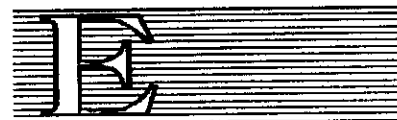




NATIONS UNIES
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

61604
need III



Distr.: GENERALE

E/ECA/CM.22/CRP.4
8 mai 1996

FRANCAIS
Original: ANGLAIS/FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Trente et unième session de la Commission/
vingt-deuxième réunion de la Conférence
des ministres

Addis-Abeba (Ethiopie)
6-8 mai 1996

**RAPPORT DU FORUM DE HAUT NIVEAU SUR LES DEPENSES PUBLIQUES
ET LES PAUVRES EN AFRIQUE**

1. En liaison avec le thème de la vingt-deuxième réunion de la Conférence des ministres responsables du développement économique et social et de la planification, un forum de haut niveau sur les dépenses publiques et les pauvres en Afrique s'est tenu le 7 mai 1996 en marge de la Conférence.
2. Les personnalités invitées au forum étaient Mme Patricia de Mowbray, directrice adjointe du bureau des études sur le développement du PNUD et M. Michaël Edwards de "Save the Children Fund" (Royaume-Uni). Le Forum a été présidé par S.E. Aleke Banda, Ministre des finances et de la planification économique du Malawi.
3. Dans son allocution d'ouverture, M. K.Y. Amoako, Secrétaire exécutif de la CEA, a déclaré que ce forum offrait l'occasion aux représentants d'échanger des idées et des données d'expérience sur les principales questions de développement en Afrique. Les résultats des discussions et les recommandations auxquelles aboutirait ce forum permettraient à la CEA d'identifier et de privilégier dans ses travaux des questions intéressant les Etats membres.
4. Il a souligné que près de la moitié de la population du continent vivait dans la pauvreté. Qui pis est, l'Afrique était la seule région du monde où la pauvreté était appelée à s'accroître dans l'avenir. Il a cité un certain nombre de raisons qui étaient à l'origine de la persistance de la pauvreté en Afrique dont la faiblesse de la croissance économique et le modèle de cette croissance. Il a ensuite identifié les principales caractéristiques de la pauvreté en Afrique: accès insuffisant ou absence d'accès à la terre, mauvaise gestion des ressources naturelles, accès insuffisant aux marchés, accès insuffisant aux services sociaux, faiblesse de la participation au processus de décisionnel et incapacité à tirer profit des offres d'emploi.
5. Le Secrétaire exécutif a ensuite proposé des stratégies efficaces de réduction de la pauvreté: une croissance reposant sur une utilisation intensive de la main-d'oeuvre, la promotion de l'investissement dans le secteur social (notamment l'éducation et la santé), l'utilisation des services sociaux, la gestion saine des affaires publiques et l'obligation de rendre des comptes ainsi que la mise en place de filets sociaux au bénéfice des personnes temporairement victimes de la pauvreté (en raison de la sécheresse, des guerres, de la famine, etc.).
6. Il a en outre indiqué qu'un consensus émergeait concernant le rôle des approches de développement reposant sur le marché et de la croissance impulsée par le secteur privé en vue d'alléger la pauvreté. Il a souligné que les pouvoirs publics devaient jouer un rôle important dans la réalisation du progrès économique et social. Ils étaient, en plus de leurs fonctions courantes, tenus de faire ce qu'habituellement ils faisaient le mieux, c'est-à-dire corriger les distorsions du marché, créer un environnement favorable au développement du secteur privé et garantir la sécurité.
7. L'orateur a affirmé que ni le gouvernement ni le secteur privé ne pouvaient seuls assurer les besoins sociaux nécessaires. Les deux secteurs étaient donc condamnés à coopérer. Il n'en restait pas moins que les gouvernements devaient protéger les pauvres et mettre en place l'infrastructure nécessaire pour permettre à ceux-ci de mener des activités génératrices de revenus. La part des dépenses publiques dans le PIB des pays africains était très élevée, mais ce qui importait le plus était la répartition de ces dépenses, notamment la part qui revenait aux pauvres.
8. Le Secrétaire exécutif a ensuite souligné que les dépenses d'éducation étaient importantes pour le renforcement des capacités humaines. Il a également précisé que les dépenses consacrées à la lutte contre la pauvreté englobaient les dépenses du secteur économique destinées à augmenter les possibilités d'activité rémunérée pour les pauvres, à assurer les services sociaux de base et les transferts ou les filets sociaux en vue de soutenir la consommation des pauvres. Il a indiqué que les dépenses du secteur économique destinées à augmenter les revenus des pauvres et à accroître leur contribution à la croissance concernaient des projets et

programmes de mise en place ou de renforcement d'infrastructures et d'institutions en soutien aux secteurs et aux modèles de production à forte intensité de main-d'oeuvre.

