

Implication des collectivités locales africaines dans l'élaboration et la mise en oeuvre des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté

Repères pour l'action

Ont participé à la réalisation de cet ouvrage :

Pour le PDM :
Claude BAEHREL, Charles NACH MBACK

Pour ACT Consultant :
Olivier BLAMANGIN, Amélie CANONNE, Ghazi HIDOUCI, Gustave MASSIAH.

Avec la contribution de Marc LEVY pour le Réseau IMPACT

Maquette et mise en page : Samuel RABREAU

La réalisation de cet ouvrage a été financée par le Ministère français des Affaires Etrangères

Les opinions exprimées dans cet ouvrage n'engagent que leurs auteurs
Mise à jour : 28 juillet 2004

Préface

Avant-Propos

Si notre monde n'a jamais été aussi riche qu'aujourd'hui, la croissance, réelle à l'échelle mondiale et dans certains pays, s'est accompagnée d'une montée de la pauvreté et des inégalités, de l'approfondissement des discriminations et des exclusions. Le PNUD rappelle que sur les 6 milliards de personnes qui peuplent notre planète, 1,2 milliards vivent au dessous du seuil de pauvreté avec moins de 1 dollar par jour, 1 milliard sont analphabètes, 1 milliard n'ont pas accès à l'eau potable et plus de 2,4 milliards sont privés d'infrastructures sanitaires de base. Le remboursement de la dette absorbe 1/4 à 1/3 des recettes publiques dans la plupart des pays en développement, ce qui rend pratiquement impossible toute politique d'investissement public dans ces pays. Le maintien de barrières tarifaires et non tarifaires au commerce restreint la possibilité d'accès aux marchés solvables des pays développés. On assiste par ailleurs à une érosion continue du sentiment de solidarité à l'échelle mondiale. Les pays riches s'étaient engagés en 1992, à Rio, lors du Sommet de la Terre, à dégager 0.7 % de leur PIB pour l'aide publique au développement. Ce taux atteint à peine 0.3 % de nos jours.

Un accord général semble se faire jour sur le caractère intolérable de cette situation. La communauté internationale reconnaît désormais la poursuite du développement durable comme le socle minimum commun à l'ensemble de l'humanité. A cette fin, elle a défini un nouvel agenda pour le développement et la coopération. Ce nouvel agenda s'est concrétisé par le lancement à Cologne, en juin 1998, par le Groupe des Pays les plus industrialisés (à l'époque le G7) de l'initiative d'allègement de la dette des pays les plus pauvres (initiative PPTE) ; la fixation par les Nations Unies à New York, en septembre 2000, des objectifs de développement du millénaire (ODM) assortis de résultats à atteindre à moyen terme (horizon 2015) ; le lancement à Doha en novembre 2001 d'un nouveau cycle de négociations sur le commerce, reliant les ODM et le commerce international ; la définition à Monterrey en mars 2002, de nouvelles modalités de financement du développement basées sur le partenariat global et l'imputabilité partagée ; enfin l'adoption à Johannesburg, en août/septembre 2002 d'un plan d'action pour la réalisation des ODM qui maintient le lien indissoluble entre les dimensions économiques, sociales et environnementales des ODM, et insiste sur le rôle central de l'accès aux services essentiels de base dans la lutte contre la pauvreté.

La priorité accordée à l'accès aux services de base dans les stratégies de lutte contre la pauvreté confère aux collectivités locales un rôle éminent dans la mise en œuvre des ODM. En effet, les politiques de décentralisation adoptées par la plupart des pays africains attribuent aux collectivités locales une part importante des responsabilités en matière de fourniture aux populations des services d'eau et d'assainissement, des déchets ménagers et industriels, d'énergie et de transports, d'éducation et de santé de base, de sécurité et de protection contre les risques, entre autres. Dans le même temps, au Nord comme au Sud, les citoyens exercent une pression de plus en plus forte pour que les transferts financiers internationaux bénéficient effectivement aux populations locales. Diriger ces flux financiers au plus près de là où se vivent les problèmes, c'est-à-dire prioritairement au niveau local, est désormais un souci majeur, dans la mesure où l'impact des actions sur le terrain devient une exigence incontournable. Les collectivités locales sont ainsi à la convergence des préoccupations d'efficacité dans la mise en œuvre des ODM comme de l'agenda de l'aide au développement.

Une mise en œuvre intelligente de l'initiative PPTE au niveau local pourrait à cet effet permettre de concilier ces préoccupations. Tout d'abord, grâce au processus participatif recommandé dans la définition des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, la définition des demandes locales de services est beaucoup mieux cernée. Ceci donne un contenu tangible et contextualisé aux politiques nationales sectorielles dont la définition n'a pas toujours pris en compte les réalités spécifiques aux différents milieux de vie. Ensuite le choix fait par la communauté internationale de privilégier l'aide budgétaire par rapport à l'aide-projet trouve ici un compromis judicieux dans la mesure où l'on peut effectivement assurer la traçabilité des flux d'aide budgétaire en direction des collectivités locales à travers des procédures déjà en place au niveau des Etats, tout en maintenant leur ciblage sur les projets portés par les populations locales. Les outils comme le budget participatif et les consultations urbaines présentés dans ce manuel assurent ce lien au niveau local entre la logique budgétaire et la logique des projets. Ces outils sont particulièrement adaptés pour la mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement (C2D), car ils permettent de respecter les deux exigences de ce type de contrats, à savoir, une appropriation effective des projets par les populations suivant les priorités définies par elles, et une contribution à la relance de la dynamique de développement à travers des initiatives portées localement. Enfin, donner aux collectivités locales un rôle central dans la mise en œuvre de l'initiative PPTE offre l'opportunité de pouvoir se servir des fonds de remise de dettes comme levier pour améliorer la mobilisation des ressources internes et explorer des mécanismes innovateurs de partenariat avec le secteur privé dans le domaine de la fourniture des services de base. Le développement de la fiscalité locale et nationale, la promotion d'un marché financier local, de nouvelles modalités d'association des promoteurs privés à la fourniture des services aux populations, sont autant de pré-requis à la poursuite de l'objectif de développement durable.

Avant-Propos

Au total le présent manuel est à usages multiples. Il montre l'intérêt d'impliquer les collectivités locales africaines dans l'initiative PPTE si l'on se préoccupe de l'impact effectif de cette initiative sur les populations des pays bénéficiaires. A l'intention des Etats et des partenaires au développement, il décrit comment et suivant quelles procédures organiser une meilleure implication des collectivités locales dans la définition des CSLP et dans la mise en œuvre des fonds de l'initiative PPTE. Aux autorités locales, il propose les moyens de mieux connaître cette initiative et les modalités pour s'y inscrire, ainsi que les approches et outils pour permettre aux collectivités locales de définir des cadres stratégiques locaux de lutte contre la pauvreté, qui soient compatibles avec la réalisation des ODM. Aux représentants de la société civile, il offre une introduction aux mécanismes PPTE, un moyen d'affiner leur capacité de plaider et d'interpellation en faveur de l'accès aux services de base, en mobilisant au besoin l'utilisation des ressources de l'initiative PPTE.

Ce manuel est une première tentative d'articulation des agendas internationaux avec les préoccupations des autorités locales. Il contient sans doute des imperfections et des insuffisances. Le PDM reste ouvert à toutes les critiques et suggestions permettant de l'améliorer tant dans sa présentation que dans son contenu.

Le PDM tient à exprimer ses sincères remerciements à l'équipe d'experts qui a contribué à la rédaction de ce manuel. Celui-ci n'aurait pas pu être réalisé sans l'appui financier du Ministère des Affaires Etrangères de France. Qu'il trouve ici l'expression de notre reconnaissance.

Jean Pierre Elong Mbassi

Coordinateur Régional du PDM

Sommaire

PRESENTATION	7
SYNTHESE	8
PROLOGUE : l'utilisation du Manuel	13
Fiche n°1 - Implication des collectivités locales africaines dans l'élaboration et la mise en œuvre des CSLP : présentation générale	15
Fiche n°2 - La Manuel des élus : liste des fiches	17
PARTIE A - L'initiative PPTE : logique et mécanismes des allègements de dette	19
Fiche n°3 - Les allègements de dettes : Initiative PPTE / HIPC	20
Fiche n°4 - Les allègements de dette : les origines de l'initiative PPTE	21
Fiche n°5 - Quels pays peuvent bénéficier des allègement de dettes : les critères d'éligibilité à l'initiative PPTE ?	22
Fiche n°6 - Restaurer les capacités de remboursement : la soutenabilité à la base de l'initiative PPTE	23
Fiche n°7 - Les 42 pays éligibles	24
Fiche n°8 - Les différentes étapes du processus PPTE	25
Fiche n°9 - Les questions soulevées par l'initiative PPTE	28
PARTIE B - Le CSLP : les outils et les procédures des stratégies de lutte contre la pauvreté	31
Fiche n°10 - Des outils et des procédures de réduction de la pauvreté : le CSLP	32
Fiche n°11 - L'initiative PPTE : les liens entre les allègements de dette et la réduction de la pauvreté	33
Fiche n°12 - Les engagements internationaux de lutte contre la pauvreté : les objectifs du Millénaire	34
Fiche n°13 - L'élaboration du CSLP	35
Fiche n°14 - Le contenu des CSLP	37
Fiche n°15 - Le diagnostic : la prise en compte des différentes dimensions de la pauvreté	40
Fiche n°16 - Un processus d'élaboration participatif	42
Fiche n°17 - CSLP et stratégie de développement	45
Fiche n°18 - La mise en œuvre des CSLP : un premier bilan	47

— PARTIE C - Les allègements de dette complémentaires français : les C2D	49
Fiche n°19 - Des allègements bilatéraux complémentaires à l'initiative PPTE : les C2D	50
Fiche n°20 - Les C2D : présentation générale	51
Fiche n°21 - Les pays concernés par les C2D	52
Fiche n°22 - Les C2D : la mise en œuvre	53
Fiche n°23 - Les C2D : l'affectation des fonds	54
— PARTIE D - L'implication des collectivités locales dans les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté	57
Fiche n°24 - L'implication des collectivités locales dans les CSLP nationaux	58
Fiche n°25 - Les collectivités locales dans le processus d'élaboration des CSLP nationaux	59
Fiche n°26 - Les CSLP et les politiques de décentralisation	60
Fiche n°27 - L'implication des collectivités locales dans le débat budgétaire national	62
— PARTIE E - Construire des stratégies locales de réduction de la pauvreté	65
Fiche n°28 - Construire une stratégie locale de lutte contre la pauvreté : le CSLP Local	66
Fiche n°29 - Le CSLP local : présentation générale	67
Fiche n°30 - Quel contenu pour le CSLP local ?	68
Fiche n°31 - Un exemple de CSLP local : le programme d'actions prioritaires de Baïdiam (Mauritanie)	70
Fiche n°32 - L'élaboration d'un CSLP local : les questions à poser	72
Fiche n°33 - Le diagnostic de la situation locale	74
Fiche n°34 - Le diagnostic local : la prise en compte des groupes d'acteurs	75
Fiche n°35 - Le CSLP local : un processus participatif local	76
Fiche n°36 - Le CSLP local : Les choix économiques locaux	77
Fiche n°37 - L'accès aux services	78
Fiche n°38 - Un exemple de démarche économique : ECOLOC	79
Fiche n°39 - Les étapes de la démarche ECOLOC	80
Fiche n°40 - Les ressources locales	82
Fiche n°41 - Finances locales et processus participatif	84
Conclusion Fiche n°42 - Les CSLP : un défi pour les collectivités locales	87
— ANNEXES	86

PRESENTATION

Ce manuel s'adresse aux élus et aux cadres techniques des collectivités locales. Il constitue un outil pour une participation efficace de la collectivité locale aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté telles qu'elles sont définies dans les CSLP (Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté). Il cherche à favoriser une compréhension et une appropriation des processus d'allègement de dette dont bénéficient les pays pauvres très endettés à travers l'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés) et les C2D (contrats de désendettement - développement)¹. Il a un double objectif : faciliter la détermination de stratégies d'action vis à vis des autorités nationales ; construire des réseaux de partenariat avec les organisations et associations concernées à la base. Il doit permettre aux élus d'exercer leurs responsabilités de façon démocratique, en termes d'obligations et de moyens.

On trouvera dans ce manuel :

1. Une note de synthèse présentant l'allègement des dettes pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTE), le lien entre allègements de dette et mise en place de Cadres stratégiques de lutte de la pauvreté (CSLP) et les conditions d'élaboration et de gestion démocratique de ces programmes ;
2. Un tableau de bord synoptique permettant une utilisation plus rapide du manuel en fonction des besoins du lecteur ;
3. 42 fiches didactiques, schémas et formules clés détaillant les différents volets des objectifs et de la démarche de l'initiative PPTE, des C2D, et des CSLP ;

En complément du Manuel, existe une base documentaire, sur CD-Rom, rassemblant l'ensemble des informations et données relatives à l'initiative PPTE et son volet bilatéral français C2D disponibles à ce jour.

Dans le CD-Rom d'information, les lecteurs trouveront des documents décrivant dans le détail les attentes des bailleurs de fond vis-à-vis de ces différents processus. On se reportera en particulier à la publication du FMI et de la Banque mondiale intitulée Recueil de référence pour les stratégies de lutte contre la pauvreté, rédigé en 2001, qui définit un cadre très complet et détaillé des orientations à suivre pour la définition et la mise en œuvre des CSLP. D'autre part, l'Union européenne, l'OCDE, la Banque mondiale et le PNUD ont produit séparément et conjointement de nombreux documents fournissant les indicateurs techniques d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des CSLP. Ils sont également consultable dans la base documentaire. On notera à ce titre que l'ensemble des indicateurs élaborés sont conformes aux 48 indicateurs des objectifs de la Déclaration du Millénaire (ODM) et aux Indicateurs de Développement du PNUD (IDH et IPH).

1. PPTE : Pays Pauvres Très Endettés (en anglais : HIPC, Highly Indebted Poor Countries)

CSLP : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (en anglais : PRSP, Poverty Reduction Strategic Program)

C2D : Contrat Désendettement et Développement

I. Le contexte

En juin 1999, le G7 (Groupe des Sept pays les plus industrialisés), dans sa réunion de Cologne, a inauguré une nouvelle démarche dans les processus d'allègement de la dette. Pour la première fois, il a introduit dans les pratiques internationales, en contrepartie de la mise en oeuvre de politiques d'assainissement et de relance économique, des allègements de dette. Il a également conditionné ces allègements de dette à la mise en oeuvre d'un processus participatif pour la définition des politiques de lutte contre la pauvreté. L'exigence d'un engagement programmatique du pays bénéficiaire dans la lutte contre la pauvreté, à travers le CSLP (Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté), est placée au centre du processus PPTE (Pays pauvres très endettés). Mais le lien ainsi établi entre réduction de dette et réduction de la pauvreté ne se réduit pas à l'initiative PPTE. Il est devenu une conditionnalité générale, qui s'applique à tous les nouveaux financements de la Banque mondiale, du FMI et de la plupart des bailleurs de fonds internationaux.

La démarche retenue repose sur l'hypothèse que l'appréhension précise de la nature et des facteurs déterminants la pauvreté exige une maîtrise politique suffisante et la concertation sociale. L'ensemble des créanciers décidant des allègements de dettes encouragent cette concertation, et visent à faire du CSLP l'instrument de coordination de l'aide entre les différents partenaires extérieurs.

Au-delà de l'initiative PPTE, la France a choisi de procéder à des allègements complémentaires en adoptant le principe de refinancement par dons des échéances. Le Contrat de Désendettement-Développement (C2D) précise les grands axes d'affectation des sommes dégagées par le refinancement par don, fixe les priorités sectorielles ainsi que le mécanisme opératoire. Il finance les dépenses de fonctionnement et d'investissement liées à l'intervention de l'Etat dans les secteurs sociaux, les dépenses de transfert engagées en faveur des collectivités locales dans le cadre du processus de décentralisation, les dépenses liées aux activités de contrôle et de suivi des dépenses publiques. Il peut également financer des projets mis en oeuvre par des acteurs de la société civile.

La réduction de la pauvreté et des inégalités n'est donc plus considérée comme résultant uniquement des politiques macro-économiques de stabilisation et de libéralisation (ajustement structurel), mais aussi de la mise en place de programmes sociaux destinés à améliorer la situation des plus pauvres. Ces nouvelles orientations offrent, pour les pays bénéficiaires, des possibilités de mettre en oeuvre des politiques de développement appropriées pour réduire sur le long terme le besoin de capitaux externes et sortir de la pauvreté. La mise en avant de la lutte contre la pauvreté et le caractère ouvert et participatif du processus d'élaboration des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) ouvrent des perspectives réelles.

Pour autant, les programmes de lutte contre la pauvreté demeurent aujourd'hui fortement marqués par des visions financières globales et des approches budgétaires sectorielles quasi-exclusives. Les associations de producteurs et de travailleurs, les représentants de populations marginalisées, les ONG, et les collectivités locales, interviennent peu et superficiellement dans les débats.

Le processus CSLP s'en trouve dénaturé et risque de se révéler en fin de compte peu efficace.

II. Le rôle attendu des collectivités locales

Dans ce contexte, les élus locaux doivent s'efforcer de donner la possibilité aux pauvres, petits producteurs, salariés ou sans emploi, de s'organiser dans la société civile ; ils doivent aussi encourager leurs représentants de proximité à influencer sur les politiques et les initiatives sociales et économiques affectant leurs conditions de vie. L'appropriation décentralisée et démocratique des processus de développement local et des Objectifs du millénaire par le plus grand nombre de citoyens engage la responsabilité de l'ensemble des collectivités locales.

III. Les objectifs de ce Manuel

Ce manuel est un instrument d'information devant servir de guide pour appuyer la mobilisation politique, sociale et économique des élus en faveur de la lutte contre la pauvreté ; pour leur permettre d'être acteurs de la définition et de la mise en œuvre des CSLP.

Il cherche à aider chaque collectivité locale, en fonction de la diversité des réalités concrètes vécues, à asseoir une stratégie citoyenne concertée en ce domaine, et à faciliter la préparation des outils permettant d'élaborer, de discuter, de négocier et de mettre en œuvre les programmes d'action.

Il souhaite fournir un cadre d'action afin de coordonner, dans les meilleures conditions, les processus diversifiés d'élaboration et de mise en œuvre des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. Les collectivités locales pourront ainsi tirer le meilleur parti des CSLP et concevoir des programmes économiques et sociaux décentralisés, favorisant le succès de l'ensemble de la stratégie.

La progression des mécanismes de décentralisation améliore la gouvernance tant locale que nationale. Elle contribue fortement à doter les politiques publiques d'une plus grande efficacité à moindre coût, tout en renforçant les liens entre institutions d'Etat et société. La meilleure approche pour hâter la décentralisation effective consiste en premier lieu à parachever la mise en place des mécanismes institutionnels de décentralisation de l'État et de la gestion des finances publiques.

En dépit de toutes les insuffisances, nous avons rencontré, à la base, une puissante volonté de mettre en place les conditions d'une décentralisation effective et de revendiquer l'émergence d'une démocratie participative. Les expériences pilotes réalisées sont à ce titre suggestives et gagneraient grandement à être connues par l'ensemble des maires africains.

Ce Manuel permet de guider les collectivités locales, en concertation avec les acteurs à la base, vers une participation efficace aux processus de détermination des stratégies nationales de réduction de la pauvreté et de leur financement.

IV. La démarche proposée

La démarche proposée comprend quatre étapes : la compréhension et l'appropriation de la logique des programmes (PSTE, CSLP, C2D) ; la promotion de la démarche participative ; la discussion et la clarification des responsabilités et des rôles de chacun des acteurs, notamment entre acteurs nationaux et collectivités locales, à travers la décentralisation et la discussion des choix budgétaires ; la construction des CSLP locaux.

1. S'approprier la logique des programmes

L'appropriation des différents éléments du CSLP nécessite tout d'abord de saisir l'essentiel de la logique des programmes envisagés, des conditions de leur approbation et de leurs financements par les bailleurs de fonds internationaux. Cette compréhension permet d'appréhender les enjeux au plan national, de mieux apprécier les marges de manœuvre et les contraintes et de correctement les expliquer dans le débat sur la lutte contre la pauvreté dans chaque commune. Les analyses présentées et résumées dans des fiches didactiques aident à l'appropriation locale de ces débats fondamentaux et, au delà, à nourrir le débat démocratique citoyen par la prise en compte des enjeux véritables qu'affronte le gouvernement et l'ensemble de la société.

2. Promouvoir les processus participatifs

La satisfaction des besoins humains essentiels doit être la priorité des équilibres macro-économiques. Aussi, pour garantir un apport multilatéral et bilatéral accéléré et important, les CSLP doivent-ils accorder la priorité aux actions concrètes localisées plutôt qu'à la simple formulation d'objectifs globaux. D'où la nécessité, afin que les stratégies de réduction de la pauvreté et des inégalités soient efficaces, d'une participation active de tous les acteurs concernés à la conception et la mise en œuvre du CSLP.

La participation des groupes organisés de la société civile, en particulier pauvres et marginalisés, accroît la cohérence des actions engagées pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté, et permet l'arbitrage entre des intérêts catégoriels différents. Si toutes les conditions de cette participation ne sont pas réunies au départ, le minimum consistera à faire progresser l'évaluation des politiques publiques par le maximum d'organisations sociales et citoyennes et de renforcer ainsi la légitimité de ces politiques vis à vis des créanciers.

Les outils présentés dans ce manuel insistent sur les processus participatifs à tous les niveaux. Ils doivent contribuer à faire émerger des initiatives concertées, permettant aux autorités nationales et locales africaines de s'organiser pour collaborer pleinement, de façon constructive et structurée, dans la mise en place des solutions économiques, sociales et institutionnelles de réduction de la pauvreté.

Les responsabilités des divers acteurs (internationaux, nationaux et locaux) impliqués dans l'analyse, les choix et l'évaluation doivent être clairement établies au préalable, puis assumées. Ces responsabilités concernent en particulier la détermination et la définition du contenu du CSLP, l'agenda et la discipline budgétaires, et la mise en œuvre des actions.

La participation visée par le dispositif international des CSLP ne doit pas être perçue par les acteurs sociaux, économiques et politiques comme un exercice de validation de démarches pré-établies. Il doit s'agir d'un processus de négociation pour aboutir à la meilleure articulation des actions en vue d'une croissance durable et d'une répartition équitable des fruits de cette croissance.

3. Discuter des objectifs et de leur mise en œuvre

Le succès des CSLP se jouera au niveau de la qualité dans la définition des objectifs et de leur mise en œuvre.

Les orientations retenues pour réduire la pauvreté et les inégalités doivent s'exprimer dans la détermination de priorités, d'objectifs mesurables, d'analyses de coûts, de moyens et de capacités.

Le budget constituera dans ce cadre l'instrument central de détermination des stratégies et de leur concrétisation ; son élaboration et sa mise en œuvre sont considérées aujourd'hui comme les moments privilégiés d'expression des politiques et d'arbitrage entre les partenaires sociaux.

Les progrès réalisés dans de nombreuses collectivités en matière de lutte contre la pauvreté confirment l'importance d'un cadre démocratique de dialogue et de choix des objectifs, des moyens, et de leur mise en œuvre. Ce cadre de concertation et de dialogue, associé à la progression de la décentralisation, constitue un instrument déterminant pour l'insertion des plus pauvres dans des dynamiques d'amélioration de leurs conditions de vie.

La discussion budgétaire :

- Introduit le débat sur la nécessité de construire une croissance orientée vers les pauvres. Cela signifie que les réformes macro-économiques et structurelles doivent être évaluées à leur capacité à améliorer la situation des plus pauvres et à réaliser une répartition équitable des coûts et avantages des opérations ;

- Suscite un débat renouvelé sur la " bonne gouvernance " ; elle introduit en effet une modification de l'environnement institutionnel, facilitant la lutte contre la corruption, et rétablissant une justice fiscale, le respect des droits humains et l'exercice de la démocratie participative.

