite loi devront effectivement être mis en application. La mise en place de la Commission de gestion foncière au mois de novembre 2001 augure de bonnes perspectives quant à l'application de cette loi.

La préservation de l'environnement pour une production agricole durable devra constituer la préoccupation permanente de la plupart des populations rurales, aidées en cela par les pouvoirs publics à travers des campagnes de sensibilisation.

Les effets des changements pluviométriques sur la production agricole sont néfastes pour les ménages vivant dans les régions qui connaissent une dégradation avancée de l'environnement. L'Etat devra, par conséquent, sensibiliser et former ces populations en matière de défense et de restauration des sols dans toutes leurs activités agricoles. Les services publics d'encadrement devront également vulgariser, auprès de ces agriculteurs, des petites technologies d'exhaure et de petite irrigation en vue d'étendre les périodes de production, augmenter les superficies cultivées en contre saison et diversifier les sources de revenu agricole.

L'étude note que l'utilisation rationnelle des ressources en eau, à travers une réelle politique de gestion intégrée des ressources en eau (Kouadio, 1997), fera de l'irrigation l'un des choix stratégiques essentiels au développement économique et social de la Côte d'Ivoire.

Dans ce contexte, l'aménagement hydro-agricole et surtout la réhabilitation des aménagements existants (BNETD, 1995) devront constituer une option de base invariable des politiques de développement agricole à mettre en œuvre par les pouvoirs publics.

Du point de vue de l'intégration et de la réforme sectorielle, l'étude recommande de :

- Promouvoir, au niveau des filières, l'intégration verticale des structures de production, de transformation et de commercialisation des produits agricoles ;
- Renforcer les attributions des départements en charge des activités rurales non agricoles (artisanat, pêche, élevage, éco-tourisme, etc...) en vue de les rendre plus dynamiques ;
- Réduire de manière substantielle la taxation (restrictions diverses dans la mobilité des produits et intrants, taxes à l'exportation) des produits agricoles.

- Privilégier les emprunts ou dons devant servir à la réforme des activités agricoles et rurales non agricoles dans les recherches de financement aussi bien bilatéral que multilatéral par l'Etat.

7.6 La lutte contre les autres causes de pauvreté

En plus des difficultés d'accès à la terre et au crédit, le faible niveau d'éducation a été identifié comme une cause importante de pauvreté des populations rurales, des femmes et des jeunes. L'élaboration d'une stratégie efficace de lutte contre la pauvreté implique la prise en compte de cette insuffisance.

L'amélioration du niveau d'instruction des femmes s'avère nécessaire à la levée des obstacles qui s'opposent à leur émancipation et à leur participation effective au processus du développement. Cette amélioration passe par la scolarisation des filles et l'alphabétisation des femmes. L'amélioration de leur niveau d'instruction limitera leur marginalisation dans la vie économique et sociale parce que le niveau d'instruction adéquat leur offrira non seulement la possibilité d'accéder à des emplois plus stables et mieux rémunérés, mais également le choix d'orienter leur carrière en fonction des diverses opportunités d'emploi.

L'amélioration du niveau d'instruction des femmes est d'autant plus importante qu'elle reste une condition à la réussite d'une politique démographique qui conditionne à son tour la réussite de la politique de lutte contre la pauvreté.

La prise en compte des travaux à haute intensité de main-d'œuvre (THIMO) dans le processus de programmation des investissements publics et privés permettra d'absorber la grande partie des chômeurs, notamment les jeunes et les femmes analphabètes ou ayant un bas niveau d'instruction. Cela suppose que l'Etat assure une certaine flexibilité de l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) aux marchés publics et favorise la sous-traitance (Kouadio, 1999).

L'amélioration de l'environnement économique du secteur informel à travers celle de la micro et de la petite entreprise permettra aux actifs de ce secteur, notamment les femmes, d'augmenter leurs revenus. Cette amélioration doit être un engagement ferme dans la version finale du DSRP en raison du poids économique important de ce secteur.

7.7 L'amélioration de la coordination et de l'harmonisation de l'aide des bailleurs de fonds

La coordination de l'aide et l'harmonisation des procédures des bailleurs de fonds revêtent une importance capitale pour le renforcement du dispositif DSRP. Ce dispositif a été conçu en partie pour surmonter des difficultés chroniques concernant la coordination des bailleurs de fonds, la faible internalisation par le pays de programmes financés par les bailleurs de fonds, et la fragmentation des programmes et organismes gouvernementaux provoquée par des procédures et politiques multiples, et parfois incohérentes, de prestation et de gestion de l'aide.