A. Les exposés

9. Les deux animateurs ont fait des exposés stimulants et incitant à réfléchir sur divers aspects de la question des dépenses publiques et de ses effets sur les pauvres en Afrique.

10. Pour commencer, Mme de Mowbray a fait observer que l'Afrique était l'une des plus riches régions du monde en termes de ressources humaines et naturelles, en ajoutant toutefois que les indicateurs africains de mise en valeur des ressources humaines étaient sensiblement inférieurs à ceux des autres régions. Elle a signalé que d'ici la fin de la décennie, plus de la moitié de la population africaine vivrait dans la misère absolue. Elle a déclaré qu'actuellement en Afrique subsaharienne, il n'y avait qu'une seule infirmière pour dispenser des soins à plus de 8 000 personnes contre 3 000 dans le reste du monde en développement, un seul médecin pour plus de 36 000 personnes contre un médecin pour 6 000 à 7 000 personnes dans les autres régions en développement. La durée moyenne de la scolarité des Africains est inférieure à deux ans - la plus faible dans le monde - et seulement un enfant sur deux terminait l'école primaire.

11. L'animatrice a identifié sept principes visant à mieux cibler les dépenses publiques en vue d'éliminer et de prévenir la pauvreté, à savoir le caractère complexe et multidimensionnel de la pauvreté et les six nécessités suivantes : s'attaquer à la pauvreté dans le contexte du processus du développement, faire plus avec moins, recourir aux dépenses publiques seulement en dernier ressort, partager les coûts et lancer de nouvelles opérations en association, mettre au point une nouvelle forme de coopération internationale pour le développement, et enfin saisir les occasions dans l'intérêt de l'Afrique.

12. L'animatrice a souligné que la pauvreté n'était pas simplement une question de revenus trop faibles ou de besoins de base non satisfaits et que, pour y remédier, il ne suffisait pas de faire la charité ou de prendre des dispositions destinées à parer au plus pressé. La lutte contre la pauvreté exigeait par conséquent un vaste programme qui devait faire appel à la participation des pauvres, viser à aplanir les inégalités sociales et s'attaquer aux causes profondes du phénomène.

13. Mme de Mowbray a lancé un appel à la Commission et aux représentants pour qu'ils conjuguent leurs efforts en vue des mesures de suivi ci-après :

a) organiser au cours du quatrième trimestre de 1996 un atelier sur les instruments financiers - ceux qui existent déjà et les nouveaux dont les obligations en matière de développement humain;

b) organiser au cours du premier trimestre de 1997 un atelier de suivi à Habitat II, réunissant des maires et des spécialistes du développement en vue d'examiner les possibilités de lancer des obligations municipales, des crédits hypothécaires pour les ménages, etc.

c) procéder à un examen détaillé des besoins futurs de l'Afrique au XXI^e siècle en matière d'assistance et de coopération internationale pour le développement, et ce à partir de septembre 1996 pendant une période de six mois.

14. Dans son exposé, M. Edwards a fait remarquer que le principal problème consistait à trouver le meilleur moyen de lutter contre la pauvreté dans un contexte de resserrement budgétaire. Tout en faisant siens les domaines prioritaires pour lutter contre la pauvreté, il a constaté que, vu les insuffisances financières, il serait impossible de prendre les dispositions qui s'imposaient. Aussi fallait-il trouver d'autres moyens de faire face au

problème. Il a souligné l'importance capitale des investissements en faveur des enfants africains et mis en évidence les bénéfices considérables qui en résulteraient. Ainsi pour chaque dollar investi au titre de la vaccination des enfants, on économiserait ultérieurement 10 dollars E.-U. sur les frais de santé et chaque dollar dépensé pour l'éducation des enfants permettrait d'économiser 5 dollars E.-U. à l'avenir.

15. Il a indiqué que les solutions de remplacement les plus couramment utilisées pour combler le déficit des dépenses publiques étaient la fourniture de ressources privées et l'aide étrangère. Il s'est cependant interrogé sur l'hypothèse selon laquelle les rôles des secteurs public et privé dans la fourniture des services réagiraient convenablement pour se soutenir mutuellement en cas de pénurie de ressources.