En permettant l'émergence d'un système de gouvernance associant les citoyens, le CSLP incite à la mise en place simultanée de mécanismes transparents au niveau local, national et international ;

- Facilite la coordination de l'aide et encourage le mouvement vers l'assistance budgétaire globale. La discussion budgétaire peut ainsi déboucher sur un choix politique explicitant un réel compromis de la part du gouvernement, entre ses propres préoccupations, celles des citoyens et celles du système financier international ;

- Permet d'introduire dans le débat économique les concepts de bien-être, d'inégalité et de contraintes d'environnement institutionnel, concepts fondamentaux pour les économies fragilisées.

En revendiquant la participation à la détermination des choix budgétaires nationaux, les collectivités locales développent un véritable espace :

- d'autonomie, utilisé pour présenter des approches alternatives orientées sur la croissance par la mobilisation des potentiels gelés et la redistribution ;
- de débat sur les politiques initiées par les autres partenaires ;
- de contractualisation des rapports dans le cadre de la décentralisation.

4. Construire des CSLP locaux

Les collectivités locales doivent aujourd'hui chercher à faire valoir leurs compétences et leurs savoir-faire dans le cadre du processus d'élaboration des CSLP, afin que celui-ci ne soit pas seulement un document de politique macro-économique mais bien un programme opérationnel qui répondra effectivement aux besoins des acteurs locaux.

Il est dès lors pertinent de proposer que les collectivités locales élaborent un travail de diagnostic et de programmation effectuée à l'échelle communale, le CSLP local. Cette proposition viendrait ainsi compléter et concrétiser au niveau local la démarche du CSLP national.

Un bon CSLP local doit présenter des priorités d'actions publiques clairement définies, appropriées et réalisables à la lumière du diagnostic, des cibles, de leurs coûts estimés, des ressources disponibles, des capacités institutionnelles et de l'efficacité des mesures passées.

La mise en place de ces CSLP locaux exige elle-même un système participatif à l'échelle communale.

Le CSLP local, complété par la mise en place d'un débat réellement participatif sur le budget local, pourra devenir l'illustration des processus de concertation enclenchés dans les collectivités locales, ainsi que l'expression des défis sociaux et économiques que ses populations auront définis comme prioritaires.

Il représentera également l'instrument privilégié de l'alliance conclue entre les responsables nationaux au niveau du Parlement et du gouvernement, les collectivités locales et les citoyens, en particulier les pauvres, pour s'attaquer à la réduction durable des inégalités.

L'utilisation du manuel

Le corps du *Manuel pour les Collectivités locales* sur l'Implication des collectivités locales africaines dans l'élaboration et la mise en œuvre des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté est constitué par les quarante fiches qui suivent.

Ces fiches sont disponibles en support papier ou, pour pouvoir être projetées, à partir du CD-ROM électronique.

Le manuel peut être utilisé de différentes manières.

Les fiches peuvent être utilisées (lues ou projetées), dans la séquence proposée par le manuel, de 1 à 40. Il s'agit d'une présentation complète et didactique enchaînant : la compréhension des programmes (PPTE, CSLP, C2D)¹, la participation des collectivités locales à la définition et l'élaboration des CSLP nationaux, la construction des CSLP locaux.

On trouvera de plus dans le CD-ROM toutes les annexes permettant d'aller plus loin, et pour les techniciens concernés, de mettre en œuvre les décisions.

Cette présentation, la plus complète, est aussi la plus longue et peut ne pas concerner tous les utilisateurs du manuel.

Les repères proposés à la page précédente permettent d'identifier les fiches nécessaires pour trois utilisations, correspondant à des usages plus spécifiques :

- la compréhension et l'appropriation de la logique des processus PPTE, CSLP et C2D ;
- la participation des collectivités locales à la définition et l'élaboration des CSLP nationaux ;
- la construction des CSLP locaux.

1. PPTE : Pays Pauvres Très Endettés (en anglais : HIPC, Highly Indebted Poor Countries)

CSLP : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (en anglais : PRSP, Poverty Reduction Strategic Program)

C2D : Contrat Désendettement et Développement

Vous êtes concernés par les collectivités locales et...



... vous souhaitez vous approprier la logique des processus PPTe, CSLP et C2D

Les fiches 3, 4, 11 et 19 vous permettent de comprendre la genèse de ses initiatives

Les fiches 5 à 10 vous permettent de vous approprier les informations essentielles sur l'initiative PPTe

Les fiches 12 à 18 vous permettent de vous approprier les informations essentielles sur les CSLP

Les fiches 20 à 23 vous permettent de vous approprier les informations essentielles sur les C2D



... vous souhaitez intervenir dans la définition et la réalisation des CSLP nationaux

Les fiches 3, 4, 19 et 40 vous apportent les bases de connaissances sur les enjeux, les mécanismes et leur financement

Les fiches 12 à 18 vous permettent de vous approprier les informations essentielles sur les CSLP

Les fiches 24 et 25 présentent les enjeux des CSLP nationaux pour les collectivités locales

Les fiches 26 et 27 proposent des cadres d'intervention pour les collectivités locales dans la définition et la réalisation des CSLP nationaux



... vous souhaitez construire des CSLP locaux

Les fiches 3, 4, 19 et 40 vous apportent les bases de connaissances sur les enjeux, les mécanismes et leur financement

Les fiches 28 et 29 présentent les enjeux de la construction de CSLP locaux

Les fiches 30 à 39 vous apportent des outils et des exemples utiles à la construction de CSLP locaux

Les fiches 33 et 39 insistent plus particulièrement sur la nécessaire mise en place de processus participatifs

Implication des collectivités locales africaines dans l'élaboration et la mise en œuvre des CSLP

Présentation générale

Cette fiche se veut une vue d'ensemble de l'architecture de la seconde partie du Manuel et offre une présentation générale de la démarche proposée.

Les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté sont assorties aux mesures de désendettement décidées par les Institutions financières internationales en 1996, puis en 1999 sous le nom d'initiative PPTE renforcée.

Ces stratégies ont introduit la possibilité pour les États des pays éligibles à l'initiative PPTE d'influer sur les objectifs et les priorités du développement socio-économique, en élaborant des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP).

Les communes fournissent une échelle particulièrement pertinente pour définir et conduire le développement des activités économiques et la mise en place des services publics essentiels pour améliorer durablement les conditions de vie des populations. Elles doivent donc s'investir dans l'élaboration des CSLP.

Leurs élus et leurs cadres doivent disposer des informations qui leur permettront de comprendre le mécanisme et ses enjeux, les potentialités qu'ils offrent et les exigences qu'ils comportent. Ils ont aussi besoin d'un certain nombre de méthodes et d'outils leur permettant de construire et mettre en œuvre des politiques de développement local définies à la base, comme applications des stratégies de lutte contre la pauvreté.

PARTIE A - L'initiative Pays Pauvres Très Endettés - PPTE / HIPC en anglais - (fiche 3) a été conçue par les Institutions financières internationales en 1999 à l'intention de certains pays très endettés (fiche 5) qui ne parvenaient plus à assumer le remboursement de leur dette multilatérale et dont une grande part de la population était confrontée à des situations de pauvreté critique. A la suite d'un processus complexe et en plusieurs étapes (fiche 8), 42 pays (fiche 7) doivent retrouver un niveau d'endettement soutenable (fiche 6). Bien que faisant l'objet de débats déjà nombreux (fiche 9), l'initiative PPTE comporte une innovation majeure en regard des Plans d'ajustement structurel (PAS) ; les ressources dégagées par les réductions de dette doivent en effet être affectées de manière prioritaire vers le financement de la réduction de la pauvreté et des inégalités.

PARTIE B - Ces stratégies de lutte contre la pauvreté (fiche 11) doivent permettre aux pays bénéficiaires de l'initiative PPTE de satisfaire, d'ici 2015, aux indicateurs de développement humain fixés par les Objectifs dit du Millénaire (Fiche 12). Dans ce contexte, les accords signés par les pays déclarés éligibles se sont accompagnés de l'élaboration, dans chacun de ses pays, d'un Programme Stratégique de Réduction de la Pauvreté (PSRP). Ce Programme, formalisé dans un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté -CSLP - (fiches 13 et 14) est établi après un diagnostic national des facteurs et des dimensions de la pauvreté (fiche 15), selon une logique démocratique et participative (fiche 16). Impliquant l'ensemble des acteurs politiques, économiques et sociaux, la phase d'élaboration des CSLP (dont on peut déjà tirer un premier bilan - fiche 18) peut être l'occasion d'entamer une réflexion concertée à l'échelle nationale sur les stratégies de développement qui seront mises en œuvre

Implication des collectivités locales africaines (*suite*)

PARTIE C -
..... - De son côté, la France a mis en place un dispositif bilatéral spécifique d'allègements de dettes, les Contrats de désendettement-développement - C2D (fiches 19 et 20), concernant 22 pays (fiche 21). Inscrits dans la logique des stratégies de lutte contre la pauvreté et les inégalités conçues dans le cadre de l'initiative PPTE, ceux-ci présentent toutefois des modalités de mise en œuvre spécifiques (fiches 22 et 23).

PARTIE D -
..... - En raison de leur légitimité démocratique, de leur expérience immédiate et directe des situations de pauvreté, mais aussi des compétences qui leur ont été dévolues par les lois de décentralisation, les collectivités locales et leurs élus ont matière à s'impliquer pleinement dans la définition des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et les inégalités (fiches 24 et 25). La participation des élus locaux aux débats nationaux qui président à la définition des politiques de réduction de la pauvreté (les arbitrages budgétaires - fiche 27) et au renforcement des moyens et des compétences locales nécessaires à une mise en œuvre de ces politiques (débat sur la décentralisation - fiche 26) doit être accentuée.

PARTIE E -
..... - Parce qu'elle permet aux Etats l'obtention de ressources nouvelles pour financer la réduction de la pauvreté et des inégalités, l'initiative PPTE constitue aussi une opportunité pour les communes d'entamer une réflexion sur la définition de stratégies locales de lutte contre la pauvreté (fiche 28), qui pourraient être financées par ces crédits nouvellement dégagés. L'élaboration de ces CSLP locaux (fiches 29, 30 et 31) par les communes s'appuiera sur une évaluation précise et participative (fiche 35) de la situation locale en matière de pauvreté (fiches 32, 33 et 34) et visera à définir un cadre programmatique d'action à moyen terme axé sur la fourniture de services de base aux populations locales (fiche 37) ; dans cette perspective, les questions des choix économiques locaux et de la refondation d'une fiscalité locale réaliste et redistributive (fiches 36, 38 à 41) devront mobiliser les acteurs communaux, afin que le CSLP local constitue un projet politique et économique crédible aux yeux de ses partenaires et bailleurs.

Fiche n°1 - Implication des collectivités locales africaines dans l'élaboration et la mise en œuvre des CSLP : présentation générale

Fiche n°2 - La Manuel des élus : liste des fiches

PARTIE A - L'initiative PPTE : logique et mécanismes des allègements de dette

Fiche n°3 - Les allègements de dettes : Initiative PPTE / HIPC

Fiche n°4 - Les allègements de dette : les origines de l'initiative PPTE

Fiche n°5 - Quels pays peuvent bénéficier des allègement de dettes : les critères d'éligibilité à l'initiative PPTE ?

Fiche n°6 - Restaurer les capacités de remboursement : la soutenabilité à la base de l'initiative PPTE

Fiche n°7 - Les 42 pays éligibles

Fiche n°8 - Les différentes étapes du processus PPTE

Fiche n°9 - Les questions soulevées par l'initiative PPTE

PARTIE B - Le CSLP : les outils et les procédures des stratégies de lutte contre la pauvreté

Fiche n°10- Des outils et des procédures de réduction de la pauvreté : le CSLP

Fiche n°11- L'initiative PPTE : les liens entre les allègements de dette et la réduction de la pauvreté

Fiche n°12 - Les engagements internationaux de lutte contre la pauvreté : les objectifs du Millénaire

Fiche n°13 - L'élaboration du CSLP

Fiche n°14 - Le contenu des CSLP

Fiche n°15 - Le diagnostic : la prise en compte des différentes dimensions de la pauvreté

Fiche n°16 - Un processus d'élaboration participatif

Fiche n°17 - CSLP et stratégie de développement

Fiche n°18 - La mise en œuvre des CSLP : un premier bilan

PARTIE C - Les allègements de dette complémentaires français : les C2D

Fiche n°19 - Des allègements bilatéraux complémentaires à l'initiative PPTE : les C2D

Fiche n°20 - Les C2D : présentation générale

Fiche n°21 - Les pays concernés par les C2D

Fiche n°22 - Les C2D : la mise en œuvre

Fiche n°23 - Les C2D : l'affectation des fonds

PARTIE D - L'implication des collectivités locales dans les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté

Fiche n°24 - L'implication des collectivités locales dans les CSLP nationaux

Fiche n°25 - Les collectivités locales dans le processus d'élaboration des CSLP nationaux

Fiche n°26- Les CSLP et les politiques de décentralisation

Fiche n°27 - L'implication des collectivités locales dans le débat budgétaire national

PARTIE E - Construire des stratégies locales de réduction de la pauvreté

Fiche n°28 - Construire une stratégie locale de lutte contre la pauvreté : le CSLP Local

Fiche n°29 - Le CSLP local : présentation générale

Fiche n°30 - Quel contenu pour le CSLP local ?

Fiche n°31 - Un exemple de CSLP local : le programme d'actions prioritaires de Baïdiam (Mauritanie)

Fiche n°32 - L'élaboration d'un CSLP local : les questions à poser

Fiche n°33 - Le diagnostic de la situation locale

Fiche n°34 - Le diagnostic local : la prise en compte des groupes d'acteurs

Fiche n°35 - Le CSLP : un processus participatif local

Fiche n°36 - Le CSLP local : Les choix économiques locaux

Fiche n°37 - L'accès aux services

Fiche n°38 - Un exemple de démarche économique : Ecoloc

Fiche n°39 - Les étapes de la démarche ECOLOC

Fiche n°40 - Les ressources locales

Fiche n°41 - Finances locales et processus participatif

Conclusion Fiche n°42 - Les CSLP : un défi pour les collectivités locales

PARTIE A

L'initiative PPTE : logique et mécanismes des allègements de dette

- Fiche n°3 - Les allègements de dettes : Initiative PPTE / HIPC
- Fiche n°4 - Les allègements de dette : les origines de l'initiative PPTE
- Fiche n°5 - Quels pays peuvent bénéficier des allègement de dettes :
les critères d'éligibilité à l'initiative PPTE ?
- Fiche n°6 - Restaurer les capacités de remboursement :
la soutenabilité à la base de l'initiative PPTE
- Fiche n°7 - Les 42 pays éligibles
- Fiche n°8 - Les différentes étapes du processus PPTE
- Fiche n°9 - Les questions soulevées par l'initiative PPTE



L'initiative PPTE a été conçue par les Institutions financières internationales (IFI) en 1996 à l'intention de certains pays très endettés (fiche 5) qui ne parvenaient plus à assumer le remboursement de leur dette multilatérale (jusqu'alors considérée comme intangible) et dont une grande part de la population était confrontée à des situations de pauvreté critique.

A la suite d'un processus complexe et en plusieurs étapes (fiche 8), 42 pays (fiche 7) ont été déclarés éligibles à l'initiative. Ils bénéficieront de remises de dette qui leur permettront de retrouver un niveau d'endettement dit " soutenable " (fiche 6) : parmi ces 42 pays, 32 se situent en Afrique sub-saharienne.

Les pays bénéficiaires de l'initiative "Pays Pauvres très endettés" (PPTE) ne bénéficient pas d'une annulation totale de leur dette vis-à-vis des bailleurs de fonds mais d'un allègement partiel de leurs créances, afin d'atteindre le niveau de soutenabilité défini par les Institutions financières internationales (IFI). Les allégements de dette (réduction du " stock " de la dette ou, en d'autres termes, des montants restant dus, permettent de réduire le " service de la dette ", c'est-à-dire les sommes qu'un pays rembourse chaque année à ses créanciers (intérêts + une fraction du capital restant dû).

Avec l'initiative PPTE, les montants consacrés annuellement au service de la dette sont réduits jusqu'à devenir supportables pour le pays. Par exemple, lorsqu'un pays gagnait 100 F en vendant à l'étranger du cacao, du café ou du pétrole brut, il prélevait souvent sur cette vente 25, 30 ou 40 Francs pour rembourser les intérêts et le capital de sa dette. Avec l'Initiative PPTE, les sommes prélevées sur ces ventes pour rembourser les créanciers sont plafonnées à 20 Francs. Bien que faisant l'objet de débats déjà nombreux (fiche 9), l'initiative PPTE comporte une innovation majeure en regard des Plans d'ajustement structurel (PAS) ; les ressources dégagées par les réductions de dette doivent en effet être affectées de manière prioritaire vers le financement de la réduction de la pauvreté et des inégalités.

Erigée comme solution au problème de l'endettement, l'initiative PPTE va ainsi drainer dans les années à venir la majeure partie de l'aide internationale budgétaire au développement. Elle est censée constituer le mécanisme financier de mise en œuvre des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté. En effet l'argent ainsi économisé pourra être intégré dans le budget de l'Etat, et utilisé pour financer la lutte contre la pauvreté, ce conformément aux Cadres stratégiques de lutttes contre la pauvreté (CSLP) que les pays concernés auront élaborés.

Les allègements de dettes : les origines de l'initiative PPTE

La multiplication des initiatives ponctuelles de traitement de la dette dans les années 80 et 90 (rééchelonnement, conversions, annulations partielles) n'a pas permis une résolution globale de la crise de la dette. Nombre de pays pauvres sont constamment contraints de s'endetter de nouveau pour rembourser des dettes anciennes, ce qui ne cesse d'alourdir le montant final de leur endettement.

Ainsi, depuis les années 90, la dette multilatérale n'a cessé de gonfler. Elle représente au milieu des années 90 plus de 30 % des encours de la dette extérieure africaine, 18 % de celle de l'Amérique Latine.

Pour nombre de pays parmi les plus pauvres, la part de la dette multilatérale (qui ne pouvait jusqu'alors pas faire l'objet d'annulations), dans le stock total de la dette publique extérieure à long terme est devenu écrasante dès le milieu des années 90 : elle dépasse, en 1995, 60 % pour 15 pays africains, avec des " pointes " à 86 % pour le Burkina Faso, 84 % pour le Rwanda, le Burundi ou la Gambie ou 82 % pour le Malawi.

Créances multilatérales de quelques PPTE africains (dette long terme publique ou à garantie publique)

Source : Global Development Finance 2002

	Dette totale sur PNB (%)	Dette totale sur exportations annuelles de biens et de services (%)		Dette totale sur PNB (%)	Dette totale sur exportations annuelles de biens et de services (%)
Angola	213.6	127.4	Madagascar	123.6	388.4
Bénin	74.4	263.4	Malawi	163.6	543.2
Burkina Faso	61.3	421.8	Mali	130.8	367.7
Burundi	163.3	1910.9	Mauritanie	275.1	646
Cameroun	111.6	337.5	Mozambique	198.1	927.8
Centrafrique	91.6	556.4	Niger	89	534.6
Tchad	79.9	394.3	Rwanda	71.6	896.2
Comores	1146.9	428.9	Sao Tome et Principe	726.1	2273.2
Congo	219	179.7	Sénégal	78.7	213.4
Côte d'Ivoire	140.9	266.8	Sierra Leone	206.6	1434.7
Ethiopie	86.6	548	Soudan	161.4	829.8
Gambie	113.4	176.1	Tanzanie	82.9	555.7
Ghana	132.2	271.6	Togo	120.1	294.7
Guinée	115.6	389.4	Ouganda	55.4	506.1
Guinée Bissau	463.5	1305.1	Zambie	205.3	578.1
Kenya	61.6	225.9			



Quels pays peuvent bénéficier des allègement de dettes : Les critères d'éligibilité à l'initiative PPTE

L'initiative PPTE s'adresse aux pays pauvres. Mais il ne s'agit pas de n'importe quels pays pauvres. Car en plus d'être pauvre ou considéré comme tel, le pays doit satisfaire aux quatre conditions suivantes pour être éligible à l'initiative " Pays pauvres très endettés " :

1. Etre membre de l'Association Internationale pour le Développement (AID). C'est une filiale du groupe Banque mondiale. C'est elle qui octroie des prêts concessionnels aux pays les plus pauvres, c'est-à-dire des pays qui ne disposent que d'un PNB par habitant inférieur à 885 \$ en 1999 ;
2. Faire face à un niveau d'endettement considéré comme insoutenable (au regard des critères définis par les Institutions financières internationales, voir ci-dessous), même après avoir bénéficié en Club de Paris des mécanismes de traitement de la dette dits " traditionnels " (application des termes dits " de Naples ", c'est-à-dire annulation à hauteur de 67 % les dettes commerciales à garantie publique du pays débiteur) ; cela veut dire que le pays ne dispose plus des moyens de rembourser sa dette ;
3. Suivre avec succès, depuis au moins trois ans, les programmes de réformes préconisés par le FMI (ajustement structurel) et la Banque mondiale (réformes sectorielles) ;
4. Définir une stratégie globale de lutte contre la pauvreté présentée dans un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Le gouvernement du pays doit présenter ce document au FMI et à la Banque mondiale. Ces institutions procèdent à une évaluation commune du document (Joint Staff Assessment), dans lequel elles consignent leurs réticences éventuelles. Lorsqu'elles acceptent le document présenté par le gouvernement, cela ne signifie pas qu'elles sont d'accord avec son contenu. Le CSLP reste un document du pays qui le présente.

Les programmes de réformes préalables au Cameroun

Le Cameroun a exécuté avec satisfaction, du 1er juillet 1997 au 30 juin 2000, un programme économique et financier appuyé par le Fonds monétaire international (FMI) au titre de la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FASR), devenue en 1999 Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC).

Ce programme visait essentiellement à (I) consolider l'assainissement des finances publiques et (II) mettre en place les conditions d'une croissance économique soutenue et d'un redressement notable du niveau de vie des populations. La conclusion de cet accord avec le FMI consacrait ainsi la restauration d'une certaine crédibilité du Cameroun au sein de la communauté financière internationale, après une longue période de relations rendues difficiles par l'importante accumulation d'arriérés de paiements extérieurs, accumulation consécutive à la crise des finances publiques et aux échecs successifs de quatre programmes soutenus par le Fonds. Le Gouvernement a engagé, le 1er octobre 2000, l'exécution d'un deuxième programme économique et financier triennal appuyé par le FMI au titre de la FRPC. Ce second programme est, davantage que le précédent, conçu autour de l'objectif de réduction de la pauvreté.

Source : Banque mondiale

Restaurer les capacités de remboursement : la soutenabilité à la base de l'initiative PPTE

Le choix des pays bénéficiant de l'Initiative, les modalités de traitement et l'ampleur des allègements reposent sur un principe : celui de la restauration des capacités de remboursement des pays, à partir de la détermination d'un niveau d'endettement " soutenable " ou tolérable.

Pour le FMI et la Banque mondiale, " *un pays a atteint un niveau d'endettement extérieur tolérable s'il peut s'acquitter intégralement de ses obligations actuelles et futures au titre du service de la dette sans recourir à des rééchelonnements ni accumuler d'arriérés, et sans compromettre la croissance.* ".

Une dette " insoutenable "

Le niveau d'endettement dit " insoutenable " a été déterminé, selon une logique financière, par les institutions de Bretton Wood à partir d'indicateurs macro-économiques. Ces indicateurs doivent permettre de déterminer la capacité du pays à rembourser sa dette en fonction des recettes qu'il tire de ses exportations et éventuellement des ressources budgétaires annuelles allouées au service de la dette.

Les créanciers cherchent ainsi à évaluer, pour une année donnée :

- Le poids relatif de la dette totale du pays par rapport au montant de ses exportations ;
- Le poids relatif du service de la dette du pays (remboursement des intérêts et du capital) par rapport au montant de ses exportations ;
- Le poids relatif de la dette totale du pays par rapport au montant de ses recettes budgétaires annuelles.

Dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée, un niveau d'endettement est considéré comme insoutenable lorsque :

	Initiative originelle 1996	Initiative renforcée 1999
L'encours de la dette en VAN / ressources fiscales est supérieur à <i>Et / ou</i>	200 à 250 %	150 %
Le service de la dette / Exports est supérieur à <i>Et / ou</i>	20 à 25 %	15 à 20 %
L'encours de la dette en VAN / Exports est supérieur à <i>Et / ou</i>	280 %	250 %
L'encours de la dette en VAN / Ressources fiscales est supérieur à	40 %	20 %

La **Valeur actualisé nette** (VAN) est différente de la valeur nominale (ou valeur faciale, inscrite au contrat d'endettement). Elle indique ce que valent, aujourd'hui, les remboursements futurs dus au titre de la dette, en prenant en compte l'évolution des taux du marché.



Les 42 pays éligibles à l'initiative PPTE

Parmi les pays à faible revenu, 42 ont été déclarés potentiellement éligibles à l'initiative PPTE renforcée car devant faire face, a priori (avant examen approfondi), à un niveau d'endettement non soutenable au regard des critères ci-dessus.

Faute d'avoir une dette considérée comme " insoutenable " au regard de ces critères, un pays comme le Bangladesh, pourtant très pauvre, a dès le début été exclu de l'Initiative.

Les 42 pays potentiellement éligibles à l'initiative PPTE

Angola, Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Burundi,
Cameroun, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire,
Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau,
Guyana, Honduras, Kenya, Laos, Libéria,
Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar,
Nicaragua, Niger, Ouganda, Rép. Dém. Du Congo, Rwanda,
Sao Tomé, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan,
Tanzanie, Tchad, Togo,
Vietnam, Yémen, Zambie

Sur les 42 pays, 34 sont des pays africains ; mais certains pays en situation de conflit (Somalie, Libéria et Soudan) figurent dans cette liste de manière purement formelle, tant est faible la probabilité de satisfaire aux conditions de mise en œuvre d'un programme d'ajustement structurel.

Lorsqu'un pays atteint un niveau d'endettement considéré comme soutenable avec les allègements de dette traditionnels, il est automatiquement exclu de la liste des pays bénéficiaires de l'initiative.

C'est ainsi que quatre pays (Angola, Kenya, Vietnam, Yémen) ont finalement été exclus de l'Initiative après avoir retrouvé un niveau d'endettement considéré comme soutenable suite aux traitements selon les termes dits " de Naples " en Club de Paris.

Le Club de Paris

Le " Club de Paris " est un organisme informel qui rassemble la plupart des créanciers publics bilatéraux (France, Etats-Unis, Japon, Royaume Uni, Allemagne, etc.). C'est le ministère des Finances français qui assure le secrétariat de cette institution. Lorsqu'un pays souhaite bénéficier d'un rééchelonnement ou d'un allègement de sa dette bilatérale, il saisit le Club de Paris pour que son cas soit examiné. Les allègements éventuellement accordés sont conditionnés à un accord préalable avec le FMI et obéissent à un certain nombre de règles communes à tous les débiteurs (type de créances traitées, importance des rééchelonnements et des annulations, etc.). Ces règles ont généralement été fixées par les principaux créanciers, lors des réunions annuelles du G8. On parle ainsi de " termes de Toronto ", " de Naples ", de " Cologne ", etc. pour définir les différents types de traitement, du nom de la ville où s'est réuni le G8 qui a fixé les règles appliquées. Le Club de Paris traite exclusivement des négociations concernant la dette publique des pays en difficultés, à la différence du Club de Londres, compétent en ce qui concerne leur endettement à l'égard de créanciers privés.

Les différentes étapes du processus PPTE

Le processus PPTE se déroule en plusieurs étapes.

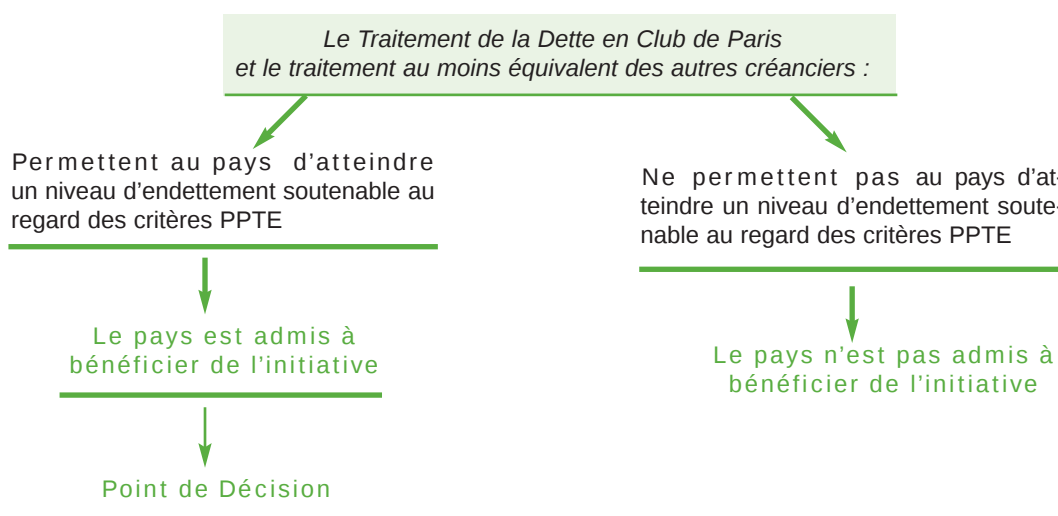
Pour entrer dans le processus, un pays doit d'abord passer " le point de décision ", c'est-à-dire être déclaré éligible par les Institutions financières internationales. A ce stade les créanciers décident du montant d'annulation qui sera octroyé au pays en fin du processus. Le pays doit ensuite mettre en œuvre un certain nombre de réformes et de programmes négociés avec ses créanciers, pendant une certaine durée (en moyenne deux ans). C'est la " période transitoire ". Ce n'est qu'au " point d'achèvement " que le pays bénéficie d'allègements de dette irrévocables.

Traitement initial de la dette :

- En Club de Paris, traitement des créances non-APD (créances commerciales à garantie publique) selon les termes dits " de Naples " (annulations à hauteur de 67 %) et rééchelonnement des créances d'aide publique au développement (APD).
- Les autres créanciers bilatéraux et commerciaux privés doivent offrir un traitement au moins équivalent.

Le pays justifie (conditionnalité) :

- D'un programme de stabilisation macro-économique de trois ans, soutenu par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) conclue avec le FMI.
- D'une stratégie de lutte contre la pauvreté, présentée dans un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), ou d'un CSLP intérimaire, établi en concertation avec la société civile.



Le point de décision signifie que le pays est admis à bénéficier de l'Initiative PPTE. Le processus se poursuit comme suit :

- Tous les créanciers (multilatéraux, bilatéraux et commerciaux) décident de l'allègement à concéder au pays au point d'achèvement. Le montant des annulations est calculé de façon à rendre l'endettement du pays soutenable (à partir des données disponibles au point de décision).
 - En Club de Paris, les créances commerciales à garantie publique sont soumises à un taux d'annulation de 90 % (application des termes dits " de Cologne ").
- Si l'endettement du pays reste insoutenable, ces annulations sont complétées par un allègement des créances multilatérales.

Période transitoire

Les différentes étapes du processus PPTE (suite)

Période transitoire

C'est une période au cours de laquelle le pays doit fournir certains efforts. Et en contre-partie, les bailleurs de fonds lui apportent leur assistance.

Le pays doit :

- Mettre en place les réformes négociées au point de décision dans son CSLP ;
- Finaliser son CSLP s'il n'avait rédigé qu'un CSLP intérimaire ;
- Continuer ses efforts en matière de stabilisation macroéconomique (mise en place d'un nouveau programme d'ajustement structurel) ;
- La Banque mondiale et le FMI fournissent une aide intermédiaire par la mise en œuvre des premiers allègements multilatéraux prévus.

Les autres créanciers multilatéraux et bilatéraux concèdent une première part de leurs allègements, à un niveau qu'ils déterminent.

La durée de la période transitoire est " flottante ", c'est-à-dire qu'elle dépend des progrès réalisés par le pays pour la mise en œuvre de sa stratégie de lutte contre la pauvreté. Elle est généralement inférieure à 2 ans.



Point d'achèvement

Mise en œuvre de l'ensemble des allègements prévus

Les différentes étapes du processus PPTE (fin)



*Etat d'avancement de l'initiative PPTE renforcée (janvier 2003)
et prévisions d'allègement par pays bénéficiaire*

Point d'achèvement atteint				
Bolivie	Février 2000	Juin 2001	1302	2060
Burkina Faso	Juillet 2000	Avril 2002	553	930
Mauritanie	Février 2000	Juin 2000	622	1100
Mozambique	Avril 2000	Septembre 2001	2022	4300
Ouganda	Février 2000	Mai 2000	1003	1950
Tanzanie	Avril 2000	Novembre 2001	2026	3000
Point de décision atteint				
Bénin	Juillet 2000	1er trimestre 2003	265	460
Cameroun	Octobre 2000	1er trimestre 2004	1260	2000
Ethiopie	Nov. 2001	3ème trimestre 2003	1275	1930
Gambie	Déc. 2000	3ème trimestre 2003	67	90
Ghana	Février 2002	Après septembre 2003	2186	3700
Guinée	Déc. 2000	2ème trimestre 2003	545	800
Guinée Bissau	Déc. 2000	Après septembre 2003	416	790
Guynana	Nov. 2000	2ème trimestre 2003	585	1030
Honduras	Juillet 2000	Juin 2003	556	900
Madagascar	déc. 2000	Après septembre 2003	814	1500
Malawi	Déc. 2000	3ème trimestre 2003	643	1000
Mali	Septembre 2000	1er trimestre 2003	522	870
Nicaragua	Déc. 2000	3ème trimestre 2003	643	1000
Niger	Déc. 2000	3ème trimestre 2003	521	900
Rwanda	Déc. 2000	4ème trimestre 2003	452	800
Sao Tome et Principe	Déc. 2000	Après septembre 2003	97	200
Sénégal	Juin 2000	3ème trimestre 2003	488	850
Sierra Leone	Mars 2002	Après septembre 2003	600	950
Tchad	Mai 2001	3ème trimestre 2003	170	260
Zambie	Déc. 2000	2ème trimestre 2003	2499	3850

Source : Banque mondiale et Fonds monétaire international

* Pays ayant atteint une première fois le point de décision et/ou le point d'achèvement lors de l'initiative PPTE initiale

(a) Les dates sont celles de présentation au board de la Banque mondiale - En italique, prévision

(b) La Valeur actualisée nette (VAN) est différente de la valeur nominale (ou valeur faciale, inscrite au contrat d'endettement). Elle indique ce que valent, aujourd'hui, les remboursements futurs dus au titre de la dette, en prenant en compte l'évolution des taux du marché.

(c) Cumul de l'ensemble des remboursements annuels en capital et en intérêt (service de la dette) que le pays n'aura pas à effectuer.

Pays en attente :

Burundi, Comores, Congo, Côte d'Ivoire,
Laos, Libéria, Myanmar, Rep. Centrafricaine,
Rep. Dem. Congo, Somalie, Soudan, Togo

Pays dont l'endettement est considéré comme soutenable :

Angola, Kenya, Vietnam, Yémen



Les questions soulevées par l'initiative PPTE

Dès son lancement par le G7 en 1996, l'initiative PPTE a suscité de nombreux débats et essuyé de nombreuses critiques. Ces critiques ont été renforcées par les faibles résultats obtenus sur les trois premières années de mise en œuvre. Tout cela a amené les institutions de Bretton Wood et les créanciers du G7 à s'engager, en 1999, sur un renforcement de l'Initiative par les éléments suivants :

- Réduction des ratios de soutenabilité pour qu'un nombre plus important de pays puisse y avoir accès ;
- Calendrier de mise en œuvre plus rapide ;
- Priorité à la lutte contre la pauvreté.

Pour autant, les débats se poursuivent et nombre d'observateurs considèrent que l'initiative PPTE, même renforcée, ne permettra pas de rendre " soutenable " le niveau d'endettement des pays les plus pauvres. Parmi les arguments avancés, on peut retenir huit critiques principales :

1. Trop peu de pays sont concernés par l'initiative PPTE, même renforcée. Nombre de pays très pauvres, comme Haïti ou le Bangladesh, sont exclus de l'initiative parce qu'insuffisamment endettés en fonction des critères macro-économiques définis par les institutions de Bretton Wood. De même, nombre de pays très fortement endettés mais disposant d'un revenu moyen par habitant trop élevé (Brésil, Argentine, Mexique par exemple) ne sont pas éligibles. Or l'endettement empêche tout développement et projette dans la pauvreté des franges importantes de la population de ces pays, inégalités qui ne sont pas prises en compte par le revenu moyen par habitant. Les allègements actuels ne portent donc que sur une proportion marginale de la dette des pays du Sud (20 % de la dette de l'ensemble des pays à faibles revenus et 2,8 % de la dette de l'ensemble des pays en voie de développement - *calculs ACT Consultants à partir du Global Development Finance 2002*).

2. Les conditionnalités imposées aux pays éligibles, notamment l'obligation de mettre en œuvre des réformes macroéconomiques d'ajustement structurel, renforcent un peu plus la tutelle des institutions de Bretton Wood sur les pays PPTE. Même des responsables de ces institutions soutiennent cette critique. En effet, tous les ans, les pays bénéficiaires vont devoir discuter leurs budgets à Washington et auprès des principaux bailleurs bilatéraux.

3. La mise en œuvre de l'initiative PPTE est très lente en raison de ces conditionnalités. C'est ainsi que, en quatre années d'Initiative PPTE renforcée (1999-2003), seuls huit pays (sur les 42 potentiellement éligibles) ont atteint leur point d'achèvement et bénéficient donc de la totalité des mesures d'allègement prévue. Il s'agit des pays suivants : le Bénin, la Bolivie, le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, la Tanzanie et l'Ouganda. Dix pays n'ont toujours pas atteint le point de décision et ne bénéficient donc d'aucune mesure d'allègement .

4. Les ratios de soutenabilité sont trop élevés et limitent le montant des allègements. Depuis une dizaine d'années, le montant de l'aide publique au développement accordée par les pays occidentaux aux pays pauvres n'a cessé de diminuer. Dans le même temps, les fonds dégagés par les allègements de dette ne compensent pas cette baisse. Ainsi, la réduction de dette des 23 premiers pays sélectionnés pour l'initiative PPTE devrait atteindre 1,6 Milliards \$ environ, alors que l'aide qu'ils reçoivent a diminué de 2 Milliards \$ entre 1991 et 1999. En conséquence, ces allègements ne signifient pas forcément une augmentation des flux de financement extérieurs de ces pays. En 2001, selon les estimations de la Banque mondiale, les trois quarts des 22 premiers pays qui avaient commencé à bénéficier des allègements continuent de consacrer entre 10 % et 27 % de leurs budgets au remboursement de leur dette (*OXFAM, Debt Relief: Still failing the poor, avril 2001*). Pourtant l'objectif de l'Initiative était de ramener cette proportion à 20% au maximum (voir fiche 3, page 22).

6. Les allègements annoncés portent en grande partie sur des créances qui n'auraient jamais pu être remboursées (voir fiche 3), c'est à dire que le niveau d'endettement de certains pays est tel que, pour une partie parfois importante de cette dette, ils ne seront jamais capables de la rembourser. Dans ce cas, annuler, alléger ou maintenir la dette ne change rien pour eux. Même si ce programme devrait permettre à quelques pays de bénéficier d'une baisse significative de leurs remboursements, le niveau moyen du service annuel de la dette de l'ensemble des pays sélectionnés ne baisse que de 27 % à l'issue de l'initiative, puis repart ensuite à la hausse (Source : CNUCED, *Les pays les moins avancés, rapport 2002 Echapper au piège de la pauvreté*).



7. Les allègements sont, dans une large mesure, financés par des redéploiements budgétaires de l'aide publique au développement. Pour certains pays bénéficiaires, les allègements bilatéraux actuels n'apporteront aucune ressource supplémentaire puisqu'ils entraînent, parallèlement, une baisse des montants accordés au titre de l'APD. La contribution des institutions multilatérales aux allègements de dette pourrait de la même façon réduire le volume des fonds destinés au financement extérieur des autres pays membres. Les bénéfices de la Banque mondiale, par exemple, normalement affectés à l'AID, serviront à financer la participation de la Banque à l'allègement de la dette des PPTE. Si cet allègement ne s'assortit pas d'une augmentation correspondante des ressources de l'AID, cela entraînerait une baisse de financement pour les autres pays pauvres.

8. La " soutenabilité " se focalise sur le niveau de dette censé permettre aux pays débiteurs d'honorer leurs remboursements, et non pas sur une évaluation de leurs besoins en matière de financement du développement. C'est à dire qu'on se préoccupe surtout de permettre au pays de rembourser ses dettes et on ne met pas suffisamment l'accent sur son développement économique et humain. Cette approche ne permet pas réellement de lutter et de réduire la pauvreté dans un pays. Cette conception, d'abord financière, relève avant tout d'une logique de créanciers plutôt que d'une logique politique d'aide au développement. La priorité a été donnée à la stabilité financière internationale plutôt qu'au développement durable et équitable : c'est la critique majeure en général adressée à l'initiative PPTE.

PARTIE B

Le CSLP : les outils et les procédures des stratégies de lutte contre la pauvreté

Fiche n°10- Des outils et des procédures de réduction de la pauvreté : le CSLP

Fiche n°11- L'initiative PPTE : les liens entre les allègements de dette et la réduction de la pauvreté

Fiche n°12 - Les engagements internationaux de lutte contre la pauvreté : les objectifs du Millénaire

Fiche n°13 - L'élaboration du CSLP

Fiche n°14 - Le contenu des CSLP

Fiche n°15 - Le diagnostic : la prise en compte des différentes dimensions de la pauvreté

Fiche n°16 - Un processus d'élaboration participatif

Fiche n°17 - CSLP et stratégie de développement

Fiche n°18 - La mise en œuvre des CSLP : un premier bilan



Des outils et des procédures de réduction de la pauvreté : le CSLP

Les accords de désendettement signés par les pays déclarés éligibles se sont accompagnés de l'élaboration, dans chacun de ses pays, d'un Programme Stratégique de Réduction de la Pauvreté (PSRP).

Ces stratégies de lutte contre la pauvreté doivent notamment permettre aux pays bénéficiaires de l'initiative PPTE de satisfaire, d'ici 2015, aux indicateurs de développement humain fixés par les Objectifs dit du Millénaire.

Le PSRP, formalisé dans un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté - CSLP - (fiches 13 et 14) est établi après un diagnostic national des facteurs et des dimensions de la pauvreté (fiche 15), selon une logique démocratique et participative (fiche 16).

Il s'agit d'impliquer l'ensemble des acteurs politiques, économiques et sociaux dans ce processus, notamment les instances les plus représentatives des intérêts des populations. Les collectivités locales, qui sont à ce titre les espaces de gestion publique les plus rapprochés des populations, sont particulièrement concernées par ce processus.

Impliquant l'ensemble des acteurs politiques, économiques et sociaux, la phase d'élaboration des CSLP (fiche 18) peut être l'occasion d'entamer une réflexion concertée à l'échelle nationale sur les stratégies de développement qui seront mises en œuvre (fiche 17).

Le CSLP : les liens entre les allègements de dette et la réduction de la pauvreté

La principale innovation de l'initiative PPTE est la mise en place d'un mécanisme établissant *un lien de conditionnalité entre réduction de dettes et amélioration de la situation sociale et économique des plus pauvres* : un pays pauvre très endetté n'est éligible, selon la formule officielle, à la réduction de sa dette, que s'il met en place un Programme stratégique de réduction de la pauvreté (PSRP) et qu'il le met en œuvre pendant au moins un an, à la satisfaction du FMI et de la Banque mondiale. A ce moment, le pays atteint le point d'achèvement et bénéficie d'allègements de dette irrévocables.

Le PSRP est explicité dans un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Les documents de la Banque mondiale et du FMI définissent cinq éléments de base d'un CSLP définitif :

1. L'évaluation de la pauvreté et des principaux facteurs qui la déterminent ;
2. La définition d'un cadre d'articulation des objectifs de réduction de la pauvreté ;
3. Le classement par priorités des actions publiques destinées à réduire la pauvreté ;
4. La mise en place d'un suivi systématique des tendances de la pauvreté et l'évaluation permanente de l'impact des règlements et programmes gouvernementaux ;
5. La description des principaux aspects du processus participatif dans l'élaboration et surtout l'exécution.

Les ressources supplémentaires dégagées par les allègements de dette seront intégrées au budget de l'Etat et l'utilisation des fonds issus de la réduction de dettes sera réalisée selon les priorités arrêtées dans le CSLP. Ces fonds seront gérés dans le cadre de " dépenses de réduction de la pauvreté " explicitement individualisées.

Pour que les bailleurs puissent contrôler la bonne utilisation de ces sommes économisées, pour qu'il y ait " traçabilité des fonds ", elles sont inscrites sur un compte spécial du Trésor.

Pour garantir la pertinence du CSLP, il est recommandé une participation active des élus, des organisations sociales, des représentants de la société civile et des structures décentralisées de l'Etat, traduisant " un large consensus social " autour des choix opérés et des priorités arrêtées. Cette pratique peut présenter des avantages nouveaux par rapport aux conditions de détermination antérieures des Programmes d'ajustement structurel, opportunités qu'il faut absolument saisir. En effet, outre qu'elle définit des règles générales d'éligibilité et de traitement de la dette qui simplifient les pratiques antérieures d'allègement, et qu'elle prend en compte les créances multilatérales, elle offre l'opportunité au gouvernement de mieux crédibiliser les choix et priorités en faisant valoir la légitimité démocratique du CSLP.

Les gouvernements ayant instruit des PPTE jouissent ainsi de meilleures marges de manœuvre et d'une position plus favorable et moins risquée dans leurs négociations avec les Institutions financières Internationales et les bailleurs de fonds bilatéraux.

Le FMI et la Banque mondiale ne font en effet qu'approuver le CSLP après son élaboration. Cet élément accroît l'autonomie du gouvernement même si cette marge de manoeuvre est réduite par la détermination préalable des conditions de stabilité macroéconomique lors de la négociation avec le FMI de la Facilité de Croissance et de réduction de la Pauvreté.



Les engagements internationaux de lutte contre la pauvreté : les Objectifs du Millénaire

Réunis en septembre 2000 à l'occasion du Sommet du Millénaire, les dirigeants politiques du monde entier ont fixé un ensemble d'objectifs mesurables et assortis de délais pour lutter contre la pauvreté, la faim, la maladie, l'analphabétisme, la dégradation de l'environnement et la discrimination à l'égard des femmes.

Placés au centre du programme d'action mondial, on les appelle désormais les Objectifs du Millénaire pour le développement. La Déclaration du Millénaire prévoit également une vaste gamme d'engagements dans des domaines comme les droits de l'homme, la bonne gouvernance et la démocratie.

1) Réduire l'extrême pauvreté et la faim

- Réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour ;
- Réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim.

Ces objectifs donnent lieu à la mise en place et au suivi par le PNUD d'une batterie d'indicateurs de mesure et de suivi par pays

2) Assurer l'éducation primaire pour tous

Donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.

Même dispositif

3) Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015, au plus tard.

Ces dispositions sont difficilement mesurables. Ils se traduisent plutôt par le développement de projets sociaux et économiques ainsi que l'encouragement au développement d'organisations représentatives des femmes.

4) Réduire la mortalité infantile

Réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans.

Politique santé Observation des statistiques nationales

5) Améliorer la santé maternelle

Réduire des trois-quarts le taux de mortalité maternelle.

Même démarche

6) Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et les autres maladies

- Stopper la propagation du VIH/sida et commencer à inverser la tendance actuelle ;
- Maîtriser le paludisme et d'autres grandes maladies, et commencer à inverser la tendance actuelle.

Programmes spécifiques

7) Assurer un environnement durable

- Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales; inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales ;
- Réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ;
- Améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, d'ici à 2020.