Pour surmonter ces difficultés, les bailleurs de fonds devront être dans de meilleures dispositions et collaborer effectivement avec le DSRP du pays lors de sa mise en œuvre. S'ils y parviennent, le DSRP deviendra un instrument efficace permettant au pays de mieux contrôler l'aide extérieure. Les procédures administratives du pays et les frais de transaction de l'aide au développement s'en trouveront réduits, les activités de développement plus efficaces, et les exigences en matière d'information, de renseignements et de rapports simplifiés.

7.8 La mise en place d'un cadre budgétaire cohérent

L'analyse de l'aspect du financement du DSRP, à travers la version intérimaire a montré des zones d'ombres. Elles portent sur l'imprécision du cadre budgétaire quant au mode d'allocation des ressources attendues de l'initiative PPTE et des partenaires au développement. Aussi, l'étude recommande :

- D'établir clairement les besoins en financement et leur affectation. Cela permet aux partenaires au développement d'avoir une certaine lisibilité sur le volume d'appui financier à apporter et ce à quoi il devrait servir ;
- De procéder à une hiérarchisation des financements par rapport aux actions prioritaires. Comme cela a été rapporté au cours des entretiens pour cette étude, l'une des faiblesses en matière de programmation budgétaire en Côte d'Ivoire réside dans la précipitation avec laquelle les budgets sont construits. Alors qu'ils devraient au préalable faire l'objet d'une étude approfondie sur les projets facilement réalisables, moins budgétivores et qui présentent des résultats probants ;
- D'établir une lisibilité entre les ressources PPTE et les contributions des partenaires au développement en termes de ressources additionnelles. La création de comptes spéciaux d'affectation pourrait à ce titre faciliter la traçabilité des décaissements prévus au titre de l'initiative PPTE et ceux des appuis additionnels.
- De fournir des indicateurs de contrôle sur les taux de décaissement et les taux de réalisation des projets. Cela permettra aux donateurs et différents bailleurs de fonds d'apprécier le niveau d'absorption des appuis budgétaires apportés au titre de la stratégie de réduction de pauvreté en Côte d'Ivoire ;
- De renforcer la capacité (formation, recyclage, etc...) des chefs de projets, des responsables ministériels et coordonnateurs DSRP sur les nouvelles procédures budgétaires (nouvelle nomenclature budgétaire et Système Intégré de Gestion des Finances Publiques), le montage et la mise en œuvre de projets ;
- De définir les différents chapitres budgétaires pour les appuis extérieurs afin d'éviter que certains secteurs aient un surplus de ressources par rapport aux activités prévues alors que d'autres en sont déficitaires ;
- Enfin, l'étude recommande de desserrer les contraintes inhérentes au SIGFIP tout en assurant une certaine transparence dans les procédures budgétaires

7.9 Le dispositif institutionnel de mise en œuvre du DSRP

En dépit de l'absence d'une description des différents scénarii sur le choix du dispositif institutionnel de mise en œuvre du DSRP dans la version intérimaire, l'étude recommande sur la base des préoccupations soulevées par les personnes rencontrées pour cette étude, en ce qui concerne le cadre institutionnel :

- La possibilité d'ériger le DSRP en une loi en vue de lui donner plus de force dans son application et son appropriation nationale par les différentes couches socioéconomiques du pays ;

- Le respect des règles de la bonne gouvernance en associant notamment les différentes parties prenantes au processus d'élaboration du DSRP (société civile, administration, opérateurs du secteur privé, partenaires au développement) dans l'exécution et le suivi des projets ;
- Le cadre institutionnel de mise en œuvre devra être souple pour éviter l'apparition d'une bureaucratie lourde et inefficace. A ce titre, la nomination des personnes aux différents postes de responsabilité devra respecter les critères de compétences et de bonne compréhension du DSRP à travers son élaboration et sa mise en œuvre. En outre, les critères objectifs de sélection des personnes ressources, des institutions, des entreprises prestataires de services doivent être clairement définis.

Le DSRP dans son organisation et sa structure ne doit pas fonctionner suivant le modèle de l'administration ivoirienne actuelle, connue pour sa lourdeur et ses pesanteurs. Alors que les politiques sectorielles de réduction de la pauvreté peuvent être réalisées par les ministères spécifiques.