16. Il a attiré l'attention des représentants sur l'idéologie des ONG qui gagnaient du terrain et l'idée selon laquelle elles étaient plus rentables et plus proches des pauvres. Il a indiqué qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves pour soutenir ce point de vue. Au contraire, tout indiquait que les ONG ne réussissaient pas à atteindre les couches les plus pauvres, que leurs activités n'étaient pas réellement viables, qu'elles fonctionnaient au moyen de subventions souvent refusées aux gouvernements, qu'elles fournissaient un ensemble de services inégaux et qu'elles ne rendaient pas de comptes aux pauvres qu'elles servaient.

17. S'agissant de l'aide étrangère, l'orateur a indiqué qu'elle avait été mal utilisée dans le passé. En tout état de cause, c'était la qualité et non la quantité de l'aide qui importait. La qualité de l'aide destinée aux soins de santé laissait beaucoup à désirer. Il fallait opérer un changement en matière d'aide pour soutenir le développement véritable. A cet égard, il y avait lieu d'encourager la diversité et de renoncer à mettre l'accent sur les objectifs à court terme et la recherche de résultats rapides pour se concentrer plutôt sur les questions de développement à long terme. Il fallait également établir des partenariats réciproques plutôt que des relations entraînant des obligations unilatérales.

18. Les ONG pouvaient jouer un rôle important pour promouvoir les changements nécessaires. Leur plus grand impact serait cependant sur les domaines de la mobilisation sociale et de l'activisme politique afin de constituer les groupes nécessaires pour provoquer les réformes du système de l'aide internationale.

19. L'orateur a conclu que, en dernière analyse, on avait surtout besoin de gouvernements efficaces, responsables devant le public, forts et compétents, travaillant avec le secteur privé.

B. Les débats

20. Les débats qui ont suivi l'exposé ont été axés sur un certain nombre de questions.

21. Un consensus général s'est dégagé selon lequel il n'y avait pas de définition universellement admise de la pauvreté. Cette dernière était complexe et multiforme et se manifestait de diverses manières aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, à plusieurs niveaux et que les dimensions culturelles de son incidence différaient d'un endroit à l'autre et d'un pays à l'autre. Le Forum est convenu qu'il fallait conceptualiser la pauvreté de façon appropriée en tenant compte de ces réalités variables.

22. Le danger d'être piégé dans un modèle particulier ou une définition particulière de la pauvreté a été mis en lumière. C'était ainsi que la conception courante de la pauvreté la définissant comme une pénurie de richesses et de biens matériels soulevait certaines préoccupations. Une définition plus large incorporant la satisfaction des besoins essentiels et permettant à chaque individu de mettre en valeur ses potentialités, ses talents et sa créativité plus librement s'imposait.