Programmes faiblement mis en œuvre

Ce sont ces Objectifs qui doivent guider les États des pays éligibles à l'initiative PPTE dans la définition des orientations des CSLP, afin que leurs indicateurs de développement humain, en 2015, satisfassent à ces perspectives.

À l'heure actuelle, on constate que la grande majorité des pays ne réalisera ces objectifs que s'ils bénéficient d'un appui substantiel venant de l'extérieur. Pour ce faire, l'appui financier et la volonté politique, demeurent insuffisants.

Les priorités ne sont pas non plus suffisamment orientées vers les politiques de développement. En effet, la Déclaration du Millénaire, postérieure au lancement de l'initiative PPTE, a été reprise comme le cadre d'objectifs du mécanisme, sans que le développement ait été réellement intégré au cœur de la stratégie de lutte contre la pauvreté.



L'élaboration du CSLP est un processus continu.

1. La coordination de l'élaboration

Au niveau institutionnel, l'animation du CSLP est réalisée par un Comité directeur, différemment composé selon les pays mais aux capacités d'initiative peu étendues, notamment en matière financière. Son rôle affiché consiste à structurer la démarche d'élaboration par le biais de consultations sur les objectifs de la réduction de la pauvreté, afin que le processus donne lieu à des débats et des arbitrages apparents et des résultats clairs. Notons que dans la réalité, le débat est souvent formel.

Les autorités ont la responsabilité de fournir aux acteurs du débat les informations pertinentes relatives aux politiques macroéconomiques et structurelles, à la gouvernance, aux mesures et programmes sectoriels et à l'évaluation des coûts et financements réalistes. Ces acteurs sont essentiellement des élus et autres structures représentatives, associations de producteurs et de travailleurs, représentant de populations marginalisées, ONG et, partenaires extérieurs. Ils sont souvent organisés en groupes de travail ad-hoc dans l'organisation institutionnelle de l'élaboration des CSLP.

2. L'organisation de la concertation

Les concertations entre acteurs de développement devront être organisées de bas en haut. On commencerait par définir l'échelle territoriale ou humaine pertinente. Dans beaucoup de pays, cette échelle est constituée par un niveau de collectivité locale (la commune ou la région). Sous la coordination de l'autorité publique locale, des réunions rassemblent les représentants des divers secteurs sociaux, politiques et économiques de la localité. Leurs réflexions permettent la définition d'un Plan local de développement ou un plan local de réduction de la pauvreté avec des cibles, des objectifs et des moyens classés par priorité. L'ensemble des plans locaux peut être agrégé à un niveau plus élevé, la région par exemple. Les représentants des diverses localités se réunissent et élaborent à partir de leurs plans locaux respectifs, un plan régional de développement ou un document régional de lutte contre la pauvreté. A ce niveau des arbitrages sont effectués, des compromis trouvés et des cohérences établies entre les choix des différentes collectivités locales de la région. Enfin, au niveau national, sous la coordination d'une autorité nationale, les représentants des différentes régions sont réunis pour une harmonisation nationale des différents choix régionaux, avec une considération pour les priorités du gouvernement. Le document final peut être transmis au Parlement pour marquer ainsi l'adhésion de l'ensemble de la Nation aux engagements et orientations en matière de lutte contre la pauvreté qu'il contient.

Il peut alors être soumis à la Banque mondiale et au FMI. A l'issue de l'acceptation par les Institutions financières internationales, de nouvelles navettes sont nécessaires pour mettre au point les mécanismes de mise en œuvre des programmes et des mesures aux différents niveaux de responsabilité (collectivités locales, administrations, acteurs économiques, services publics, associations...). Des mécanismes communautaires destinés à encourager la transparence (participation accrue de la communauté à la gestion des dépenses locales par exemple) devraient jouer un rôle important en la matière, notamment pour les programmes de dépenses décentralisés, domaine qui devrait prendre de l'importance.

(Voir fiches n°15 et 16 sur l'élaboration du CSLP en Mauritanie)

3. Commentaires et suggestions

Pour autant à chaque étape on ne doit pas négliger les traductions techniques des choix politiques ainsi opérés. Car la lutte contre la pauvreté n'est pas une simple question de consensus politique.

Certaines questions exigent de l'expertise, des informations et certaines compétences techniques. En outre, En outre, des choix douloureux peuvent s'avérer nécessaires. Dans tous les cas, il revient au gouvernement d'opérer des arbitrages, d'intégrer des paramètres insuffisamment pris en compte dans le processus démocratique d'élaboration du CSLP. Il faut néanmoins que la transparence soit de mise et que ces arbitrages soient expliqués et au besoin discutés dans des cadres où la représentation politique associe le travail technique. C'est le cas des parlements.



L'élaboration du CSLP (suite)

Un bon CSLP doit présenter des priorités d'actions publiques clairement définies, appropriées et réalisables à la lumière du diagnostic, des cibles, de leurs coûts estimés, des ressources disponibles, des capacités institutionnelles et de l'efficacité des mesures passées. Mais par dessus tout, un bon CSLP est d'abord un document disponible, mis à la disposition des acteurs sans formalités particulières. Là aussi, on est très souvent loin du compte. Dans nombre de pays, il est extrêmement difficile de se procurer une copie de ce document, pourtant censé orienter l'action des autorités centrales et locales. Il est courant de rencontrer des cadres des ministères de l'économie et/ou des finances qui avouent n'avoir jamais vu à quoi ressemble un CSLP, et ce dans des pays ayant atteint ou en passe d'atteindre le point d'achèvement.

Le processus démocratique du CSLP offre l'opportunité au gouvernement de crédibiliser les choix et priorités en s'appuyant sur la légitimité démocratique du programme. Il lui permet aussi de négocier les facilités financières et réductions de dettes qui y sont attachées avec de meilleures marges de manœuvre et dans une position plus favorable avec les Institutions financières internationales et les bailleurs de fonds bilatéraux.

Le FMI et la Banque mondiale ne font en effet qu'approuver le programme après son élaboration. Cet élément accroît l'autonomie du gouvernement même si la marge qui lui est laissée est réduite par la détermination préalable des conditions de stabilité macroéconomique lors de la négociation avec le FMI de la Facilité pour la croissance et de réduction de la pauvreté (cf fiche 11).



Au regard de son contenu, le CSLP est aussi un document technique. Il doit contenir des informations précises sur certains domaines, formulées d'une façon appropriée.

Afin d'aider les pays éligibles à y arriver, la Banque mondiale a conçu un *Sourcebook* pour les guider dans l'élaboration de leurs stratégies de réduction de la pauvreté ; ce document fournit des éléments à la fois sur la construction des stratégies elles-mêmes, à travers des entrées thématiques, ainsi que sur les aspects techniques. Selon ce document de référence, " 6 principes de bases sous-tendent la définition et la mise en œuvre des CSLP. Ces principes énoncent que ces stratégies devraient être :

- impulsées par le pays, c'est-à-dire impliquant une large participation de la société civile et du secteur privé dans toutes les étapes opérationnelles ;
- axées sur les résultats, et centrées sur des stratégies susceptibles de bénéficier aux pauvres ;
- globales, dans le sens où elles reconnaissent la nature multidimensionnelle de la pauvreté ;
- hiérarchisées, afin de rendre possible la mise en œuvre des politiques, en termes à la fois fiscaux et institutionnels ;
- orientées vers la recherche de partenariats avec les acteurs de l'aide au développement (aide bilatérale, multilatérale et ONG), selon un objectif de coordination de leurs interventions ;
- basées sur une perspective de long terme pour la réduction de la pauvreté. "

Le CSLP est donc un cadre qui correspond à la définition et à la mise en œuvre d'une stratégie qui s'inscrit dans le moyen et le long terme. C'est pourquoi ce document doit présenter les informations suivantes :

- Description des objectifs sociaux et économiques à atteindre de façon générale et dans le cadre de la réduction de la pauvreté et des inégalités ;
- Présentation des programmes d'actions nécessaires pour atteindre ces objectifs et de leurs articulations dans un cadre macro-économique déterminé et dans le temps ;
- Présentation des coûts des actions, de leurs financements et des règles budgétaires et financières de mobilisation des ressources ;
- Description des dispositifs institutionnels (règles, mécanismes et modalités) mis en place dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi pour donner corps à l'obligation d'associer à l'entreprise de lutte contre la pauvreté les collectivités locales, les représentants de la société à divers titres et les autres acteurs du développement. Cet aspect est appelé " processus participatif " et vise l' " appropriation de la lutte contre la pauvreté par les acteurs du développement et plus généralement les populations concernées ".

L'organisation des mécanismes de concertation dans les phases d'élaboration, d'exécution et de révision devrait être formalisée et donner lieu à un affichage officiel et une grande publicité dans tout le pays afin que tout se passe en permanence concrètement dans la transparence.

Le CSLP doit récapituler les grandes questions soulevées pendant le processus participatif et leur impact sur le contenu de la stratégie. Il doit également indiquer quelle a été l'évolution dans le temps du processus de participation, ainsi que son niveau d'intégration dans les processus décisionnels et politiques.

Dans la pratique, les documents présentent le plus souvent la structure suivante :

- I. Etat des lieux : contexte économique et social ; rappel des politiques passées et en cours (avec dans certains cas un bilan de ces dernières : Bolivie, Honduras, Mozambique, Nicaragua,) ; profil de la pauvreté (caractéristiques et déterminants).
- II. Description du processus participatif (essentiellement les modalités d'organisation, avec un résumé des recommandations qui en ont été tirées dans certains cas : Bolivie, Honduras, Nicaragua, Tanzanie).
- III. Objectifs et axes stratégiques pour réduire la pauvreté. Les différents axes proposés sont généralement :
 - *Installation d'un cadre macroéconomique adéquat pour favoriser la croissance (stabilité macro-économique, compétitivité de l'économie et en particulier des secteurs clefs, incitation des investissements privés) ;*
 - *Développement des services sociaux de base (éducation, santé, accès à l'eau, etc.) ;*
 - *Accroissement des opportunités d'emploi et de revenus des pauvres (développement rural, promotion des micro et petites entreprises, extension des systèmes de micro-crédit, développement des infrastructures de transport et de communication) ;*
 - *Renforcement de la protection et sécurité des plus démunis (notamment développement des " filets de sécurité ").*

(Source : J.P. CLING et alii, Les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté, DIAL/Economica, Paris, 2002).



Le contenu des CSLP (suite)

Le contenu des CSLP, tout en suivant les directives et cadres conceptuels préconisés par les organisations internationales, doivent être adaptés à la structure socio-économique ainsi qu'aux priorités de développement et de lutte contre la pauvreté des pays concernés.

Nous proposons ici, à titre d'exemple, le contenu du CSLP du Ghana.

Le contenu du Document stratégique de réduction de la pauvreté :

L'exemple du GPRS du Ghana (*Ghana poverty reduction strategy*, Février 2003)

1. L'économie nationale : état de lieux
 - a. Les précédents cadres de programmation et leurs priorités
 - b. Les réformes des années 90 en lien avec les IFI et leurs impacts
2. L'élaboration du GPRS / description et chronologie du processus participatif
3. La pauvreté au Ghana : état des lieux et mesures
 - a. Les disparités spatiales
 - b. Les disparités entre groupes socioéconomiques
 - c. Analyse des déterminants économiques et sociaux de la pauvreté
 - d. Analyse des stratégies des acteurs confrontés à la pauvreté
4. Les liens entre croissance et pauvreté
 - a. Analyse de la structure de l'économie ghanéenne
 - b. Analyse des réformes passées
 - c. Perspectives de croissance et priorités politiques
 - I. Les objectifs de politique économique
 - II. La politique financière
 - III. Les structures de production
 - IV. Le développement social
 - V. Gouvernance et réformes institutionnelles
 - VI. Décentralisation
 - VII. Ressources et priorités budgétaires
 - VIII. La réduction de la pauvreté
 - d. Plan d'action à moyen terme
 - I. Programme de dépenses et d'investissements
 - II. Cadre programmatique de lutte contre la pauvreté
5. Volet macroéconomique
 - a. Etat des lieux
 - b. Objectifs
 - I. Fiscalité
 - II. Finances publiques
 - III. Politique commerciale
6. Production et emploi
 - a. Etat des lieux par secteur (agriculture, commerce des produits primaires, industrie " moderne ", services) et par questions transversales (secteurs formel/informel, inégalités hommes/femmes, gestion des ressources naturelles et protection de l'environnement, information et communication).
 - b. Les objectifs de développement économique : la mise en valeur des ressources primaires / développement du secteur agroalimentaire et du commerce de produits agricoles et énergétiques / perspectives en termes de création d'emplois.



7. Développement humain et services de base

- a. Education
- b. L'insertion des jeunes
- c. HIV/AIDS
- d. Planification familiale
- e. Santé
- f. Eau et hygiène

8. Programmes spécifiques ciblant les plus vulnérables

- a. Analyse des processus d'exclusion dans la société ghanéenne
- b. Rôle de l'État dans ces programmes
- c. Articulation avec les ONG locales et étrangères

9. Gouvernance et développement institutionnel

a. Etat des lieux

- I. Environnement institutionnel (capacités et limites du secteur public, réformes récentes)
- II. Répartition du pouvoir et des compétences entre acteurs publics et privés dans la lutte contre la pauvreté
- III. Transparence et responsabilité

b. Les politiques envisagées

- I. Institutions et administrations publiques : renforcement des capacités / mise en cohérence des objectifs / appropriation des objectifs du GPRS / rationalisation des outils, des instruments et des procédures d'action politique et administrative / planification régionale et sectorielle / répartition des compétences entre État et société civile ghanéenne et bailleurs de fonds.
- II. Décentralisation et renforcement des compétences des Districts Assemblies
- III. Les priorités en termes de dépenses publiques
- IV. Renforcer la transparence et la responsabilité publique

10. Les priorités du gouvernement ghanéen à moyen terme (2003-2005)

11. Suivi et évaluation de la mise en œuvre du GPRS

- a. Indicateurs de suivi et d'évaluation
- b. Cadre et dispositifs institutionnels
- c. Dimension participative



Le diagnostic : la prise en compte des différentes dimensions de la pauvreté

La mesure et l'explication les plus pertinentes du niveau et de la profondeur de la pauvreté qui existent dans chaque pays sont fondamentalement nécessaires pour entraîner la conviction des acteurs internes et des bailleurs de fonds ; elles détermineront en conséquence leur engagement respectif dans la mise en œuvre de la stratégie.

Les autorités doivent en conséquence argumenter pour justifier les objectifs de lutte contre la pauvreté. Ce sont ces objectifs qui devraient à l'avenir déterminer les niveaux nécessaires d'allègement de la dette, comme le préconisent l'ONU et de nombreuses organisations internationales.

Il convient aussi de fournir une analyse des causes, de la nature et des dimensions de la pauvreté qui soit partagée par tous les acteurs. Enfin l'identification des obstacles économiques, sociaux et institutionnels (dont la corruption et la mauvaise gouvernance) à la lutte contre la pauvreté doivent s'effectuer de manière concertée.

Pour lutter efficacement contre la pauvreté, il faut d'abord l'appréhender correctement et en avoir une perception globale prenant en compte le maximum de facteurs. C'est la première étape dans la mise en place de la stratégie.

La pauvreté va au-delà de la faiblesse du revenu. Elle se manifeste essentiellement par :

- Une exposition excessive aux risques et aux chocs monétaires appelée faible degré de sécurité. Pour réduire ces obstacles, les Institutions financières internationales insistent sur la définition, conjointement avec les populations concernées, d'interventions visant à renforcer l'éducation et la santé, ainsi que de programmes d'activités capables d'augmenter la sécurité des revenus ;
- L'exclusion des processus de choix et décision, qui empêche les populations vivant dans la misère ou près du seuil de pauvreté, ainsi que celles risquant d'y tomber, de parvenir à ce qui est appelé l'autonomisation. L'autonomisation est la capacité à participer au jeu des institutions. C'est pour cette raison que l'insertion des représentants des populations marginalisées dans le processus de choix et de décision est indispensable ;
- L'obstacle le plus mesurable est le manque de capacité à saisir des opportunités. Il est généralement dû à l'état de santé déficient, le faible niveau de revenus, l'absence d'actifs sociaux et corporels, et l'absence de demande sur le marché empêchant la constitution d'épargne et sa transformation en capital.
- La lente dégradation observée des infrastructures urbaines et du coût d'accès aux services de base devenu proportionnellement plus élevé que par le passé.

Les Institutions financières internationales reconnaissent qu'il y a des difficultés pratiques et opérationnelles à dégager des moyens et des instruments adéquats permettant d'évaluer la pauvreté. Ces difficultés concernent aussi la mesure de l'impact des progrès du débat démocratique dans la réduction des inégalités. Pourtant elles considèrent que les deux exigences sont fondamentales et liées.

Pour évaluer la pauvreté, les Institutions financières internationales recommandent comme on l'a vu, d'en déterminer la nature en s'appuyant sur les sources de données quantitatives disponibles, mais surtout de privilégier les approches qualitatives fournies par les différents acteurs. C'est dans cette mesure que la description pourra prendre en compte autant que possible la nature pluridimensionnelle du phénomène. Dépassant l'analyse par les revenus et les actifs, elle englobe alors les dimensions non monétaires, notamment la situation sur le plan de l'accès aux biens publics, la vulnérabilité aux aléas économiques et l'absence d'autonomie.

L'analyse des facteurs qui empêchent les personnes démunies de sortir de la pauvreté, difficile à faire objectivement, s'enrichit beaucoup de l'apport du processus participatif.



Une carte nationale de la mesure de la pauvreté et du potentiel de développement pourrait être établie sommairement au départ, sur la base des données quantitatives et qualitatives recueillies auprès des structures locales. Ces données seraient régulièrement complétées au fur et à mesure des progrès du système d'information, de concertation et de décentralisation. Cette carte doit permettre de ventiler les données par région et de mieux cerner les difficultés liées aux rapports urbain-rural, et d'illustrer les disparités de niveau de vie, de montrer la couverture par les services essentiels et de localiser les activités.

Cette carte sera un instrument stratégique de gestion et de suivi de la pauvreté et de l'évolution des modifications apportées par les programmes.

Le diagnostic de la pauvreté en Mauritanie

Les structures créées dans le cadre de l'élaboration du CSLP ont procédé à des études et des enquêtes sur plusieurs années pour établir le profil de la pauvreté dans le pays. Les aspects les plus importants pris en compte pour évaluer la pauvreté sont la pauvreté monétaire et la pauvreté des conditions de vie. Dans le premier cas, la pauvreté est d'abord un phénomène rural (76,4 %). Elle est en grande partie aggravée par la sécheresse. La pauvreté des conditions de vie intègre les indicateurs sociaux tels que la scolarisation, l'accès aux soins de santé, la mortalité infantile, l'accès à l'eau potable. Ces indicateurs restent selon les autorités en deçà des niveaux souhaitables.

Trois dates clés ont permis de mesurer l'évolution de la pauvreté dans les différentes couches de la population. Ainsi, en 1990, le pays compte une proportion de pauvres évaluée à 56,6 % de la population totale. Cette proportion descend à 50,6 % en 1996 pour ne plus représenter que 46,3 % de la population en 2000, c'est à dire au moment de la préparation du CSLP. D'où une pauvreté en recul constant au cours de la décennie 90.

Les études ont révélé une très grande disparité dans la répartition de cette pauvreté au sein de la population et à travers le territoire. Ainsi, la pauvreté en Mauritanie est concentrée dans les zones rurales où 61,2 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté contre 25,4 % dans les centres urbains. Certaines zones arides affichent des taux de prévalence de la pauvreté de 80%.

Sur le plan régional, les disparités sont encore plus fortes avec les extrémités telles que 70,6 % de la population de la région du Guidimaka, contre seulement 4,2 % à Nouadhibou.

Source : Rapports et études de cas ACT-PDM, 2003



Un processus d'élaboration participatif

Dans le cadre de l'élaboration du CSLP, la notion de participation a un contenu bien précis. Les organisations de la société civile (les associations dans les divers secteurs de la vie sociale, culturelle, économique, les syndicats etc.) le secteur privé, les professions libérales doivent travailler avec les pouvoirs publics locaux et centraux à tous les niveaux dans la détermination des choix, des orientations et dans la définition des priorités. Le CSLP doit être le résultat de cette vaste concertation.

Il n'y a pas un modèle unique destiné à encadrer cette dynamique participative. Chaque pays trouve dans son organisation interne, ses opportunités et ses contraintes, la forme par laquelle il va satisfaire à cette exigence. Cette participation accroît la confiance des acteurs dans le processus de lutte contre la pauvreté et détermine leur investissement dans les actions et la recherche des résultats.

La participation de tous les acteurs à la détermination du CSLP est un facteur majeur d'efficacité, contribuant à réduire la fragilité de la croissance et des équilibres internes et externes. Elle est nécessaire pour que le CSLP du pays éligible à l'initiative PPTE obtienne l'aval international. Appelée " appropriation démocratique décentralisée des CSLP ", cette concertation des acteurs peut, si elle est bien conduite, fournir un cadre cohérent pour toute la mobilisation et l'allocation des rares ressources internes et externes.

Trois retombées principales sont attendues de cette stratégie participative :

- La possibilité donnée aux pauvres d'influer sur les politiques affectant leurs conditions de vie pour contrebalancer l'exclusion sociale accompagnant la pauvreté, par la mise en œuvre d'un processus participatif insérant ceux qui les représentent ou sont plus proches d'eux dans l'élaboration et la mise en œuvre du DRSP ;
- L'appropriation décentralisée et démocratique censée favoriser l'engagement des institutions et acteurs à tous les niveaux dans les actions prévues par le CSLP national ;
- Le renforcement de la capacité stratégique de l'Etat par l'efficacité du travail des administrations centrales et la qualité de la décentralisation, en particulier par l'insertion des collectivités locales dans les processus de choix et de mise en œuvre.

Le débat sur la stratégie de lutte contre la pauvreté doit être mené avec la plus grande transparence possible pour permettre l'élimination des obstacles :

- A l'investissement, l'emploi et la croissance. Il s'agira à ce niveau de bien mettre en évidence la logique des interventions dont l'influence réciproque aboutit à l'optimum de croissance ;
- A la confiance des acteurs internes et externes dans le fonctionnement des institutions ;
- A l'implication des organisations de la société civile à la base dans le débat, à leur contribution à la croissance économique, et à l'identification des démarches efficaces ;
- A la responsabilisation des autorités locales dans les choix et décisions.

Pour aboutir à construire une stratégie cohérente, il est nécessaire d'expliquer les relations que l'on établit entre les projets de renforcement des ressources humaines considérées comme prioritaires, des services d'infrastructures, (en particulier eau potable, assainissement, transports, électricité) et des activités productives.

Il faut cependant reconnaître que très peu nombreux sont les pays où les exigences de participation sont satisfaites. Les gouvernements cherchent le plus souvent à contourner l'exigence de participation. Les techniques de contournement utilisées vont de la concertation formelle au refus catégorique d'organiser toute forme de consultation. Il arrive ainsi que la concertation soit bel et bien organisée à la base, mais que les résultats en soient négligés dans le document final. Parfois, les acteurs de la base se voient imposer un document préétabli qu'ils sont appelés à approuver. Dans certains cas, le gouvernement sélectionne de manière peu transparente les acteurs autorisés à prendre part aux discussions. On constate alors que les organisations invitées sont très souvent de faible représentativité, ou sont plus ou moins contrôlées par des hauts cadres de l'Etat. Ce cas de figure se complique lorsque le gouvernement décide d'exclure de la participation toute une catégorie d'acteurs, les collectivités locales par exemple. Ce constat ne doit cependant pas tromper. Ce n'est pas parce que la participation n'est pas assurée aujourd'hui dans la mesure souhaitée que tout le processus est voué à l'échec.



L'initiative PPTE/CSLP doit s'inscrire dans une perspective de long terme et, si jusqu'alors les processus participatifs se sont révélés rapides et parcellaires, ils s'inscrivent dans une dynamique qui a vocation à durer. Les objectifs opérationnels fixés à moyen terme et les approches utilisées sont perfectibles et ainsi susceptibles de révisions profondes.