La faiblesse des capacités humaines et institutionnelles des structures chargées de la mise en œuvre du DSRP (administration, société civile, bénéficiaires, entreprises prestataires de services,...), pourrait affecter négativement l'efficacité des actions de lutte contre la pauvreté. Enfin, les concepteurs devront définir un cadre régulier de révision du DSRP et veiller à la bonne circulation de l'information au niveau des différents partenaires (élus, société civile, partenaires au développement, administration).

CONCLUSION

La lutte contre la pauvreté constitue un engagement pour l'ensemble de la communauté nationale et internationale (société civile, partenaires au développement, élus, administration). La communauté internationale (Nations Unies, bailleurs multilatéraux et bilatéraux) a fait de la lutte contre la pauvreté sa priorité majeure depuis le Sommet mondial sur le développement social de Copenhague de 1995 et les assises des assemblées annuelles du FMI et de la Banque mondiale de 1999. Au cours de ces rencontres, la communauté internationale a approuvé le principe que l'élaboration de document de stratégie de lutte contre la pauvreté (DSRP) soit une exigence à remplir par chaque pays membre pour bénéficier des prêts concessionnels des deux institutions (FMI, BM) ainsi que pour l'allègement de la dette au titre de l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTe). Les objectifs de ce document devraient, en outre correspondre à ceux du millénaire des Nations Unies (réduction de l'extrême pauvreté de moitié, diminution de la mortalité des enfants de deux tiers, instauration de l'éducation universelle au niveau du primaire et restauration de l'équité entre les sexes dans l'enseignement). C'est dans ce contexte qu'a été élaboré le DSRP ivoirien dont la version finale est prévue pour la fin du mois de septembre 2002. Ce document constituera pendant les cinq prochaines années le programme de développement de la Côte d'Ivoire.

Lors de son élaboration, le DSRP s'est fortement appuyé sur un processus participatif qui a vu une large participation des différentes couches de la société ivoirienne. Les desiderata des populations ont été exprimés à travers différentes versions du DSRP, dont la dernière, DSRP-I, a fait l'objet de cette étude. L'analyse du DSRP-I et les résultats des entretiens que nous avons réalisés ont montré que le processus participatif s'est relativement bien déroulé avec des innovations dans l'approche participative (larges consultations, association des pauvres au processus,...). Quelques faiblesses sur le processus participatif sont rapportées et tiennent

notamment à des problèmes d'organisation et l'absence d'orientation du Gouvernement dans la définition des axes prioritaires par les participants.

Le contenu du DSRP-I, bien que prenant en compte l'ensemble des préoccupations des populations devrait cadrer avec les réalités budgétaires, les conditionnalités liées à l'initiative PPTE et les capacités réelles d'une économie encore sinistrée (fragilisée par les tensions et troubles politiques).

Son contenu rencontre aussi les préoccupations des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux pour lesquelles des efforts d'harmonisation des actions sont à encourager dans la manifestation de leurs appuis techniques et financiers à la Côte d'Ivoire.

Les incertitudes, notamment, politiques, financières et institutionnelles doivent être prises en compte dans la version finale du DSRP. La récupération politique du DSRP à des fins électorales, l'impact des troubles sociopolitiques (situation actuelle de la Côte d'Ivoire), le retard dans les décaissements de ressources attendues et la lourdeur institutionnelle sont, en effet, des risques présidant à l'échec de la politique de lutte contre la pauvreté.

C'est pourquoi, l'étude a recommandé un certain nombre d'actions tendant à amoindrir l'effet de ces chocs. Parmi celles-ci on note la nécessité d'une actualisation des données sur la pauvreté, la vulgarisation de la notion de pauvreté et le renforcement du dispositif de collecte et d'analyse des données sur la pauvreté. A ce titre, les capacités institutionnelles et humaines des structures techniques (INS, BNETD,...) devront être renforcées. Une cellule complémentaire de simulation de l'effet des chocs à l'économie doit être créée afin d'assurer la pérennité des actions projetées par le DSRP.

La politique d'assainissement des finances publiques doit être poursuivie à travers l'amélioration des circuits de dépenses et la simplification des procédures budgétaires afin d'accroître le taux d'absorption des ressources qui seront affectées aux différents projets.

Au niveau de la politique de décentralisation en cours, l'étude a recommandé qu'elle soit renforcée en assurant, notamment, une cohésion entre les organes de décision des collectivités décentralisées et ceux du DSRP.