23. Malgré l'absence d'une définition uniforme de la pauvreté, le Forum est convenu que l'Afrique connaissait une pauvreté généralisée et plusieurs participants ont donné des exemples de l'existence de la pauvreté dans leurs pays respectifs. Dans certains pays, 60% de la population vivait dans la pauvreté telle que définie par le Rapport sur le développement humain du PNUD; dans d'autres, les chiffres étaient de 30 ou 40% de l'ensemble de la population.
24. Les participants sont convenus qu'il fallait élaborer une série de mesures et d'indicateurs pour suivre la fréquence et l'apparition de la pauvreté, mesures et indicateurs pouvant également servir à mettre en évidence les tendances générales de la pauvreté dans la région et dans les différents pays. Il a été indiqué que des systèmes de suivi étaient nécessaires afin de savoir qui étaient réellement les pauvres, là où ils vivaient et les facteurs qui les affectaient. Il fallait également un système d'information fiable pour surveiller l'impact du développement sur les pauvres, en particulier dans les pays appliquant les programmes d'ajustement structurel afin de prévenir le danger d'exclusion sociale.
25. Il a été généralement admis que l'élimination de la pauvreté était l'objectif général du développement ainsi que la stratégie de développement en vigueur dans beaucoup de pays africains. Etant donné que la lutte contre la pauvreté n'était pas synonyme de charité mais de démarginalisation des pauvres, les structures économiques et sociales devaient être transformées afin d'élever le niveau de vie et d'accroître l'amour-propre et l'indépendance des pauvres. Le lien entre la paix, la stabilité sociale et la pauvreté a également été mis en exergue.
26. Il a été généralement reconnu que la pauvreté était l'un des problèmes majeurs de beaucoup de pays africains et qu'elle devrait être traitée de façon structurelle, dans un cadre maîtrisé sur le plan social et au niveau macro et micro-économique. Par ailleurs, il a été souligné la nécessité de rompre le cercle vicieux de la pauvreté en modifiant la façon de penser des pauvres afin de les pousser à être plus ambitieux et à exploiter au maximum leur potentiel.
27. Un certain nombre de représentants ont parlé des grands espoirs que les pauvres, dans beaucoup de pays africains, plaçaient dans l'Etat en tant que fournisseur de services sociaux. Le sentiment était que les hommes politiques aggravait le problème en faisant des promesses qu'ils savaient ne pouvoir tenir. Un représentant a déclaré qu'on ne pouvait pas attendre des investisseurs étrangers qu'ils règlent le problème complexe de la pauvreté en Afrique. Un autre a souligné que bien que les ONG jouent un rôle utile dans la lutte contre la pauvreté dans certain pays, elles avaient souvent des priorités et des programmes différents de ceux du gouvernement.
28. Le Forum a été informé de l'existence d'un certain nombre de mesures de lutte contre la pauvreté prises dans plusieurs pays dans le cadre de leurs efforts de développement national. Il s'agissait: de programmes de travaux publics comprenant des travaux à forte intensité de main-d'oeuvre, des travaux sociaux, économiques, et des travaux municipaux relatifs à l'infrastructure; de programmes de développement communautaires dans les villes mettant les services à la portée des pauvres sur un plan géographique, social et économique, et de programmes de développement d'entreprises en vue de créer des emplois pour les chômeurs et autres groupes défavorisés, en créant de nouvelles entreprises et en venant en aide à celles qui existaient.
29. Certains pays ont fait part d'autres mesures institutionnelles remarquables de lutte contre la pauvreté comme la création d'un fonds social pour le développement et d'autres dispositifs de sécurité, la mise en place de ministères pour la qualité de la vie, l'habitat, les handicapés et les catastrophes naturelles ainsi que la création d'autres services connexes de lutte contre la pauvreté. Certains représentants ont souligné la nécessité d'imposer des services nationaux de suivi de la pauvreté pour suivre les activités de lutte contre la pauvreté menées par

l'Etat. A cet égard, un représentant a proposé que chaque programme public national comporte un volet de lutte contre la pauvreté avec un système d'information pour le suivi.

30. Le Forum a souligné la nécessité pour les gouvernements d'augmenter les capacités de production des pauvres et d'éviter la charité en leur faveur. On a insisté sur la nécessité de dispositifs institutionnels conçus pour aider les pauvres à s'aider eux-mêmes.

31. L'idée nouvelle d'avoir des séances spéciales pendant les réunions de la Conférence des ministres afin d'échanger des idées sur des problèmes a été bien accueillie.

32. Outre les recommandations des deux orateurs, le Forum a proposé un certain nombre de mesures de suivi contribuant à éliminer la pauvreté en Afrique. Elles comprenaient la nécessité d'effectuer davantage de travaux de recherche sur la notion de pauvreté dans un contexte africain et la nécessité pour la CEA d'effectuer, dans des pays africains choisis, des études de faisabilité sur la création de fonds sociaux de lutte contre la pauvreté.

33. Dans sa conclusion, M. Edwards a souligné qu'il n'y avait pas de modèles universels de lutte contre la pauvreté. Il a prévenu contre le danger d'une approche trop simpliste et a préconisé un partenariat créatif entre les secteurs public, privé et les ONG et au sein de ces entités. Il a aussi mis en garde contre le danger de voir la société civile se charger de la création ou de la gestion des fonds sociaux et assumer trop de responsabilités. Il a recommandé d'essayer différents modèles de lutte contre la pauvreté et d'adopter ceux qui convenaient à chaque cas.

34. Dans sa conclusion, Mme de Mowbray a invité les représentants à éviter les définitions stéréotypées de la pauvreté. Elle a fait remarquer qu'il n'y avait pas de schéma unique et que chaque pays, gouvernement et peuple devait décider lui-même des moyens d'éliminer la pauvreté. Elle a conclu en déclarant que l'objectif ultime était d'examiner comment le secteur privé pouvait appliquer des mesures de lutte contre la pauvreté sans exclure aucun groupe.