Les collectivités locales ont encore beaucoup de champ pour s'impliquer dans l'élaboration des CSLP, et contribuer à les adapter aux exigences sociales et économiques de proximité. Mais pour réussir cette appropriation, il est nécessaire de ne pas perdre de vue que l'apprentissage de la démocratie dans les territoires pauvres africains a un coût, qu'il faut évaluer et chercher à couvrir dans une approche cohérente du processus participatif. Cet apprentissage nécessite la mobilisation d'importants moyens financiers et humains mal assumés aujourd'hui.

Le processus participatif en Mauritanie

Le discours officiel parle de la participation de la population dans son ensemble à l'élaboration et au suivi des CSLP. On insiste même sur la participation des plus pauvres, eux qui sont directement concernés par l'initiative PPTE. Il faut cependant savoir que cette participation est fonction des systèmes politiques et administratifs en vigueur dans le pays concerné. Nulle part en tout cas, il n'y a de vote populaire pour l'élaboration ou l'adoption du CSLP. La participation s'effectue à travers les corps intermédiaires, c'est à dire les institutions qui représentent les populations dans les divers secteurs de la vie sociale, politique et économique : associations, administrations publiques, collectivités locales, groupes d'études etc. Il va sans dire que selon que ces institutions sont consolidées ou non dans le pays, la participation sera effective ou peu effective. Dans nombre de pays, les gouvernements se méfient de la société civile ou n'accordent pas une grande importance aux collectivités locales et à leurs élus. Pour d'autres, la démarche participative présente des coûts que les faibles ressources budgétaires ne permettent pas de supporter. La caractère participatif des CSLP est très relatif.

En Mauritanie on a assisté à un effort d'association des collectivités locales et de la société civile à l'élaboration du CSLP, aux côtés des acteurs étatiques. L'élaboration du CSLP en Mauritanie a connu une participation élargie à plusieurs catégories. Elle a associé, à côté des représentants de l'administration d'Etat, les collectivités locales, les représentants des organisations socioprofessionnelles, le mouvement associatif selon divers secteurs de la vie sociale, des universitaires, des experts et d'autres personnes invitées en raison de leurs compétences avérées.

Les activités de préparation ont été lancées au cours d'assises dénommées " Journées de sensibilisation et de concertation sur la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté ". Ces rencontres ont eu lieu du 7 au 9 décembre 1999 à Nouakchott.

Douze groupes techniques de travail ont été mis sur pied sur les différents aspects de la pauvreté : potentiel de croissance, efficacité des dépenses publiques, gouvernance, infrastructures, promotion du secteur privé, développement rural, développement urbain, environnement, emploi, micro-finance, appui aux activités féminines, éducation, formation, santé nutrition etc. Chaque groupe est constitué des représentants des ministères techniques concernés, de la société civile ainsi que de personnes choisies en raison de leur compétence.

Un Comité interministériel de lutte contre la pauvreté (CILP) a été créé et placé sous la présidence du Premier Ministre. Ses travaux étaient coordonnés par le Ministre des affaires économiques et du développement (MAED) en concertation avec le Commissariat aux droits de l'Homme et à la lutte contre la pauvreté et à l'insertion (CDHLCPI). A cet effet, un Comité de coordination a été mis sur pied, composé des représentants des ministères techniques et des présidents de douze groupes techniques.



Un processus d'élaboration participatif (suite)

Ce Comité de concertation a été créé avec pour mission d'assurer le suivi de l'élaboration du CSLP à la fois dans ses aspects techniques et politiques, notamment le caractère participatif du processus. Ce comité est composé des représentants des différents ministères impliqués dans la lutte contre la pauvreté, des représentants des élus locaux, notamment l'Association des maires de Mauritanie et des représentants de la société civile (associations, universitaires, experts etc.). Un Comité des donateurs a été mis sur pied, composé des représentants des partenaires au développement représentés en Mauritanie.

A partir de l'année 2000, des ateliers ont été organisés au niveau de chacune des régions que compte le pays. Ils regroupaient les représentants des divers acteurs de développement (administrations déconcentrées, collectivités locales, mouvement associatif, opérateurs privés, partenaires au développement etc.). Ensuite, quatre séminaires interrégionaux, à la composition tout aussi diversifiée, ont repris les travaux des ateliers régionaux pour une première synthèse (24 et 25 novembre 2000).

Enfin, des assises nationales ont été organisées en décembre 2000 sur la lutte contre la pauvreté. Cette rencontre nationale a permis de capitaliser les travaux des différentes assises régionales et interrégionales pour déboucher sur le CSLP final.

C'est ce document qui a été avalisé par le gouvernement et soumis à la Banque mondiale et au FMI.

Le processus participatif ne s'arrête pas pour autant. Il se poursuit dans le cadre de la mise en œuvre du CSLP. Des groupes de suivi ont été constitués pour évaluer et adapter en permanence le CSLP au cours de sa mise en œuvre. Ces groupes se composent des représentants du gouvernement, des collectivités locales, des opérateurs économiques et de la société civile. Même si on peut douter que les contributions fournies par tous les acteurs aient été prises en compte, ou même que ces acteurs aient effectivement représenté la société mauritanienne dans toute sa diversité, on peut convenir de l'existence d'une volonté d'assurer une participation large des acteurs.

Source : *Rapports et études de cas ACT-PDM, 2003*



Le CSLP constitue le cadre politique majeur de la stratégie de développement du gouvernement à moyen terme ; c'est lui qui va guider l'action de l'ensemble des bailleurs.

Cela signifie que désormais, les interventions de tous les bailleurs de fonds vont se situer dans le cadre des objectifs et des orientations tracés par le CSLP. Chaque année, le gouvernement va déterminer dans son budget la tranche annuelle consacrée à la mise en œuvre du CSLP. Les ressources issues des remises de dettes seront intégrées dans le budget de l'Etat, à charge pour lui de les redéployer pour financer les projets de lutte contre la pauvreté tels que prévus par le CSLP.

Le budget constitue par conséquent dans ce cadre l'instrument central de détermination des stratégies et de leur concrétisation; son élaboration et sa mise en œuvre stratégique sont considérées aujourd'hui comme les moments privilégiés d'expression des politiques et d'arbitrage entre les partenaires sociaux.

Ses attributs sont nombreux :

Les ressources de réduction de la dette doivent être nécessairement et contractuellement orientées vers les actions de lutte contre la pauvreté. Ce lien concret entre les ressources budgétaires issues de l'initiative PPTE et les objectifs de réduction de la pauvreté permet donc de mesurer ce qui est fait concrètement et d'évaluer le niveau et la qualité des programmes destinés à faciliter l'accès des pauvres, des marginalisés, des femmes, aux services essentiels de santé d'éducation, d'hygiène et d'encouragement de la production. Il permet d'introduire dans le débat économique les concepts de biens publics, de bien-être, d'inégalité et d'environnement institutionnel, débat fondamental pour les économies en développement.

Il introduit le débat sur la nécessité de construire une croissance orientée vers les pauvres. Cela signifie que les réformes macroéconomiques et structurelles doivent être jugées selon leur capacité à améliorer la situation des plus pauvres et à réaliser une répartition équitable des coûts et avantages de l'opération.

Il suscite un débat renouvelé sur la " bonne gouvernance ", car il y introduit l'idée de transformation de l'environnement institutionnel facilitant la justice fiscale et surtout le respect des droits de l'homme et l'exercice de la démocratie participative dans l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre. En permettant l'instauration d'un système de gouvernance associant les citoyens, le CSLP incite à la mise en place simultanée de mécanismes transparents aux niveaux local, national et international.

Il facilite la coordination de l'aide et encourage le mouvement vers l'aide budgétaire " non affectée ", procédure selon laquelle l'aide au développement abonde directement les budgets des Etats bénéficiaires, sans conditions sectorielles d'affectation. Les gouvernements en arbitrent l'affectation selon leurs propres priorités de développement.

Le CSLP est ainsi un vrai compromis nécessairement mouvant, réalisé par le gouvernement, entre ses objectifs et ses contraintes, celles des citoyens et celles du système financier international.



CSLP et stratégie de développement (suite)

Les objectifs économiques du Cameroun à moyen terme (REPUBLIC OF CAMEROON, *Poverty reduction strategy Paper*, Yaoundé, Avril 2003)

1. Cadrage macro-économique et financier

- a. Atteindre 6 % de croissance annuelle d'ici 2007, et la stabiliser à 7 % entre 2011 et 2015,
- b. Cette progression permettrait d'augmenter de 3 % par an le revenu par habitant ;
- c. Renverser le déficit de la balance commerciale (dû à la chute des exportations pétrolières) en augmentant le commerce des produits issus du secteur primaire et les biens manufacturés ;
- d. Permettre l'accroissement du ratio d'investissement à hauteur de 25 % en 2015 en soutenant les investissements privés nationaux et étrangers ;
- e. Stabiliser le niveau de dépenses publiques à 17 % du PNB notamment grâce à une réforme de la fiscalité et le développement de recettes de substitution au commerce du pétrole.

2. Cadre budgétaire à moyen terme

Augmenter les dépenses consacrées aux secteurs sociaux durant les 4 premières années (2003-2007) : de 2,7 % du PNB en 2000 à 4,3 % pour l'éducation, de 0,8 % à 2,1 % pour la santé, de 1,5 % à 2,9 % pour les infrastructures productives (notamment en favorisant l'implication du secteur privé dans des secteurs comme l'énergie, l'eau et les télécommunications).

- a. Education : Accroître l'inscription au niveau primaire de 95 à 100 %, et le taux d'achèvement du cycle primaire de 43 % à 80 % en 2011. Pour ce faire l'État camerounais envisage de recruter en moyenne 2700 professeurs et de construire en moyenne 2700 salles de classe par an dans le secteur primaire de l'éducation entre 2003 et 2007.
- b. Santé : notamment réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans de 15,1 % en 1998 à 4,2 % en 2015, ramener la prévalence HIV/AIDS de 11,8 % en 2002 (populations entre 15 et 49 ans) à 5 % en 2015. L'ensemble des dépenses publiques en matière de santé est évalué à 120 Mds de FCFA entre 2003 et 2007.
- c. Infrastructures routières : les objectifs consistent à construire 7000 km de routes ainsi qu'à en rénover 29500 km d'ici 2015.

Au total, les estimations camerounaises évaluent le coût de la stratégie présentée dans le CSLP camerounais à 950 Mds de FCFA en 2003, et à 1360 Mds de FCFA en 2007.

L'élaboration et la mise en œuvre des CSLP : un premier bilan



La définition des stratégies de lutte contre la pauvreté associées à l'initiative PPTE a déjà largement débuté. L'analyse de l'information disponible montre toutefois que l'expérience des CSLP est encore trop récente pour permettre de la juger fondamentalement.

Les stratégies élaborées manifestent bien en général le souci de prendre en charge l'éducation, la santé, l'accès à l'eau potable et le développement rural. L'accroissement de la productivité du travail agricole constitue également une préoccupation centrale dans les cas les plus avancés.

En tant que priorités simultanément affichées, l'amélioration des conditions de vie dans les espaces urbains et la création d'une dynamique économique interne appuyée sur le potentiel existant ont une place variable selon les pays, mais généralement plus réduite. L'efficacité globale des dépenses publiques s'en trouve ainsi amoindrie.

Dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre, décrits à travers les documents disponibles (voir bibliographie) et observés lors de l'enquête effectuée dans le cadre de l'étude, il apparaît que le pilotage des CSLP n'obéit pas encore aux exigences de participation effective de tous les acteurs, ni à celle d'une formalisation fixant les rôles et les responsabilités dans les phases de conception et de programmation (séminaires, ateliers sans responsabilité précise, distinctions non convaincantes entre catégories d'acteurs, rôle imprécis des élus, place trop grande confiée aux appareils centraux d'Etat).

Parfois aussi, c'est le défaut de moyens financiers permettant de supporter les coûts induits par l'organisation de cette participation qui est avancé pour expliquer son absence ou son insuffisance. Au cours des dix dernières années, une logique de rémunération de la participation a accoutumé une bonne partie des acteurs à être payés pour participer à des rencontres dites participatives ou consultatives. On constate des chutes vertigineuses de taux de participation lorsqu'il n'est pas prévu de frais (per diems). Et même si l'on exclut cet aspect, mettre des gens ensemble pour qu'ils travaillent à l'élaboration d'un projet collectif nécessite la mobilisation d'un minimum de moyens logistiques. Il arrive couramment que ces moyens ne soient pas disponibles. Dans le même temps, les bailleurs se refusent de plus en plus à financer cet aspect de la participation. Ils estiment que l'effort national ou local devrait s'y manifester, ce qui est compréhensible. Mais le problème reste entier.

Les authentiques échanges inter-acteurs sur la cohérence entre les objectifs des politiques publiques et les moyens disponibles, sur le développement et les méthodes d'évaluation, ou encore sur la rationalisation de l'allocation des ressources sont donc encore peu développés.

D'autre part, la participation des différents acteurs du développement se fait en aval de la fixation du cadre et non en amont. On perçoit difficilement comment des projets de bonne qualité, s'appuyant sur une approche participative, vont émerger de cette démarche et permettre d'atteindre les objectifs. Le processus inverse devrait être systématiquement initié. Il ne demande pas plus de temps et garantit la participation au choix des projets, et donc un ciblage plus efficace. Ceci ne signifie pas que les choix effectués n'ont pas été judicieux ; mais une participation insuffisante durant la phase élaboration risque fort de limiter l'appropriation des choix de la part de l'ensemble des acteurs, et ainsi d'affecter la qualité des phases ultérieures d'exécution et d'évaluation.

Une autre difficulté réside dans la capacité des pays bénéficiaires à consommer les crédits mis à leur disposition. Cette capacité est d'environ 30% en Mauritanie, selon les autorités. Elle est encore inférieure dans un pays comme le Cameroun.

C'est pourquoi intégrer les collectivités locales dans la chaîne de dépense publique apparaît comme un moyen approprié d'accroître cette capacité de consommation des crédits. Pour cela il convient que les responsabilités soient bien établies et les mécanismes de suivi, et d'évaluation soient mis en place et fonctionnent à l'optimum tant au niveau central que local. Quelques pays, comme le Ghana, ont déjà emprunté cette voie. Ils procèdent alors à un accroissement conséquent des montants des dotations de l'Etat aux collectivités locales. La voie des financements croisés sous forme de contrat Etat/Collectivité locale pourra également être explorée.

Il n'en demeure pas moins que le lien désormais établi entre réduction de la pauvreté et réduction de dette pourrait être porteur d'importants changements dans les procédures de financement du développement conclus entre bailleurs internationaux et Etats récipiendaires. Ces changements sont déjà visibles dans la définition des politiques économiques, où les gouvernements ont renforcé leurs prérogatives.

La transformation des CSLP en cadres de référence renoue avec la tradition de programmation du développement à moyen terme et permettra sans doute une meilleure coordination de l'aide. Le recours accru à l'aide budgétaire ainsi que la modification des principes de conditionnalité vers un système ex-post, fondé sur des objectifs issus des CSLP, sont également des inflexions majeures.

PARTIE C

Les allègements de dette complémentaires français : les C2D

Fiche n°19 - Des allègements bilatéraux complémentaires à l'initiative PPTE : les C2D

Fiche n°20 - Les C2D : présentation générale

Fiche n°21 - Les pays concernés par les C2D

Fiche n°22 - Les C2D : la mise en œuvre

Fiche n°23 - Les C2D : l'affectation des fonds



Des allègements bilatéraux complémentaires à l'initiative PPTE : les C2D

En marge de l'initiative PPTE, les pays du G7 ont annoncé des mesures d'annulations supplémentaires de leurs créances bilatérales vis-à-vis des pays pauvres très endettés.

La France s'est ainsi engagée, au Sommet de Tokyo en janvier 2000, à annuler pour 4,3 milliards d'euros de créances bilatérales contractées au titre de l'aide publique au développement. En 1994 la France avait décidé d'annuler la totalité de ses créances contractées par les Pays les moins avancés (PMA) de la zone CFA au titre de l'aide publique au développement. Puisque les C2D ne refinancent par don que les créances d'APD, les PMA de la zone CFA ne sont pas concernés par cette initiative. C'est pourquoi on peut constater qu'un pays comme le Burkina Faso n'est pas éligible aux C2D alors que le Cameroun l'est.

Ces allègements français complémentaires prendront la forme d'un refinancement par don géré dans le cadre d'un Contrat de Désendettement et de Développement.

En complément de la logique de l'initiative PPTE, ce dispositif bilatéral spécifique d'allègements de dettes, couramment appelé C2D (fiches 19 et 20), concerne 22 pays (fiche 21). Inscrits dans la logique des stratégies de lutte contre la pauvreté et les inégalités conçues dans le cadre de l'initiative PPTE, ceux-ci présentent toutefois des modalités de mise en œuvre spécifiques (fiches 22 et 23).

Les Contrats de désendettement et de développement (C2D) constituent le principal volet bilatéral additionnel français de l'initiative PPTE d'allègement de la dette des pays en développement. Ils s'ajoutent à l'effort effectué par la France et les autres bailleurs dans le cadre multilatéral visant à rendre la dette des PPTE soutenable.

Les C2D sont mis en œuvre après le point d'achèvement de l'initiative PPTE. Ils représentent un volume financier prévisionnel d'environ 3,7 milliards d'euros. Le C2D est un instrument de financement des CSLP élaborés par les pays.

Vingt-deux pays sont concernés : Côte d'Ivoire, Cameroun, Congo, République Démocratique du Congo, Guinée, Mozambique, Madagascar, Mauritanie, Burundi, Ghana, Rwanda, Ouganda, Tanzanie, Sao Tomé et Príncipe, Sierra Leone, Liberia, Soudan et cinq pays hors ZSP : Bolivie, Nicaragua, Honduras, Malawi et Myanmar.

Jusqu'en juillet 2003 cinq pays avaient conclu un C2D avec la France : le Mozambique en novembre 2001, l'Ouganda en mars 2002, la Bolivie en mai 2003, la Tanzanie en juin 2003 et la Mauritanie en juillet 2003.

Pour les pays dont la dette d'aide publique française est la plus importante (Cameroun, Côte d'Ivoire, Congo, République démocratique du Congo et Guinée notamment), les sommes ainsi mobilisables pour la lutte contre la pauvreté pourront être considérables.

La remise de dette s'inscrit dans la durée puisque les échéances des prêts s'étalent sur une trentaine d'années en moyenne, sous la forme de plusieurs C2D successifs conclus chacun pour une durée d'environ trois ans. Il s'agit donc d'un programme à long terme (30 ans) avec des tranches de moyen terme (3 ans).



Quoique inscrits dans la logique de l'initiative PPTE, les C2D présentent des caractéristiques particulières.

Tout d'abord, plutôt que de procéder à une annulation pure et simple de ses créances, Paris a choisi de mettre en place un système de " refinancement par don " qui peut se résumer ainsi : comme dans le cadre de l'initiative PPTE, le pays continue de rembourser ses échéances, mais la France s'engage en échange à reverser au pays un don équivalent dont l'utilisation est soumise à condition.

Pour gérer les fonds du refinancement par dons, il est prévu la signature entre la France et les pays concernés d'un Contrat de désendettement et de développement. D'où l'appellation C.D.D. ou C2D puisque la lettre D apparaît deux fois dans le sigle. Le contrat ainsi signé détermine, par période de trois ans et en cohérence avec le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), les priorités de l'aide bilatérale française, les modalités du refinancement ainsi que les programmes financés.

Avec le refinancement par dons, le contrat d'endettement subsiste, le remboursement préalable des échéances reste dû. Par le jeu de la mise au point des contrats successifs et de leurs tranches annuelles, il donne lieu à un processus continu de négociation. Il peut être interrompu à tout moment, en cours d'exécution d'un Contrat de désendettement et de développement tri-annuel ou à l'occasion de sa renégociation.

Ensuite, considérant l'importance des montants dégagés par les annulations de ces créances bilatérales d'aide publique au développement sur certains pays (particulièrement le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Congo), les pouvoirs publics français ont décidé de mettre en œuvre un processus de contrôle spécifique.



Les pays concernés par les C2D

Paris ayant annulé en 1994 la totalité de ses créances APD sur les PMA de la zone Franc, les mesures spécifiques des C2D concernent 23 pays sur les 38 éligibles à l'Initiative PPTE.

En fonction du montant des créances, les pays éligibles aux C2D ont été répartis en 2 groupes :

Neuf pays dont les encours sont supérieurs à 50 millions d'euros, qui feront l'objet de Contrats de désendettement et de développement normaux ;

Quatorze pays dont les encours sont inférieurs à 50 millions d'euros auxquels seront appliqués des Contrats de désendettement et de développement " allégés ", privilégiant le cofinancement d'opérations engagées par d'autres bailleurs de fonds.

Créances françaises sur les PPTE africains

Les contrats de désendettement développement ne concernent que les pays sur lesquels la France a des créances au titre de l'aide publique au développement.

(créances publiques ou à garantie publique et à long terme, 31 décembre 1999)

	Créances totales (en mil- lions d'euros)	Créances APD (en millions d'euros)		Créances totales (en mil- lions d'euros)	Créances APD (en millions d'euros)
Bénin	41	/	Mozambique	469	81
Burkina Faso	15	/	Niger	158	/
Burundi	57	57	Ouganda	10	10
Cameroun	1725	1150	Rép. centrafricaine	3	10
Congo	1684	435	Rép. dém. Congo	1476	/
Côte d'Ivoire	2529	1372	Rwanda	44	202
Ethiopie	5	/	Sao Tome et Principe	6	6
Gambie	5	5	Sénégal	261	/
Ghana	99	39	Sierra Leone	25	2
Guinée	275	176	Somalie	63	1
Guinée Bissau	9	/	Soudan	376	10
Liberia	8	2	Tanzanie	91	11
Madagascar	419	67	Tchad	33	/
Malawi	14	13	Togo	95	/
Mali	3	/	Zambie	123	/
Mauritanie	92	69			

Source : Ministère français de l'Economie et des Finances

Les C2D concernent les créances contractées au titre de l'APD (colonne de droite).

Ce sont donc ces sommes qui seront progressivement refinancées par don dans les dix prochaines années (soit par exemple pour le Cameroun un peu plus de 100 millions d'euros par an sur les 10 prochaines années).



Les C2D s'inscrivent en prolongement des annulations bilatérales et multilatérales de l'Initiative PPTE.

La signature d'un C2D, et par conséquent le refinancement par don des échéances de remboursement, interviennent donc lorsque le pays bénéficiaire a atteint son point d'achèvement.

Un groupe de travail ad hoc est constitué à Paris pour assurer la coordination de l'ensemble des C2D et analyser le cas de chacun des pays avant son passage au point d'achèvement. Des missions conjointes de la Direction du Trésor, de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) et de l'Agence française de développement (AFD) sont chargées de la discussion du contenu de ce contrat avec les autorités du pays bénéficiaire. Ce groupe peut accueillir des ONG et collectivités locales françaises qui auront été choisies par le Ministère des Affaires étrangères en fonction de la qualité de leur implantation ou de leurs relais dans le pays en question.

Un C2D se traduit par un contrat passé entre le gouvernement français et le gouvernement du pays. Il précise les modalités du refinancement par dons et l'affectation des sommes reversées.

Le C2D " allégé "

Pour les pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), l'AFD mettra en œuvre le refinancement par dons. Hors ZSP, par souci de simplification de gestion, le refinancement par dons sera affecté à la part locale d'opérations ou de programmes mis en œuvre par d'autres bailleurs de fonds (notamment Union Européenne, Banque mondiale ou banque régionale de développement).

Le C2D " normal "

L'instruction des programmes et projets financés par le C2D sera répartie entre l'AFD et les services de l'Ambassade, notamment le Service de coopération et d'action culturelle (SCAC). Chacun selon ses compétences, mais l'AFD assurant la mise en œuvre du refinancement.