La promotion du monde rural est également une des priorités du DSRP. L'étude a recommandé à ce niveau la levée d'un certain nombre de contraintes liées à son évolution, à savoir : les difficultés d'accès à la terre (mise en application effective de la loi sur le foncier rural), d'accès au crédit (renforcement du micro crédit), la faiblesse du niveau de formation et d'encadrement des masses paysannes et les difficultés d'écoulement des productions (amélioration des pistes, création de centres de pré-collecte et de distribution).

Au total, la mise en œuvre d'une politique efficace de lutte contre la pauvreté, passe, d'une part, par une définition des mécanismes de financement plus réalistes et conformes aux performances de l'économie ivoirienne dans le court et moyen terme, et, d'autre part, par la définition de priorités dont la réalisation aura un impact certain sur la réduction de la pauvreté. Les quelques faiblesses reconnues par une grande partie des interviewés, à savoir, l'absence de plans d'actions pour les différents axes prioritaires, de stratégies de renforcement de la capacité d'absorption de ressources des structures d'exécution, d'une plate-forme permanente de concertation entre les différents partenaires au développement et les responsables DSRP (en vue d'assurer un climat de confiance et d'éviter le risque de duplication de projets) devront être prises en compte dans la version finale.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Abdelkhalek, T. (2000). La pauvreté au Maroc : Une Approche basée sur la Satisfaction des Besoins de Base. Session de formation " Mesure et Analyse de la Pauvreté pour les Politiques Publiques en Afrique ", Dakar, 30 octobre - 10 novembre 2000.
- Abdelkhalek, T. et Chaoubi, A. (1999). Croissance économique et pauvreté au Maroc : Contexte Théorique, Communication à la Session de Formation " Mesure et Analyse de la Pauvreté pour les Politiques Publiques en Afrique ".
- Ames, B., Brown, W. et Devarajan, S. (2001). Problèmes macroéconomiques ; Atelier sur Croissance Economique et lutte contre la Pauvreté, BAD, Banque Mondiale, FMI, Abidjan, 24 sept- 05 oct. 2001,- Version pour commentaires.
- Ashenfelter, O. ; Deaton, A. ; Solon, G. (1986). Collecting Panel Data in Developing Countries: Does It Make Sense? LSMS Working Paper Number 23, World Bank, Washington, D. C., U.S.A.
- Bureau National d'Etude Technique et de Développement, BNETD ex-DCGTx (1995) : Programme Sectoriel d'Aménagement Rural, Inventaire et Diagnostic des barrages
- Charckravaty, S.R., Mukherjee, D., Ranade, R.R.(1997), on the family of subgroups and factor decomposable measures of multidimensional poverty, bordeaux, séminaire de l'URA, université Montesquieu – Bordeaux IX, France.
- CIRES, (1999). Projet de Programme de recherches du CIRES 1998-2004. CIRES, Abidjan.
- Comité de Supervision du DSRP (2002) : Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté – Intérimaire. Abidjan.
- ECDPM, (1998). "Approaches and Methods for National Capacity Building. Report of a workshop. " Maastricht: ECDPM
- FAO, (1997). RED-IFO, un modèle pour analyser la décentralisation", Coll. Décentralisation et Développement rural, N° 3, FAO-SDA, Rome, 1997.
- Fonds Monétaire International (2002). Observations de la mission de consultation du FMI au titre de l'Article IV et la revue du programme. 13 Août 2002, Côte d'Ivoire.
- Fonds Monétaire International (2002). Le rôle du renforcement des capacités dans la réduction de la pauvreté. Services du FMI, Mars 2002.
- FMI/ BM, (2002). Réexamen du dispositif des Documents de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) : principaux constats. Washington.
- FMI/ BM, (1999). Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté : Questions d'ordre opérationnel. Washington.
- Grootaert, C. (1996). Réformes Economiques et Analyse de la pauvreté : L'expérience de la Côte d'Ivoire. Editions L'Harmattan, Paris.