Un Comité d'orientation et de suivi co-présidé par l'Ambassadeur et le gouvernement du pays bénéficiaire et ouvert aux représentants de la société civile et des collectivités locales sera créé. Ce comité se réunira deux fois par an. Il aura pour charge de recueillir les propositions de programmes et opérations et de donner un avis sur leur degré de priorité. Cet avis est transmis au Conseil de surveillance de l'AFD. Par l'intermédiaire d'un rapport annuel ou bi-annuel, le Comité suivra également les opérations en cours d'exécution ; il en dressera chaque année ou tous les deux ans, un bilan-évaluation. Une partie du refinancement par dons pourra être déléguée sous forme de subventions, à des collectivités locales des pays bénéficiaires, à des composantes de la société civile ou des ONG dans le cadre de contrats entre l'État et ces partenaires.



Le C2D : l'affectation des fonds

Le C2D détermine, par période de trois ans, en cohérence avec le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) et les priorités de l'aide bilatérale française, les modalités du refinancement ainsi que les programmes financés. Pour les pouvoirs publics français, " il s'agit de s'assurer que les ressources dégagées par l'annulation de la dette profitent effectivement à l'amélioration des conditions de vie des populations locales et bénéficient à des Etats irréprochables en termes de gestion économique et de bonne gouvernance publique. "

L'élaboration des contrats doit satisfaire un objectif d'efficacité garantissant des décaissements rapides. Il doit permettre de concilier 3 objectifs principaux :

- Sécuriser l'affectation des marges de manœuvre budgétaires dégagées au profit des programmes de lutte contre la pauvreté et pour le développement durable ;
- Associer la population et notamment les associations de la société civile et les ONG à la conception et à la mise en oeuvre des programmes et projets ;
- S'inscrire dans un schéma partenarial avec le pays bénéficiaire.

Quatre domaines principaux d'affectation seront privilégiés :

- l'éducation de base et la formation professionnelle,
- les soins de santé primaires et la lutte contre les grandes endémies ; la lutte contre le sida fera l'objet d'une attention toute particulière,
- les équipements et infrastructures des collectivités locales,
- l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles.

Les programmes et projets susceptibles d'être financés pourront concerner 3 types de dépenses :

- Les dépenses liées aux fonctions assurées directement par les administrations (santé, éducation...), qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement ou de dépenses d'investissement ;
- Les dépenses de transfert du budget de l'État aux budgets des collectivités locales, notamment pour le financement de leurs programmes d'investissement ;
- Les subventions accordées par l'État à des associations ou à des organisations professionnelles.

Les programmes et projets seront réalisés sous la responsabilité de l'État ou des collectivités bénéficiaires et veraient leur maîtrise d'œuvre confiée, chaque fois que possible, à des entreprises, opérateurs ou ONG locaux. Le canal budgétaire à utiliser (aide-projet, aide budgétaire affectée ou aide budgétaire non affectée) sera défini au cas par cas en fonction des contraintes du pays, des montants et des points d'affectation, avec cependant le souhait de considérer l'aide budgétaire affectée comme canal budgétaire privilégié.

Des mécanismes d'audit, de suivi et d'évaluation doivent permettre d'apprécier la conformité des emplois à l'objet et la qualité des programmes et des projets, et de s'assurer du respect des termes du contrat.

La mise en oeuvre des programmes et projets financés par ces fonds devra obéir aux principes généraux qui guident l'aide publique : transparence des budgets et des comptes, indépendance des organes de contrôle, participation des parlements à la définition et au suivi des priorités de la dépense publique.

Les programmes et projets seront mis en oeuvre dans le cadre des dispositions budgétaires, administratives et financières nationales des pays bénéficiaires.



- Principaux points d'affectation des premiers C2D

Pour la Mauritanie, le premier C2D porte sur la période comprise entre le 1er juillet 2002 et le 31 décembre 2005. Il représente un montant de 14,7 millions d'euros (environ 4,4 milliards d'ouguiyas) qui seront pour l'essentiel (9,8 millions d'euros) affectés au Programme National de Développement du Secteur Educatif et pour 4,4 millions d'euros aux Programmes Régionaux de Lutte contre la Pauvreté (PRLP) des régions du Guidimaka et de l'Assaba. Le solde, soit 500000 Euros, sera utilisé à des actions de préparation de nouveaux programmes, susceptibles d'être financés par les C2D ultérieurs.

En Ouganda, le C2D, portant sur les échéances allant de mai 2000 à juin 2005, se monte à 3,2 millions d'euros. Le financement C2D en Ouganda s'inscrit dans le cadre de la stratégie sectorielle santé et cible plus particulièrement la ligne budgétaire " Programme national de distribution des soins de santé de base ", incluant le Programme de contrôle du SIDA, qui est protégé des régulations budgétaires par son inscription dans le cadre du Poverty Action Fund.

Tanzanie : le Contrat de désendettement et de développement (C2D) signé le 10 juin 2003 à Dar-es-Salaam détermine les modalités de mise en œuvre du volet français complémentaire à l'initiative PPTE. Il porte sur 4,25 millions d'euros, correspondant aux 18 premières échéances, jusqu'au 31 mars 2006. Il s'agit d'un C2D " allégé " aux termes des principes de mise en œuvre des C2D (encours à financer inférieur à 50 M d'euros). Son affectation concernera un programme sectoriel unique : le financement du Programme de développement de l'éducation primaire (PDEP) dont les objectifs spécifiques sont : le développement de la scolarisation, le renforcement de la qualité de l'enseignement et le renforcement des capacités en matière de pilotage et de gestion de l'éducation primaire.

Au Mozambique, le premier C2D couvrira la période allant du 24 septembre 2001 au 31 décembre 2004. Le montant des dons résultant de l'annulation de la dette s'élève à 32 millions d'euros pour cette période. Les principaux points d'affectation seront :

Un appui au programme stratégique national de lutte contre le SIDA d'un montant de 5 à 7 millions d'euros s'inscrivant dans la volonté du gouvernement français de consacrer environ 25 % des financements PPTE français à la lutte contre le SIDA.

Un programme intégré d'appui au système de santé primaire dans la province de Cabo Delgado d'un montant de 15 millions d'euros. Ce programme intervient également sur le renforcement de l'offre sanitaire, l'alphabétisation des femmes adultes, la santé scolaire, l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement de base.

Un programme d'appui à la filière cocotier en Zambézie d'un montant de 6,5 millions d'euros ayant pour objectif la lutte contre la maladie du " jaunissement mortel ".

Un programme micro-crédit ciblé sur le secteur informel en zone urbaine et en milieu rural d'un montant de 3 millions d'euros.

Une participation au programme conjoint multi-bailleurs d'aide macro-financière (3 millions d'euros) pour le Mozambique mis en œuvre par un *pool* de neuf bailleurs de fonds (G9), en appui au budget de l'Etat.

Un programme de pistes tertiaires dans les régions du Centre et du Nord (3 millions d'euros).

Dans le cadre de ces différents programmes, une attention particulière sera apportée au renforcement des capacités institutionnelles mozambicaines.

Source : Ministère des Affaires étrangères français

PARTIE D

L'implication des collectivités locales dans les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté

Fiche n°24 - L'implication des collectivités locales dans les CSLP nationaux

Fiche n°25 - Les collectivités locales dans le processus d'élaboration des CSLP nationaux

Fiche n°26- Les CSLP et les politiques de décentralisation

Fiche n°27 - L'implication des collectivités locales dans le débat budgétaire national



L'implication des collectivités locales dans les CSLP nationaux

En raison de leur légitimité démocratique, de leur expérience immédiate et directe des situations de pauvreté, mais aussi des compétences qui leur ont été dévolues par les lois de décentralisation, les collectivités locales et leurs élus ont matière évidente à s'impliquer pleinement dans la réduction de la pauvreté et des inégalités (fiches 24 et 25). Les collectivités locales doivent donc être partie prenantes des débats nationaux qui président à la définition des politiques économiques et sociales de réduction de la pauvreté (les arbitrages budgétaires - fiche 27). Elles doivent également être associées aux discussions fixant les transferts de moyens et de compétences nécessaires à la mise en œuvre de ces politiques à l'échelle locale, afin notamment d'inciter à l'accroissement des transferts financiers de l'Etat vers les collectivités (débat sur la décentralisation - fiche 26).

Qu'il s'agisse de l'initiative PPTE en soi ou des C2D, les domaines privilégiés dans lesquelles les actions doivent être menées pour éliminer la pauvreté sont les mêmes : santé et éducation de base, infrastructures, promotion de l'emploi et des activités génératrices de revenus, promotion des femmes et du monde rural, lutte contre les exclusions et les inégalités. Dans tous ces domaines, les collectivités locales ont reçu des compétences claires dans le cadre des lois de décentralisation. En vertu de ces compétences, elles sont des actrices directes de la lutte contre la pauvreté. Leur implication dans la définition et la mise en œuvre de toute politique dans ces domaines est légitime, et relève de leurs responsabilités. Les collectivités locales doivent en premier lieu prendre part aux débats nationaux qui président à la définition des politiques économiques et sociales de réduction de la pauvreté.

Dans la plupart des cas, les processus de concertation préalables à l'élaboration des CSLP sont déjà largement avancés, et on constate que la parole des collectivités locales n'a été que très partiellement recueillie. Mais comme les CSLP seront régulièrement révisés, les élus locaux devront veiller à s'informer des calendriers des débats, ainsi qu'à diffuser l'information auprès des populations locales et de tous les acteurs économiques et sociaux présents sur le territoire de la commune.

Comme c'est le budget national qui marque le temps fort de l'engagement de l'État en matière de lutte contre la pauvreté, les élus locaux devront revendiquer des arbitrages budgétaires qui privilégient les programmes et actions pouvant concourir durablement à la lutte contre la pauvreté.

Enfin les élus communaux devront s'organiser collectivement pour construire une parole cohérente en faveur du renforcement des moyens et des compétences locales nécessaires à une mise en œuvre de ces politiques par les collectivités locales. Les associations nationales d'élus locaux constituent à cet égard des cadres de mise en cohérence et de construction d'une parole locale à développer dans les négociations avec l'Etat et les bailleurs de fonds. Ces associations existent aujourd'hui dans la plupart des pays africains. Il s'agit aujourd'hui qu'elles puissent jouer le rôle et assumer la responsabilité qui est désormais la leur : l'expression des intérêts des collectivités locales dans la définition et la mise en œuvre des politiques nationales de lutte contre la pauvreté (CSLP, C2D).

Les collectivités locales dans le processus d'élaboration des CSLP nationaux



La lutte contre la pauvreté ne pourra se gagner sans la pleine participation et mobilisation des populations concernées ; la communauté internationale insiste pour que les CSLP soient élaborés de manière participative et transparente, pour avoir des chances d'être effectivement soutenus par tous les acteurs et par l'ensemble de la population au moment de la mise en œuvre.

Les collectivités locales, en particulier les communes, jouissent d'une relation de proximité avec les populations ; à ce titre, elles offrent une échelle d'action adaptée aux objectifs de lutte contre la pauvreté que les CSLP doivent présenter.

Les collectivités locales réclament plus de cohérence entre les responsabilités qu'elles assument en vertu des lois de décentralisation et les moyens dont elles disposent pour remplir efficacement leurs missions. Cela est notamment important dans les secteurs qui sont reconnus comme prioritaires dans les stratégies de lutte contre la pauvreté liées à l'initiative PPTE, l'éducation et la santé, pour lesquels les lois de décentralisation ont, dans la quasi-totalité des pays, transférés des compétences aux collectivités locales.

Les interventions dans ces secteurs sensibles sont au cœur des préoccupations des pouvoirs locaux soucieux du mieux être des populations. Ils en assurent dans une large mesure la coordination, parfois l'appui financier ; et c'est la plupart du temps aux élus locaux que les populations s'adressent lorsque des dysfonctionnements apparaissent dans ces services de bases.

Aussi ne peut-on penser réellement à une mise en œuvre de programmes pertinents dans ces secteurs sans une implication - responsabilisation forte des autorités locales.

L'implication des collectivités locales dans les stratégies de réduction de la pauvreté associées à l'initiative PPTE et formalisées sous la forme d'un CSLP doit concerner en particulier :

- Les propositions et le débat relatifs à la programmation budgétaire, en particulier concernant la fiscalité, le financement des investissements sociaux et l'affectation des ressources de solidarité. L'ensemble de ces propositions et les arbitrages établis doivent figurer dans les CSLP locaux ;
- L'obtention de compétences et de moyens suffisants pour définir des politiques économiques et sociales au niveau local, afin d'inscrire celles-ci dans des CSLP locaux, intercommunaux, voire régionaux. Cela signifie que les collectivités locales doivent s'attacher à élaborer des CSLP adaptés à leurs besoins spécifiques.

L'ensemble des priorités et des avis recueillis localement doivent servir comme contribution locale dans le débat national qui intègre d'autres acteurs, et pourront être organisés sous la forme d'un CSLP local.

Comme cela est exigé pour le CSLP national, l'élaboration d'un CSLP local (voir fiches 28 et suivantes) pourra être un moment de mise en œuvre de la démocratie locale participative. Tous les acteurs sociaux, économiques et politiques doivent être associés aux débats. Concrètement, le débat pour l'élaboration du CSLP local ne doit pas être monopolisé par les seuls organes élus de la collectivités locales. La composition des instances doit aller au-delà du Conseil municipal élu pour intégrer les autres forces économiques, politiques et sociales de la localité. Mais le rôle du Conseil local (communal, régional selon le cas) est doublement fondamental :

- Il a la responsabilité d'organiser et de faciliter les débats et l'élaboration du projet de CSLP local ;
- Une fois le document consensuel établi, il lui revient de lui donner sa forme juridique afin qu'il soit légalement validé et puisse s'imposer à tous les acteurs. Le Conseil doit donc dans une délibération adopter les propositions issues des débats. Cette adoption peut encore donner lieu à des débats. Mais il convient que le Conseil ne s'écarte pas outre-mesure de l'esprit des engagements et des choix contenus dans le document original, car il représente un compromis entre toutes les forces vives de la localités. Les CSLP locaux doivent constituer les arguments principaux des collectivités locales dans l'élaboration du CSLP national.



Les CSLP et les politiques de décentralisation

Pour s'assurer que les ressources résultant de l'allègement de la dette contribueront réellement à la réduction de la pauvreté, et pour qu'elles puissent respecter les objectifs internationaux (telles que la réduction de moitié de la pauvreté mondiale d'ici 2015), il faut que les collectivités locales se soient préalablement entendues avec le Gouvernement sur les choix concrets, c'est à dire les plus proches possible des besoins et des moyens des populations.

La participation de tous les acteurs à la détermination du CSLP est un facteur majeur d'efficacité. Elle doit être vérifiée selon des procédures transparentes et crédibles pour obtenir l'aval international.

1. C'est à partir des territoires, là où se vit au quotidien la pauvreté et que se nouent les relations sociales, que peuvent s'exprimer les initiatives appropriées et que s'évalue l'action. Les villes et les territoires possèdent les ressources humaines et de proposition nécessaires pour trouver des réponses aux inégalités, à l'exclusion et aux effets de la pauvreté. L'inefficacité constatée à réduire la pauvreté vient essentiellement de l'absence de volonté et/ou de capacité d'organisation et de mobilisation des acteurs locaux dans les politiques économiques. Cette inefficacité n'est que subsidiairement liée à la faiblesse des moyens.
2. La gestion publique actuelle devrait être moins segmentée et sectorisée au niveau technique. Il conviendra de renforcer les liens entre les échelles de responsabilité locale, régionale et centrale d'atténuer les clivages entre les secteurs de gestion (l'habitat, les transports, l'eau, l'environnement, l'agriculture, le développement économique et commercial).
3. Les politiques publiques doivent évoluer vers la recherche de solutions partenariales. Elles doivent être le résultat d'un processus de décision collectif associant la puissance publique et tous les acteurs de la société civile. Leur contenu, de même que l'organisation des espaces de dialogue doivent être politiquement intelligibles, et définir mais distinguer clairement champs de proposition et champs de décision.
4. Il est également nécessaire de réviser les pratiques de gestion des programmes et projets économiques au seul niveau central et de distribuer les compétences et les capacités de maîtrise d'ouvrage à chaque niveau utile et efficace de territoire. Le point le plus important ici est le transfert effectif de la maîtrise d'ouvrage aux collectivités locales. Les élus doivent insister pour que les transferts de compétences intègrent cette dimension sans laquelle ils ne sauraient maîtriser les investissements opérés sur leur territoire.
5. Les politiques publiques doivent savoir articuler équitablement les échelles de gestion politique et technique. Les services techniques qui gèrent les différents domaines d'activité doivent apprendre à travailler ensemble au niveau local, écouter pour envisager des réponses intégrées aux problèmes de société que gèrent ensemble les collectivités locales et nationales.
6. Les programmes de lutte contre la pauvreté doivent sortir de l'immédiateté pour s'engager dans la longue durée ; elles doivent chercher à appréhender correctement les objectifs sociaux et les moyens de les atteindre, ceci dans une perspective de développement durable, s'appuyant sur des perspectives de long terme.
7. L'enjeu fondamental pour une décentralisation effective réside dans les progrès à réaliser en matière de décentralisation financière ; il convient de travailler à la multiplication des mécanismes et instruments de financement de la gestion et du développement local. C'est une tâche urgente, gigantesque et complexe.
8. Le renforcement des capacités locales est aussi l'un des besoins fondamentaux des collectivités locales africaines. Les moyens générés par les remises de dettes doivent permettre une prise en charge de la formation d'un personnel local capable d'exercer les nouvelles compétences locales, notamment la gestion des services de base.



Un des aspects fondamentaux de la décentralisation est la responsabilisation des collectivités locales dans les domaines financier, budgétaire et fiscal.

La décentralisation des flux financiers et la mise en place de mécanismes efficaces de contrôle, améliore la bonne gestion des finances publiques. La décentralisation permet aussi d'améliorer l'adéquation entre allocation des ressources et réalisation satisfaisante des projets. Elle permet, au plan de la gouvernance, de réaliser un partage institutionnel clair et cohérent des responsabilités aux différents niveaux des appareils d'Etat.

Le renforcement de la décentralisation financière présente ainsi un intérêt crucial pour le financement de la lutte contre la pauvreté à l'échelle locale :

1. Une première conséquence bénéfique de la décentralisation financière se manifestera nécessairement par l'augmentation substantielle des ressources issues des processus PPTE et CSLP effectivement mobilisées : l'utilisation effective de ces fonds est aujourd'hui encore médiocre, contrariant ainsi les objectifs ambitieux de croissance affichés et la réussite ultime du dispositif d'allègement de dettes ;
2. Le renforcement des mécanismes de décentralisation financière permettra en outre la réduction accélérée des retards et arriérés d'affectation des ressources nationales (pourtant très limitées) qui auraient dû être alloués aux fonds communaux, et qui pénalisent directement les collectivités locales.

Pour que la décentralisation induise une participation démocratique, les collectivités locales doivent faire en sorte que les consultations des acteurs locaux et des représentants de la société civile cessent d'être discrétionnaires. Ces débats doivent être annoncés et publics, les règles définissant les rôles et les responsabilités dans le cadre de la concertation et du partenariat promis doivent être écrites et affichées, les informations disponibles doivent être répercutées dans les délais utiles.

Réduction de la dette et accroissement des transferts financiers aux collectivités locales au Ghana

Au Ghana, l'évolution de la décentralisation a permis aux collectivités locales de s'affirmer comme de véritables partenaires dans le système de gouvernance nationale. Celles-ci ont une assez grande maîtrise de leurs compétences. Le Ghana offre un exemple de dispositif permettant les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales (District Assemblies) unique et relativement ancien.

Le District Assemblies Common Funds (DACF) est l'organe qui se charge de récolter la part des collectivités locales dans le budget de l'Etat. Aux termes de la Constitution, un minimum de 5% des revenus de la nation hors emprunts et aides extérieurs doit être transféré aux collectivités locales. Le Parlement arrête chaque année la formule de distribution de ces crédits aux collectivités locales, ainsi que les secteurs prioritaires devant être financés. Le DACF est géré par un administrateur nommé par le Président de la République avec l'approbation du Parlement. Les versements s'effectuent par tranche trimestrielle.

En octobre 2003, le gouvernement a promis de faire passer de 5 % à 7 % du budget national l'enveloppe minimale à transférer aux collectivités locales. Cette augmentation est financée en partie par des fonds issus des remises de dette dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative PPTE. Le gouvernement prend en outre en charge les salaires des personnels locaux.

Source : Rapports et études de cas ACT-PDM, 2003

L'implication des collectivités locales dans le débat budgétaire national

En revendiquant la participation à la détermination des choix budgétaires, les collectivités locales développent un véritable espace :

- D'autonomie, permettant la présentation d'approches alternatives, orientées sur la croissance, valorisant les potentiels locaux et s'appuyant sur une réelle redistribution,
- De débat sur les politiques initiées par les autres partenaires ;
- De contractualisation des rapports avec l'Etat ;
- De négociation de la part des ressources PPTE qui devront être transférées aux budgets locaux.

1. Le budget est l'instrument privilégié du contrat entre le gouvernement, les collectivités locales et les citoyens, en particulier les pauvres. Dans le débat à la base et avec leurs autres partenaires, les collectivités locales se préoccuperont essentiellement de trouver des réponses cohérentes à sept questions :

- Est-ce que la présentation du budget est compréhensible ? Montre-t-elle ce que le budget attend des pauvres et des moins pauvres et ce qu'il leur apporte ?
- En quoi les mesures et instruments répondent aux urgences et à l'amélioration du potentiel économique pouvant répondre aux besoins minima ? Dans quelle perspective du long terme le budget se situe-t-il ?
- Dans quel cas a-t-il pris en considération les résultats des consultations ? Comment et pourquoi ?
- Porte-t-il la marque d'un équilibre équitable et justifié entre les volontés du local et du national ? Comment, dans tous les cas, expliquer les différences de traitement ?
- Comment sont fournis les services essentiels ? Par quels mécanismes ? A quels coûts pour les pauvres ?
- Quels soutiens sont prévus pour la production des pauvres dans le rural et l'urbain ? Par quels mécanismes transitent-ils ? Quels sont leurs effets attendus ?
- Quelles mesures enfin sont adoptées pour décentraliser les ressources ?

2. La fiscalité est l'instrument privilégié de la gestion de la modernisation et du progrès social. Les collectivités locales doivent développer un débat citoyen sur tous les aspects de la fiscalité, en particulier, l'analyse de :

- La part de la fiscalité directe et indirecte et le poids respectif de chacune d'elles sur les différents acteurs économiques et sociaux et les différentes activités ;
- L'analyse de l'incidence de l'impôt sur la réduction de la pauvreté ;
- L'analyse de l'incidence de la fiscalité sur la croissance, principalement de la fiscalisation des activités de l'économie populaire.

Au niveau national, les collectivités locales ou leurs élus devraient particulièrement insister, lors des discussions avec les autres acteurs (Etats, bailleurs de fonds, opérateurs économiques, société civile etc.) sur les questions qui constituent des obstacles pour une mobilisation optimale des ressources locales.

Dans la plupart des pays, ces problèmes sont les suivants :

- Le pouvoir fiscal local : au niveau local, la fiscalité détermine pour une grande part la marge d'autonomie de la collectivité et lui donne les moyens de fournir les services de base aux populations. Pour ce faire, il faut que la collectivité dispose d'une marge suffisante de création ou à tout le moins de fixation des taux ou des tarifs. Pourtant, dans la plupart des pays africains, les collectivités locales ne disposent pratiquement d'aucun pouvoir fiscal. Elles n'ont le droit de créer ni impôt, ni taxe sur le territoire de leur compétence. Les lois de décentralisation créent d'avance la liste des impôts et taxes que les collectivités locales sont autorisées à percevoir et déterminent les limites dans lesquelles les autorités locales peuvent fixer les tarifs. Les autorités locales doivent disposer d'un pouvoir leur permettant de créer des taxes pour financer des services de base sur lesquels un consensus local a été trouvé, ce dans le respect de règles établies à l'échelle nationale, et sous le contrôle des autorités centrales compétentes.

L'implication des collectivités locales dans le débat budgétaire national (suite)



- L'absence de transparence et de garantie des transferts de ressources

La décentralisation bute aujourd'hui sur les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales. Placés sous ajustement structurel depuis des années, les États africains ne disposent pas toujours de marges budgétaires pour opérer des transferts au profit des budgets locaux. Cette situation est en passe d'évoluer considérablement avec les ressources générées par les remises de dettes. On remarque même que certains Etats pourraient se trouver dans l'incapacité d'absorber l'ensemble des crédits disponibles. Pour un pays comme le Ghana, les ressources additionnelles pourront représenter près de cinq fois le montant de ses recettes fiscales annuelles. Pour les pays concernés par l'initiative PPTE il est donc possible, budgétairement, d'envisager une telle évolution. C'est déjà le cas pour certains pays (voir encadré ci-dessus) Les élus locaux doivent en faire un point important de négociation et de lobbying auprès des autorités nationales, mais aussi des bailleurs de fonds. Ils doivent insister non seulement sur les montants des transferts, mais aussi sur la formule de répartition entre les différentes collectivités locales, et sur les garanties que les transferts soient effectifs en temps utiles pour permettre une bonne lisibilité budgétaire au niveau local. Dans les pays où les transferts ont été accrus, Ghana et Mauritanie notamment, on constate que la détermination du montant et du rythme d'accroissement des transferts financiers n'a pas vraiment fait l'objet de négociations impliquant les élus locaux. Cela a davantage résulté d'une volonté unilatérale du gouvernement qui l'a présenté comme une mesure de faveur et de bonne volonté.

- Le non-renforcement des capacités locales

Les collectivités locales sont affectées par un manque crucial de ressources humaines, en quantité comme en qualité. Souvent seules les grandes agglomérations urbaines disposent de l'encadrement technique compétent. Ces cadres sont souvent des agents de l'État mis à la disposition des collectivités locales pour occuper les fonctions de secrétariat général ou de direction technique.

L'allocation de ressources aux instituts de formation des personnels des administrations locales existantes, ou leur création, soutenue par des moyens conséquents, constituent des priorités pour soutenir les processus de décentralisation administrative et politique à l'oeuvre.

PARTIE E

Construire des stratégies locales de réduction de la pauvreté

- 28 - Construire une stratégie locale de lutte contre la pauvreté : le CSLP Local
- 29 - Le CSLP local : présentation générale
- 30 - Quel contenu pour le CSLP local ?
- 31 - Un exemple de CSLP local : le programme d'actions prioritaires de Baïdian (Mauritanie)
- 32 - L'élaboration d'un CSLP local : les questions à poser
- 33 - Le diagnostic de la situation locale
- 34 - Le diagnostic local : la prise en compte des groupes d'acteurs
- 35 - Le CSLP local: un processus participatif local
- 36 - Le CSLP local : Les choix économiques locaux
- 37 - L'accès aux services
- 38 - Un exemple de démarche économique : Ecoloc
- 39 - Les étapes de la démarche ECOLOC
- 40 - Les ressources locales
- 41 - Finances locales et processus participatif

Construire une stratégie locale de lutte contre la pauvreté : le CSLP Local



L'enjeu pour les communes est de formaliser, en termes politiques, leur pleine appropriation des programmes nationaux de lutte contre la pauvreté, mais aussi de se doter d'un outil de négociation et de communication efficace avec ses partenaires.

Dans cette perspective, elles devraient s'engager dans une réflexion approfondie sur le diagnostic de la situation locale, ainsi que sur la définition de leurs objectifs, de leurs moyens propres et des financements extérieurs nécessaires afin de réduire durablement les inégalités socio-économiques.

Nous recommandons qu'à cette fin les collectivités locales engagent un processus associant l'ensemble des acteurs politiques, économiques et sociaux locaux, qui pourrait aboutir à la conception d'un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ou CSLP local.

Cette partie du document montre ce que devrait être un CSLP local et sur quelle démarche participative s'appuierait son élaboration.

Parce qu'elle permet aux Etats l'obtention de ressources nouvelles pour financer la réduction de la pauvreté et des inégalités, l'initiative PPTTE constitue aussi une opportunité pour les communes d'entamer une réflexion sur la définition de stratégies locales de lutte contre la pauvreté (fiche 28), qui pourraient être financées par ces crédits nouvellement dégagés.

Le choix de construire des CSLP locaux (fiches 29, 30 et 31) par les communes s'appuiera sur une évaluation précise et participative de la situation locale en matière de pauvreté (fiches 32 et 33), et visera à définir un cadre programmatique d'action à moyen terme axé sur la fourniture de services de base aux populations locales (fiche 35) ; dans cette perspective, les questions des choix économiques locaux (fiches 34 et 36) et de la re-fondation d'une fiscalité locale réaliste et redistributive (fiches 37 et 38) devront mobiliser les acteurs communaux, afin que le CSLP local constitue un projet politique et économique crédible aux yeux de ses partenaires et bailleurs.

Reposant sur un diagnostic précis de la pauvreté à l'échelle communale, établis dans une démarche démocratique et participative, les CSLP locaux doivent établir un lien fort entre les infrastructures sociales et économiques nécessaires et leurs effets sociaux, dans un contexte de choix de proximité.

Ils redonnent ainsi aux initiatives publiques la place qui leur revient dans la politique du développement. Ils encouragent les gouvernements à définir le bon équilibre et la bonne articulation entre les niveaux les plus adéquats pour la mise en œuvre des projets concrets : niveau national, mais aussi niveau local, niveau régional ou sous-régional.

Comme c'est exigé pour le CSLP national, l'élaboration du CSLP local devrait être un moment de mise en œuvre de la démocratie locale participative.

Tous les acteurs sociaux, économiques et politiques doivent être associés aux débats. Concrètement, le débat pour l'élaboration du CSLP local ne doit pas être monopolisé par les seuls organes élus de la collectivités locales. La composition des instances doit aller au-delà du Conseil municipal élu pour intégrer les autres forces économiques, politiques et sociales de la localité. Mais le rôle du Conseil (municipal, régional selon le cas) demeure doublement fondamental :

- Il a la responsabilité d'organiser et de faciliter les débats et l'élaboration du projet de CSLP local ;
- Une fois le document consensuel établi, il lui revient de lui donner sa forme juridique afin qu'il soit valable et puisse s'imposer à tous les acteurs. Le Conseil doit donc dans une délibération adopter les propositions issues des débats. (cf fiche 25)

Le CSLP local : présentation générale



Les expériences de CSLP locaux sont porteuses d'une démocratisation effective des processus d'élaboration et de conduite des politiques publiques (exemple mauritanien fiche 31). Pour autant, la concertation et le développement des débats contradictoires contribueront à l'appropriation et l'ancrage durable des politiques de lutte contre la pauvreté au niveau local.

Une dynamique doit être créée en initiant des CSLP locaux au niveau communal, orientés à la fois vers l'inter-communal et le régional dans un rapport fort avec la société civile.

Il faut cependant obtenir que la décentralisation des programmes, dans un cadre de réformes institutionnelles accordant une large place aux collectivités élues, devienne une dimension centrale des stratégies de réduction de la pauvreté. Seuls de réels progrès en ce domaine pourront permettre d'envisager l'action de lutte contre la pauvreté selon la diversité des situations spatiales, économiques et socio-démographiques.

Les CSLP locaux sont le moment privilégié pour :

Asseoir concrètement l'enchaînement du débat politique, puis social, puis financier, puis technique et non l'inverse ;

Développer plutôt le partenariat que la subordination hiérarchique ;

Approfondir la démocratie et la bonne gouvernance au niveau local ;

Développer la solidarité entre les communes limitrophes sur des zones projets et fixer les compétences ;

Saisir les opportunités et mobiliser le potentiel de croissance et de l'intégration des pauvres ;

Mettre en débat l'affectation des fonds PPTE et revendiquer la décentralisation des finances ;

Générer des ressources économiques et des revenus au niveau local, puis développer des mécanismes nouveaux de transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales, ainsi que des outils de financement et de crédit adaptés à la pauvreté ;

Débattre du niveau supportable de pression fiscale au regard des besoins et des priorités du service public local, notamment les services de base.

Quel contenu pour un CSLP local ?

Le contenu du CSLP doit être le résultat d'un processus participatif spécifique à chaque collectivité. Si on peut envisager d'harmoniser les présentations, les orientations préalables doivent laisser une grande place à l'expression endogène et décentralisée des objectifs, des actions, des moyens et des conditions et éviter l'uniformisation. La nature des problèmes et des stratégies de mise en œuvre varie fortement selon les régions et les situations. Des présentations couvrant des zones homogènes peuvent être encouragées au niveau intercommunal ou régional, mais il faut toujours veiller à tenir compte des interrelations entre le développement du centre urbain et de son hinterland rural.

On peut cependant relever les éléments suivants qui peuvent se retrouver dans des formulations et avec des intensités variables selon les réalités de la pauvreté dans chaque collectivités ou groupe de collectivités locale :

1. La forme institutionnelle et l'organisation de la démarche participative mise en place lors de l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et le contrôle. Les collectivités locales doivent faire de grands efforts lors de l'élaboration participative des programmes locaux pour définir avec clarté et précision les actions envisagées. Elles doivent évaluer :

- Les capacités de financement directement mobilisables par elles-mêmes et par les acteurs de développement participant à la définition du programme ;
- Les besoins de financement budgétaire, en faisant apparaître les demandes de ressources liées aux allègements de dette ;
- Les autres besoins de financement et d'allocation des ressources procurées par l'allègement de la dette.

2. La présentation détaillée de l'état des lieux respectant au mieux les normes de présentation de la situation sociale, économique et environnementale retenue dans le CSLP national. Dans la description de l'état des lieux, les différences d'analyses et d'opinions exprimées par les acteurs doivent explicitement apparaître à côté de la présentation définitive. L'information sur les inégalités, l'opportunité et l'efficacité des politiques, les comportements vis à vis de la pauvreté, l'impact des faiblesses des régulations institutionnelles, ne sont pas appréhendés de la même façon à tous les niveaux et par tous les acteurs, d'autant que la faiblesse du dispositif statistique et d'analyse économique ne permet pas de refléter la diversité qualitative des informations ;

3. La détermination des actions devant réduire la pauvreté et des politiques de développement économique qui seront mises en œuvre dans l'espace considéré. En plus du développement des services sociaux de base, les programmes d'action à la base doivent mettre l'accent sur les modalités d'incitation à la solidarité fiscale et sociale (protection et sécurité des plus démunis), à l'investissement social et productif et à la mobilisation des opportunités d'emploi et de revenus. On pourra notamment envisager une modernisation des activités informelles ainsi que leur inscription dans la durée, en engageant des actions consacrées à la promotion des micro entreprises et à l'extension des systèmes de micro-crédit ;

4. Les programmes prioritaires d'action retenus à court et moyen terme en précisant les propositions de financement et le calendrier prévisionnel de mise en œuvre. Le programme d'une collectivité locale doit contenir une analyse locale, issue d'un vrai débat citoyen, de la politique budgétaire nationale ; il doit aussi comporter des propositions concrètes sur la gestion des ressources publiques ; ce programme doit enfin faire clairement apparaître les démarches et les calendriers, le dispositif contraignant de suivi. Dans une perspective de développement durable, on veillera aux effets à moyen et long terme des projets et programmes proposés. Cela implique le développement de stratégies concernant la protection de l'environnement et de la biodiversité, la promotion des énergies renouvelables et le traitement des déchets notamment.

Quel contenu pour un CSLP local (suite)

A l'issue de la procédure d'élaboration du CSLP au niveau national, les collectivités locales devraient afficher le résultat des débats, en débattre selon le même processus que dans la phase d'élaboration, ce afin d'en identifier toutes les dimensions et d'en adapter les orientations aux situations locales concrètes. Les résultats doivent être largement diffusés aux différents acteurs sociaux et économiques, aux bénéficiaires des actions retenues, et expliqués aux citoyens.

Lors de tous ces exercices, les collectivités locales devront privilégier la recherche d'indicateurs de performances et de suivi qui soient à leur portée. Elles pourront privilégier les analyses des besoins essentiels, des capacités, de la dimension et de la vulnérabilité sociale, qui seront issues des débats.

Le processus démocratique du CSLP offre l'opportunité au gouvernement de crédibiliser les choix et priorités en faisant valoir la légitimité démocratique du programme. Il permet également de négocier les facilités financières et réductions de dettes avec de meilleures marges de manœuvre et dans une position plus favorable et moins risquée avec les Institutions financières internationales et les bailleurs de fonds bilatéraux.

La fiche 31 décrit l'expérience d'élaboration d'un Plan de développement local mis en place dans une commune rurale de Mauritanie, qui peut être considéré comme un exemple de CSLP local.

Un exemple de CSLP local : le Plan de développement local de la commune de Baïdïam

Appuyée par ses partenaires de coopération, en particulier le GRDR (Groupe de recherche et de réalisation en développement rural), la commune de Baïdïam (région du Guidimaka, Mauritanie) s'est engagée depuis 1999 dans la conception d'un Programme d'actions prioritaires, prélude à la conception d'un Plan de développement local. Le schéma suivant en présente les grandes étapes. Il peut être compris comme un exemple de méthodologie de planification entrepris à l'échelle communale.

1. DIAGNOSTIC PARTICIPATIF DE LA COMMUNE

Préparation du diagnostic (fin 1999)

- Préparation et validation du questionnaire monographique, proposé par le GRDR ;
- Choix de l'enquêteur et du comité de supervision par le conseil communal ;
- Désignation des personnes ressources pour les parties historiques dans les localités ;
- Formation de l'enquêteur aux techniques d'enquête participative et d'animation pour associer les populations.

Les enquêtes monographiques et le dépouillement des questionnaires (1er trimestre 2000)

- Enquêtes participatives dans 21 localités de la commune ;
- Dépouillement des questionnaires par le comité de supervision et le GRDR ;
- Collecte du complément d'information dans les localités ;
- Complément d'information auprès des services techniques régionaux ;
- Validation des tableaux d'information qui serviront à la rédaction de la monographie.

2. LA RESTITUTION DES INFORMATIONS AUX ACTEURS DE LA COMMUNE (2000-début 2001)

- Restitution dans les localités
 - Préparation de la restitution finale
 - Information des populations sur le contenu des journées de restitution finale de la monographie ;
 - Information sur le rôle de l'instance de concertation qui sera désignée lors de ces journées ;
 - Désignation des représentants des localités pour cette rencontre.
 - Organisation des journées de restitution de la monographie communale = une journée de débats sur les priorités de chaque secteur et sur la recherche de solutions possibles
 - Validation de la monographie communale par l'ensemble des participants.
- Le diagnostic (ou monographie communale) fournit : une présentation de l'organisation du territoire communal en localités (indiquant le nombre de leurs habitants), un état des infrastructures disponibles et de leur répartition spatiale (écoles, dispensaires, points d'eau, routes et pistes, équipements collectifs etc...), une présentation des activités productives entreprises sur le territoire communal, ainsi qu'une évaluation de la pauvreté (niveau de revenus des ménages, niveau d'éducation et de formation des actifs et des cadres locaux etc...). Elle est complétée par une évaluation des ressources communales et l'identification des acteurs collectifs (associations, groupement divers) susceptibles de prendre en charge des fonctions d'intérêt collectif. Le recours aux techniques de représentation cartographique offre une lisibilité très large.

3. LA DESIGNATION D'UNE INSTANCE DE CONCERTATION

Son rôle :

- Poursuite de la concertation et de la réflexion engagées avec l'ensemble des acteurs afin de rechercher des solutions aux problèmes soulevés par la monographie,
- Définition d'un programme d'actions prioritaires réalisable (Choix des premières priorités, des localités et des acteurs bénéficiaires, etc.),
- Recherche des partenaires financiers et techniques pour sa mise en œuvre.

Comment désigner l'instance de concertation ?

Une assemblée exhaustive où toutes les localités et les acteurs de la commune sont représentés (bonne représentation et bonne circulation de l'information, mais difficile à réunir et à faire agir) OU une instance plus restreinte avec des choix de personnes dynamiques et représentatives de l'ensemble des acteurs (facile à réunir et à faire agir, mais peu de représentation et risque de mauvaise circulation de l'information) ?

Un exemple de CSLP local (suite)

Choix d'un Comité communal de concertation

- La chefferie traditionnelle = 6 membres- Les élus locaux = 3 membres (le maire est membre de droit)- Les associations et coopératives = 3 membres
- 2 membres pour l'union des coopératives dont la présidente
- 1 jeune de l'association des jeunes du village de Baïdïam
- Les migrants = 1 membre

4. LA DEFINITION DU PROGRAMME D'ACTIONS PRIORITAIRES

Expression et classement par ordre de priorités des urgences de la commune
(février 2001)

- Aménager des points d'eau dans les localités qui en sont dépourvues ;
- Construire un dispensaire dans la seconde localité de la commune ;
- Construire la piste reliant Baïdïam à Kayes, fondamentale pour le développement économique de la commune ;
- Protection et gestion du barrage de Melgué, qui constitue l'unique forêt communautaire de la commune.

Elaboration d'un budget et d'un calendrier d'exécution

Recherche de financements (février-juillet 2001)

Mise en œuvre du Plan d'actions prioritaires

Définition des besoins d'investissement, de fonctionnement et de moyens humains

- Mise en place d'un Fonds de Développement Local
- Un comité de suivi d'exécution du programme (CDL)
 - 7 membres qui se réunissent au moins une fois par mois sous la présidence du maire ;
 - Choix des prestataires
 - Répartition des tâches de suivi par chantier
- Recrutement d'un Animateur du Développement Local, formation et dotation en outils de travail de ce dernier ;
- Mise en place de règles de fonctionnement : Manuel des procédures pour la gestion des fonds et programmation d'audit comptable et formation à la gestion.

Le Programme d'actions prioritaires prévoyait aussi la conduite de 2 études d'aménagement routiers et hydrauliques qui ont été réalisées depuis. Il formulait également des objectifs collectifs en terme de développement institutionnel : formation des élus locaux et des membres du Comité de concertation, animation au niveau des localités pour approfondir le diagnostic communal.

Enfin il établit les premières bases d'un Plan de développement local sur 5 ans, en en précisant les objectifs généraux qui devront être affinés.

Source : GRDR, Commune de Baïdïam

L'élaboration d'un CSLP local : les questions à poser

L'inscription d'un plan de développement local dans une perspective de lutte contre la pauvreté et les inégalités requiert en premier lieu l'analyse des dynamiques et des facteurs générateurs d'inégalités à l'échelle communale. Cette analyse peut s'effectuer à partir de quelques questionnements préalables.

Il est pour autant difficile d'enfermer des processus politiques et sociaux complexes comme ceux liés à la pauvreté et aux inégalités dans des méthodologies " passe-partout ". La grille proposée ci-dessous s'inspire du travail du Réseau Impact. Elle se veut avant tout un canevas indicatif, et doit être confrontée avec chaque situation et ses réalités.

♦ A quelles formes de pauvreté et d'inégalités s'agit-il de se confronter ?

- Pauvreté de revenus et/ou de consommation (économique) ?
- Pauvreté de ressources productives (capacités) : foncier, matériels, crédit, capital humain, réseaux sociaux ?
- Pauvreté de biens et de services (conditions de vie) : alimentation, santé, eau, logement, éducation, vêtements, transports ?
- Pauvreté de pouvoir (politique) ?

Il existe des inégalités entre localités, entre ville et campagne, entre hommes et femmes, entre groupes d'âge, entre salariés et non salariés, entre ethnies etc...

Une relation existe entre les différentes formes de pauvreté. Pauvreté monétaire, pauvreté des conditions de vie, pauvreté des capacités et pauvreté politique sont complémentaires, mais il incombe aux concepteurs du CSLP local de choisir à laquelle de ces formes de pauvreté il conviendra de s'attaquer, en justifiant ce choix par une description de la réalité locale. Il s'agit également pour eux de faire le lien entre pauvreté et inégalités ; l'appauvrissement de certains groupes de populations se caractérise par une exclusion des modes d'accès aux ressources productrices de revenus et de liens sociaux. Il constitue un processus de marginalisation plus ou moins accentuée des dynamiques politiques, sociales ou économiques.

Les inégalités ne se caractérisent pas seulement par des indicateurs monétaires : le niveau d'accès aux biens, aux services, à l'information doivent également être évalués.

♦ Quels sont les rapports entre les différents acteurs ?

Ce questionnement vise à comprendre la dynamique des relations sociales et politiques à l'œuvre sur le territoire d'action envisagé.

Il est important de ne pas se contenter des catégories usuelles, et d'identifier de façon plus fine les catégories pertinentes pour la mise en œuvre de stratégies de lutte contre la pauvreté et les inégalités : non pas " les femmes ", mais " les femmes seules chefs de ménage " par exemple, non pas " les jeunes " mais " les adolescents sortis du système scolaire sans formation "...

De même on ne s'en tiendra pas à la catégorie " acteurs associatifs " : des distinctions entre groupes sont indispensables (groupes de base, comités élus, associations intermédiaires). D'autre part les oppositions classiques entre Etat et société civile, privé et public, local et national apparaissent simplistes et inopérantes dans une perspective de réduction des inégalités ; c'est pourquoi les liens tissés entre ces acteurs associatifs et les autres types de milieux (politico-gouvernemental, économique, religieux etc) doivent être analysés.

Différentes formes de pouvoir sont généralement articulées au sein des sociétés : pouvoir " moderne " / traditionnel, pouvoir économique/politique, pouvoir étatique/local etc coexistent généralement... Leurs limites connaissent des évolutions permanentes, et aucune catégorie n'est définitivement constituée.

Ce sont enfin les rapports de force et de conflits d'une part, et les rapports de négociation et d'alliance d'autre part, qu'il faudra analyser : qui en sont les acteurs, quels en sont les moteurs (pourquoi les gens s'opposent-ils / s'allient-ils ?).

♦ Quels sont les groupes d'acteurs susceptibles de remplir des fonctions d'intérêt collectif ? L'identification de ces groupes est délicate ; on peut toutefois retenir trois axes de questionnements :

- Quels sont les groupes qui prennent en considération les populations défavorisées, de manière directe ou non ?
- Quels sont ceux qui peuvent être force de proposition et de négociation, et qui ne s'en tiennent pas à la seule prise en charge de la fourniture de certains services ?
- Quels sont ceux qui sont les plus ouverts et le plus capables à la collaboration avec les pouvoirs publics, notamment locaux ?

L'élaboration d'un CSLP local : les questions à poser (suite)

♦ Le rôle des pouvoirs publics et leur articulation avec les acteurs de la société

Ce questionnement vise à analyser le fonctionnement du pouvoir local, qui se veut le maître d'ouvrage des CSLP locaux. Que peut-il faire, que peut-il faire faire ?

- Quelle est sa légitimité, comment est-il désigné ?
- Comment est organisée et composée la collectivité locale considérée (compétences, capacités, contraintes) ?
- Comment fonctionne la démocratie à l'échelle locale (Assemblée municipale, comités de quartiers...) ?
- Comment s'opère la collaboration avec les services déconcentrés de l'État et l'État lui-même ? Quelles sont les possibilités d'alliance entre la collectivité locale et ces derniers ?
- Comment s'opèrent les relations avec les bailleurs et les opérateurs de coopération impliqués à l'échelle de la collectivité ?
- Quelle est la nature des collaborations entre le pouvoir local et le milieu associatif local (quelles domaines d'activités, quelles formes de délégation, de contractualisation, quelles formes d'évaluation ?)
- Existe-t-il des instances de concertation et de négociation entre les différents acteurs communaux (à l'échelle communale ou d'autres) qui puissent être mobilisées ?

Cette grille se veut avant tout indicative, et non prescriptive : elle vise avant tout l'identification des thèmes qui doivent être abordés dans un processus de diagnostic préalable à la programmation de stratégies de développement local, et ne constitue en rien une recette univoque : il incombera à ses utilisateurs de la confronter à l'originalité des situations et des dynamiques locales, et de l'y adapter.



1. Mesure du phénomène de pauvreté

Rappelons que parmi les cinq éléments de base d'un CSLP exigés par la Banque Mondiale et le FMI, l'évaluation de la pauvreté et des principaux facteurs qui la déterminent figure en première place.