- INS (2000). Premiers Résultats Définitifs du RGPH-98. INS, Abidjan.
- Kouadio, A. K. (2001). Dette de la Côte d'Ivoire et Défi dans la Lutte Contre la Pauvreté. United Nations University, WIDER, 17-18 août 2001, Helsinki (Finlande).
- Kouadio, A., K., N'zi, M., Ouattara, I. (2000). Ajustement monétaire et pauvreté alimentaire en Côte d'Ivoire. Rapport intermédiaire, CREA – AERC, Nairobi
- Kouadio, A. K. (1999). Programme d'infrastructure à Haute Intensité de Main d'œuvre, Séminaire de formation des membres du Groupe du Réseau National pour le Programme " des emplois pour l'Afrique ". PNUD / BIT, Abidjan.
- Kouadio, A. K. (1997). Evaluation de la politique Economique et Financière du Secteur de l'Eau en Côte d'Ivoire, note de présentation, atelier des 9 et 10 juillet 1997, Haut Commissariat à l'Hydraulique, Cabinet du Premier Ministre de Côte d'Ivoire, Abidjan.
- Kuznet, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. American Economic Review, vol. 45, No1, pp.1-28.
- LAVERGNE, Réal et SAXBY, J. (2001). Le développement des capacités: Vision et conséquences ", (PDF, 56 Ko) Collection de publications hors série sur le développement des capacités, no 3, ACDI Direction générale des politiques, janvier 2001.
- Lufumpa C. L. (1998). Développement durable en Afrique: lien entre la pauvreté et l'environnement. Bulletin de la Banque Africaine de Développement : juillet-août 1998.
- PNUD (1999) . Programme National de Lutte contre la pauvreté : Amélioration de l'accès aux infrastructures et aux services sociaux. PNUD, Abidjan.
- PNUD (2001). Rapport Mondial sur le Développement Humain 2001. Mettre les Nouvelles Technologies au Service du Développement Humain. PNUD
- PNUD/INS (2000). Profil et Déterminants de la Pauvreté en Côte d'Ivoire en 1998. Rapport de Base de la Table Ronde sur la Pauvreté, Rapport Définitif, Abidjan.
- République de Côte d'Ivoire (2000). Eléments de Réflexion pour une Stratégie Nationale de Lutte Contre la Pauvreté. Vol 1, Cellule de Lutte Contre la Pauvreté, Miméo. Abidjan.
- République de Côte d'Ivoire (2002). Lettre de politique de développement. Abidjan.
- Selden, T.M., (1994). Environmtal Quality and Development: Is there a Kuzuts Curve for Air Poluttion Emissions. Journal of Environmental Economics and Management, 27 pp. 147-162.
- TsiKata M. Yvonne (2001) : Document sur la Stratégie de Réduction de la pauvreté. Notes de conférence, Séminaire sur les stratégies de réduction de la pauvreté, Abidjan, Côte d'Ivoire 30 avril-4mai 2001.
- Wetta, C. et al (1999). Le profil d'inégalité et de pauvreté au Burkina Faso. Projet MINIMAP, CEDRES/CRDI

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Institutions	Personnes ressources	Fonction
Assemblée Nationale (deux députés)	WOHI MESSE	Député, Vice président du groupe parlementaire UDPCI
BCEAO	Mr BEUGRE yao	Collaborateur du Directeur national BCEAO/ Directeur du crédit
DGB (Direction Générale du Budget)	MM. FOFANA MM. DOUMBIA	Directeur Directeur-adjoint
Banque Mondiale	M.Ousmane DIA	Assistant du directeur des opérations de la BM en côte d'Ivoire
Délégation Union Européenne en Côte d'Ivoire	Alexandra BENSCH	Premier Secrétaire Conseiller Economique
BAD	GALIBAKA	Division pauvreté chargée des Opérations Côte d'Ivoire
Patronat (CNPI)	M. DIALLO OUSEIGNE Mme. EHUI M. LOBA	Chargés d'études au CNPI
BNETD	M. BADIET SERGES	Chargé d'études
DSRP (Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté)	M.KOFFI KOFFI M.N'ZUE FELIX	- Président du Comité de supervision DSRP - conseiller technique du Premier Ministre
RIOF(Réseau Ivoirien des Organisation Féminines)	MM GOGOUA. R	Présidente du RIOF
FEDERATION DES réseaux des ONG	M.GOMME HILAIRE M. TEHE PARFAIT	- Président de la FEDERALE - Secrétaire Général
MUTUELLE DE DEV OYINE	M. KANE MORY	Directeur Exécutif
DGE (Direction Générale de l'Economie)	Mme EHUI MAMOU	Directeur Général adjoint
COTE D'IVOIRE PROSPERITE	Patrick klossaï l	Président du CIP
PNUD	MM ANOH	Coordonnateur du programme d'appui à la lutte contre la pauvreté du PNUD