Le CSLP doit donc mesurer avec pertinence les dimensions de la pauvreté afin de convaincre des besoins de financement. Le Cadre de Développement Intégré (CDI) de la Banque Mondiale. (World Bank, *Comprehensive Development Framework*, Washington D.C, 1998) détaille les facteurs à prendre en compte. Il s'agit essentiellement de :

- La faiblesse du revenu. Elle se manifeste d'abord par une exposition excessive aux risques et aux chocs monétaires appelée " faible degré de sécurité ". Pour réduire ces obstacles, les Institutions financières internationales insistent sur les interventions visant à augmenter la sécurité des revenus et renforcer les capacités d'éducation et de santé.
- L'autonomisation. C'est la capacité à participer au jeu des institutions. L'exclusion subie ou assumée des processus de choix et décision, empêche les populations qui vivent dans la misère ou près du seuil de pauvreté et celles qui risquent d'y tomber de parvenir à l'autonomisation. C'est pour cette raison que leur insertion dans le processus de choix et de décision est indispensable.
- L'obstacle le plus mesurable est le manque de capacité et d'opportunités : l'état de santé déficient, le faible niveau de revenus, l'absence d'actifs sociaux et corporels, l'absence de demande sur le marché empêchent la constitution d'avances de capital et déterminent des rendements trop bas ainsi qu'une répartition inéquitable des résultats.
- Le CSLP se préoccupe aussi de la lente dégradation observée des infrastructures urbaines et du coût d'accès aux services de base devenu proportionnellement plus élevé que par le passé. Il reconnaît que les investissements dans l'amélioration des services de base ont un effet positif sur la productivité, la propension à consommer, à épargner et à investir et en définitive sur les conditions de vie des populations.

(Cf Fiche 15)

C'est la mesure et l'explication les plus pertinentes du niveau et de la profondeur de la pauvreté qui existent dans chaque pays qui entraîneront en fin de compte la conviction des acteurs internes et des bailleurs de fonds et détermineront leur soutien respectif.

Pour éviter la répétition des revendications non évaluées et les vœux pieux, la collectivité locale doit, au-delà des aspects techniques définis dans les documents, posséder une connaissance " politique " fine des phénomènes de pauvreté à l'œuvre dans son espace d'autorité. Elle doit construire une explication fine, cohérente, fidèle aux sentiments profonds de la population, des origines de la pauvreté, de l'influence du cadre macro et microéconomique et de l'environnement institutionnel, sur les situations. Chaque fois que les conditions le permettent, les manifestations économiques, sociales et culturelles de la pauvreté, au niveau des différentes catégories sociales, doivent être évaluées quantitativement et qualitativement, et présentées avec précision.

Faute d'une maîtrise qualitative du phénomène de pauvreté, les collectivités locales ne peuvent prétendre influencer le débat sur l'affectation des ressources PPTE en leur faveur.

Enfin la construction d'une vision spatiale des phénomènes de pauvreté identifiés à l'échelle communale est indispensable. Elle permet d'élaborer une représentation réellement dynamique du territoire, de ses atouts et de ses handicaps ; elle fournit de plus une lecture spatiale des déterminants de l'exclusion sociale et de la pauvreté.

2. Critères de choix

La question principale que pose le débat est celle de savoir en quoi les choix faits par les collectivités locales ou par les autres partenaires améliorent la vie des pauvres et en quoi les font-ils accéder aux responsabilités citoyennes partagées. C'est la réponse claire et responsable à cette question qui donne sens à toute l'opération CSLP. La couverture des urgences sociales doit s'insérer dans une approche à long terme de l'autonomisation économique des plus pauvres dans le rural et l'urbain. Elle doit être articulée à la promotion d'activités de développement rural et urbain. Elle passe par la réduction des contraintes et blocages au développement.

Le diagnostic local : la prise en compte des groupes d'acteurs

La prise en compte des groupes d'acteurs fait partie des recommandations quant à la façon de concevoir et de mettre en œuvre des politiques locales de réduction de la pauvreté et des inégalités.

Il ne faut pas en attendre une méthodologie " clé en mains ", mais plutôt l'énoncé d'un certain nombre de principes que chacun doit s'approprier pour mettre en place sa propre grille d'investigation.

Deux principes fondamentaux :

L'identification des groupes d'acteurs est affaire de processus, d'ajustement et de suivi ; elle n'est jamais réglée une fois pour toute avant le démarrage des opérations ; elle fait partie intégrante de la démarche ultérieure de suivi-évaluation.

La question de la légitimité et de la représentation des groupes d'acteurs est cruciale. Elle ne doit pas être sujette à des a priori, du type : la vertu démocratique et la compétence de la société civile opposées à l'inefficacité et à la corruption de l'Etat. Par ailleurs, légitimité et représentation sont en permanence en construction, contribuant encore au caractère de processus de la démarche.

Trois caractéristiques :

1. Il s'agit d'identifier à la fois : (1) des groupes d'acteurs visés par une intervention de lutte contre la pauvreté et des inégalités ("groupes cibles"), qui sont les groupes que l'on cherche à atteindre (2) des groupes d'acteurs non directement concernés, mais susceptibles de jouer un rôle stratégique - positif ou négatif - au cours de l'intervention ("groupes stratégiques") ; c'est à dire qui peuvent être amenés à jouer un rôle notable dans la mise en action des politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités, en raison de leurs compétences particulières ou de leur importance relative dans le paysage économique et socio-politique.

2. La prise en compte de ces deux groupes d'acteurs repose sur une conception " inclusive " de la réduction de la pauvreté et des inégalités. C'est à dire une conception qui suppose une construction d'alliances et la négociation de compromis entre "groupes cibles" et "groupes stratégiques". Il s'agit d'une démarche de nature politique qui interagit avec la définition et la formulation des choix d'intervention.

3. Les étapes de la démarche ne se déroulent pas de manière linéaire, en partant d'une phase d'identification des groupes d'acteurs pour arriver à une phase d'évaluation, en passant par la formulation des objectifs et la construction d'alliances. La prise en compte des deux types d'acteurs se prolonge pendant toute la durée de la mise en œuvre des mesures de politiques publiques sous la forme d'un suivi de processus. En fonction des résultats obtenus grâce à ces mesures, il y a, à la fois, réorientation des objectifs et des procédures, et renégociation des alliances et des compromis entre les acteurs.

Cinq orientations méthodologiques :

1. Favoriser le travail en équipe : travailler à plusieurs sur un même site, mais auprès de groupes d'acteurs différents, permet de confronter/croiser les points de vue et les données au cours des discussions quotidiennes qui suivent la journée d'enquête ;

2. Construire la collaboration de chercheurs et d'experts, locaux et étrangers : elle permet une " prise de distance " différente par rapport à " l'objet " ou au " terrain " (même s'il faut relativiser ces différences, selon des critères d'origine régionale, ou sociale et de trajectoires professionnelles) ;

3. Raisonner la pluridisciplinarité : c'est à dire solliciter les disciplines (économie, agronomie, sociologie, etc.) en fonction des enjeux et des objectifs de l'identification et des choix politiques à venir ;

4. Privilégier le qualitatif : privilégier une analyse en termes de processus sociaux, de relations, de réseaux, de rapports de force, reflète le souci de comprendre les mécanismes générateurs d'inégalités et de pauvreté avant tout " chiffrage " de celles-ci. Ce choix renvoie aussi à une méfiance légitime face à des sources statistiques rarement fiables ;

5. Varier les sources : les entretiens et les sources écrites constituent la base de l'enquête. Concernant les secondes, il faut autant que faire se peut consulter la " littérature grise ", trop souvent dispersée, difficilement accessible et de qualité inégale. Varier les sources signifie aussi savoir se déplacer entre les échelles d'observation (échelons villageois, sous-préfectoral, régional, national) pour ne pas passer à côté d'acteurs importants mais absents physiquement des arènes locales.

Le CSLP local : un processus participatif local

La participation de tous les acteurs locaux, en particulier de ceux considérés comme les plus vulnérables, à toutes les étapes du processus est la condition d'une élaboration réellement concertée de stratégies de lutte contre la pauvreté potentiellement efficaces. Elle est seule garante de l'intégration de tous ces acteurs aux processus décisionnels qui présideront à la définition des politiques et surtout à l'affectation des moyens qui leur seront alloués.

Les principaux groupes de parties prenantes sont les suivants :

- Le public " cible " : ceux qui sont touchés, directement ou indirectement, par les tentatives de réduction de la pauvreté (groupes de femmes, particuliers et familles, groupes autochtones ou religieux...) ;
- Les Assemblées représentatives (Assemblées de région et municipales, conseils élus, dirigeants élus de la collectivité) ;
- Les organisations de la société civile : réseaux, ONG nationales et internationales localement représentées et actives, organisations de base, chambres de commerce, instituts de recherche et d'élaboration des politiques, organisations médiatiques, syndicats et organisations professionnelles, institutions universitaires...
- Le secteur privé : organisations qui chapeautent plusieurs groupes du secteur privé, associations professionnelles...

A l'échelle communale, la mise en place d'un système participatif implique que ce soit les populations locales qui formulent les demandes, participent à la définition des réponses adaptées et au choix des opérateurs. L'objectif est de recueillir et d'organiser les informations techniques et socio-économiques nécessaires à l'identification, la mise en œuvre et le suivi des actions répondant aux priorités de développement des populations locales.

Dans cette perspective, le processus participatif pourrait être organisé autour de comités de concertation communaux, composés de représentants de l'ensemble des acteurs politiques, sociaux et économiques locaux, ainsi que des représentants des groupes-cibles, tous nommés par les membres de la communauté eux-mêmes. Ces comités sont responsables de la conception, de la conduite et du suivi de processus participatifs associant l'ensemble des membres des communautés villageoises dans le cadre d'ateliers réunissant l'ensemble de la commune. Ils leur garantissent une égale expression et opèrent le cas échéant les arbitrages nécessaires entre les intérêts des différents acteurs locaux afin d'établir la synthèse des ateliers.

Les Plans de développement locaux/communaux constituent dès lors le cadre démocratique d'intégration de toutes les opérations de lutte contre la pauvreté menées à l'échelle de la commune.

La fiche 39 présente, à partir de l'exemple de la démarche ECOLOC mise au point par les équipes du PDM, des éléments de guidage pour la conduite d'un processus participatif à l'échelle communale.

Dans ce cadre, les élus locaux auront la responsabilité :

- De s'informer collectivement et/ou individuellement des dispositifs mis en place par le gouvernement pour élaborer et mettre en œuvre le CSLP ;
- D'informer à leur tour les associations, organisations de la société civile, acteurs du développement et principalement les pauvres, du dispositif ;
- De rechercher les voies et moyens d'organiser un débat réellement démocratique, afin de déboucher sur les propositions d'actions locales qui seront jugées prioritaires dans le cadre de la lutte contre la pauvreté ;
- De proposer les formules de financement qu'ils jugent appropriées dans le cadre budgétaire et des autres formes de financement.
- D'assurer la validation puis l'institutionnalisation du document issu du processus participatif, afin que celui-ci prenne valeur officielle, et soit reconnu par l'ensemble des acteurs présents sur le territoire communal.

Le CSLP local : Les choix économiques locaux

1. Pour le financement de leur plan de développement local, dont l'objectif principal est de résorber les insuffisances les plus criantes en matière d'activité, d'emploi et de services publics locaux, les collectivités locales doivent être conscientes des limites des financements externes : à terme rapproché en effet, il n'existe pas de perspective d'une augmentation conséquente de l'Aide publique au développement. De même elles ne doivent pas surévaluer les apports de l'initiative PPTE. En matière de financement externe, il convient donc d'explorer aussi de nouvelles possibilités notamment à travers la coopération décentralisée et la solidarité directe des organisations civiles de coopération.
2. Par-dessus tout c'est la mobilisation des ressources internes nationales et locales qui devra prévaloir. Au-delà des mesures sociales à court terme, les collectivités locales doivent attendre des CSLP qu'ils ouvrent des perspectives de création d'activités et d'emplois et que, par la même, ils entraînent l'augmentation des ressources fiscales locales nécessaires à l'amélioration de l'accès des populations aux services de base.
3. À l'échelle locale, les politiques publiques doivent traduire les priorités de lutte contre la pauvreté en privilégiant :
 - Le renforcement de la capacité budgétaire et fiscale, en fonction des besoins sociaux ;
 - Le soutien préférentiel aux infrastructures participant à l'accroissement des activités liées à la production de biens et services nécessaires à la satisfaction des besoins les plus urgents ;
 - Le soutien aux dynamiques économiques locales, en favorisant les échanges de proximité, en vivifiant le marché local notamment par le biais d'un appui aux activités de l'économie populaire.
4. Les choix économiques locaux doivent nécessairement relever d'une concertation entre la collectivité locale et les acteurs économiques et sociaux locaux. Les communautés concernées sont ainsi en capacité de définir valablement leurs besoins, d'arbitrer entre des ressources limitées et de se mobiliser pour mettre en œuvre les actions et programmes nécessaires. Cela permet en outre de mieux valoriser les ressources propres dans la mobilisation des financements, d'encourager l'utilisation des savoir-faire, de saisir les opportunités locales d'échanges et de rechercher des partenariats de proximité à l'échelle locale et régionale.
5. Les investissements dans l'amélioration des services de base ont un effet positif sur la productivité, la propension à consommer, à épargner et à investir, et, en définitive, sur les conditions de vie des populations. C'est en établissant les liens entre les infrastructures, leur contexte institutionnel et leurs impacts sociaux que la question des infrastructures sera replacée au cœur de la politique du développement.
6. Il faut trouver non seulement les moyens financiers du développement local mais aussi les ressources humaines nécessaires. Cela demande d'aborder les questions de formation pour faire face au renouvellement générationnel et à l'acquisition de nouvelles compétences induites par la modernisation des activités et le renouvellement du mode de gestion des services.
7. Cette nouvelle approche du développement économique local doit s'appuyer sur la création de réseaux d'expertise. On peut pour former cette expertise s'appuyer dans un premier temps sur des "expériences pilotes " comme cela a été fait en Mauritanie et au Ghana et ensuite en faire bénéficier les autres collectivités locales.

L'accès aux services

1. Les élus locaux ont le souci de mener des politiques locales dont les objectifs sont clairement compréhensibles par les citoyens, répondant à leurs besoins premiers et leur permettant adhésion et compréhension. C'est ainsi que le cœur des stratégies locales se situe dans l'accès aux services de base comme l'a souligné fortement " Africités'3 " à Yaoundé en décembre 2003.
2. L'accès aux services de base de tous les habitants est une des conditions de l'amélioration des conditions de vie. Les services considérés comme fondamentaux concernent l'éducation, la santé, la sécurité alimentaire, l'eau, l'assainissement et les ordures ménagères, la voirie et les transports. On y adjoint généralement aujourd'hui l'action sociale, le logement, l'énergie domestique, les communications et la culture.
3. L'accès aux services de base de tous les habitants relève de la responsabilité de l'action publique. Organiser ces services et en assurer l'accessibilité est une co-responsabilité de l'Etat et des collectivités locales, mais la dimension locale est prépondérante dans leur gestion en raison de leur caractère de proximité. Dans ce domaine, plus encore que dans d'autres, la décentralisation doit donc s'appuyer sur la définition d'une nouvelle répartition des compétences et des ressources entre les autorités nationales et les pouvoirs locaux.
4. L'accès aux services de base constitue un élément inhérent à la dignité humaine et un des fondements du développement durable. Les pouvoirs publics doivent y répondre en termes de droits en satisfaisant ces besoins collectifs et individuels, pour la totalité de la population, avec un niveau de qualité de service suffisant et un prix supportable par tous.
L'exercice de ces droits suppose des dispositions pour la participation des usagers et des organisations sociales, des règles de contrôle et de recours du citoyen. L'élaboration des CSLP locaux doit donc être précédée d'une phase de concertation avec les acteurs sociaux pour identifier les services à privilégier, fixer les objectifs de leur amélioration, les modalités de gestion et de financement.
5. Pour la gestion des services, les collectivités peuvent choisir entre la régie directe, la délégation à un organisme public ou la gestion déléguée à un opérateur privé. La conception dominante dans le financement et la gestion des services urbains met en avant la gestion concédée par rapport à la gestion directe. Certains principes doivent être alors respectés et des garanties assurées pour la collectivité et pour les usagers.
6. Dans le contexte particulier des villes en développement de nombreux " petits opérateurs indépendants " (ONG, GIE, PME) ont investi le secteur des services urbains (eau, assainissement, déchets etc.) en faisant payer directement leur service par l'utilisateur suppléant les carences des systèmes conventionnels dans les zones non desservies. Pour que les conditions d'intervention de ces petits opérateurs indépendants garantissent l'équité d'accès aux services en termes de qualité et de continuité, ainsi qu'en termes de coûts pour les populations concernées, il faut que les municipalités se préoccupent de leur encadrement et inventent de nouveaux modes de concession et de contractualisation.
7. La gestion des services de base appelle toujours la mise en place de systèmes de récupération des coûts qui pour certains services peut être directs, l'utilisateur rémunérant le service rendu. La récupération des coûts peut être indirecte avec le recours aux subventions et à la fiscalité, afin d'amortir le coût des services, supporté par les bénéficiaires.
Le recours aux mécanismes du marché comme forme de régulation dominante accroît souvent l'efficacité et la souplesse dans le fonctionnement. Mais le système des prix qui en découle peut exclure de l'accès aux services locaux tous ceux qui ne sont pas solvables. Les Collectivités Locales peuvent mettre en place des systèmes de correction combinant des péréquations au niveau des tarifs et des taxes.

Un exemple de démarche économique : Ecoloc



La définition d'une stratégie de développement local ancrée dans le long terme et appropriée par l'ensemble des acteurs locaux exige une connaissance détaillée des mécanismes économiques et sociaux à l'œuvre à l'échelle de la commune considérée.

Le Partenariat pour le développement municipal et le Club du Sahel ont mis au point, au sein du programme "Relance des économies locales africaines", la démarche ECOLOC.

L'élaboration de cette démarche ainsi que sa mise au point à partir d'expérimentations sur des villes moyennes d'Afrique de l'Ouest ont fait l'objet d'un soutien de la coopération française.

Il s'agit :

- de récolter, d'agencer et de mettre à disposition des collectivités locales, l'information économique et sociale pertinente et nécessaire à l'élaboration d'une stratégie de développement local réaliste et ancrée dans la réalité des dynamiques socio-spatiales locales ;
- d'organiser la divulgation et l'appropriation de ses résultats auprès de tous les acteurs concernés, puis le dialogue, l'échange d'expériences et la concertation préalables à la définition du cadre stratégique local de développement ;
- enfin, dans la phase de relance de l'économie locale proprement dite, d'appuyer et d'accompagner les acteurs politiques et économiques concernés, à toutes les échelles, dans la formulation et la mise en œuvre de ce cadre stratégique de développement local.

Elle ne constitue pas une méthode idéale-typique ; les expérimentations auxquelles elle a donné lieu concernent des villes moyennes (entre 100000 et 300000 habitants), de niveau 2 de la hiérarchie urbaine nationale et/ou rayonnant à l'échelle régionale.

Elle fournit toutefois, à partir de quelques principes d'analyse, des éléments de méthodologie aux élus et aux acteurs locaux impliqués dans un processus d'élaboration d'un Cadre stratégique de développement local, pour un pôle urbain et son hinterland rural.

La démarche ECOLOC repose sur trois principes :

Une "économie locale" est à la fois urbaine et rurale, sa compréhension exige de porter une égale attention aux dynamiques ou blocages internes à la commune elle-même et aux interrelations qu'elle entretient avec l'espace régional et ses communes, en particulier (si la commune considérée est rurale ou semi-rurale) les communes urbaines susceptibles de jouer un rôle moteur dans l'économie régionale voire nationale ;

Apprécier l'importance relative des enjeux du développement local requiert de les situer dans une analyse rétrospective et prospective, dans une évolution de long terme de l'économie locale, de nature à permettre de distinguer les évolutions structurelles et les événements conjoncturels ;

Une saine stratégie doit porter autant sur les moyens que sur les objectifs et le plus important est d'identifier les leviers sur lesquels les acteurs locaux, à commencer par la collectivité urbaine locale, peuvent réellement agir.

Les objectifs de la démarche ECOLOC sont les suivants :

Montrer qu'il est possible de décrire et d'analyser les économies locales ;

Mettre en évidence les potentiels et les obstacles au développement de ces économies locales ;

Préciser les rôles des divers acteurs publics et privés, locaux et extérieurs, et créer les conditions d'un renforcement du dialogue entre tous ces intervenants ;

Aider à l'émergence d'une coalition d'intérêts autour d'une stratégie locale de développement ;

Déterminer un plan de développement économique local mobilisateur pour l'ensemble des acteurs publics et privés de la localité et de sa région s'appuyant principalement sur les ressources et les potentialités locales.



La démarche ECOLOC se déroule en trois phases :

- Une phase d'étude ;
- Une phase d'élaboration participative avec tous les acteurs d'un plan de développement économique local ;
- Une phase de mise en œuvre concertée du plan et de relance de l'économie locale.

Les études ECOLOC ne se limitent pas à une entreprise d'inventaire des agents, des activités économiques et des éléments comptables qui les caractérisent ; elle accorde une importance au moins égale aux dimensions spatiales, temporelles et sociales du développement local.

Elle s'organise en 2 volets :

1. La première phase correspond au diagnostic local :

La quantification de l'économie locale. Il s'agit lors de cette phase d'évaluer la réalité de l'économie locale et de ses relations avec l'extérieur, à partir des indicateurs nationaux et locaux disponibles, complétés par un travail local d'enquêtes et d'interview concernant les espaces économiques mal connus. Les données stratégiques sont les suivantes :

- revenus, dépenses, transferts et investissements des ménages, comptes d'exploitation des entreprises (analyse exhaustive pour les entreprises modernes et le secteur public, recensement complet pour les PME et les activités informelles) ;
- données sur les flux extérieurs de la zone étudiée (milieu urbain et milieu rural), étude approfondie des lieux où s'opèrent les transactions (places de marché, points de transbordement...) et de leurs opérateurs ;
- comptes des collectivités locales et des administrations ;
- mesure du stock de capital public (dont les infrastructures et les équipements) et privé et sa production.

La prise en compte de la dimension spatiale des dynamiques économiques : chaque commune doit composer avec des atouts ou des contraintes physiques (climats, reliefs, sols, hydrographie...) et humaines (présence ou déficit d'équipements, d'infrastructures de communication, d'aménagements, situation plus ou moins favorable par rapport aux axes structurants et aux espaces dynamiques...) qu'il est indispensable d'évaluer pour comprendre les ressorts de l'économie locale et agir sur eux. Ce diagnostic spatial doit s'opérer sous forme cartographique.

L'analyse des stratégies des acteurs et des dynamiques du changement social : elle consiste à identifier les acteurs du développement local et les convergences et les divergences de leurs objectifs et de leurs stratégies. Trois types d'acteurs exigent un recensement et une analyse spécifiques :

L'État : quels moyens peut-il mobiliser, et mobilise-t-il réellement et quelles actions met-il ou a-t-il mis en œuvre à l'échelle de la commune ? Qui sont les interlocuteurs étatiques pertinents pour les autorités communales et les agents économiques locaux ?

La collectivité locale : quelles sont ses ressources et ses dépenses, comment gère-t-elle les ressources locales (fiscales en particulier) ? Quels moyens met-elle au service du développement local, de quelles compétences jouit-elle, quels programmes et quelles réalisations développe-t-elle ou a-t-elle développés ?

Les opérateurs économiques : qui sont les agents économiques présents sur le territoire communal, quelles sont leurs relations (ou quel est le niveau d'intégration de l'économie locale) et comment sont-ils impliqués dans les processus de prise de décision concernant le développement local ? Sont-ils organisés collectivement et quelles sont les stratégies des structures dynamiques existantes ?

2. La phase d'élaboration participative du plan de développement économique local commence par une restitution de l'étude aux acteurs du développement local, dans un atelier dont l'objet est d'échanger et de débattre sur la réalité économique, pour en dégager les enjeux et perspectives sur lesquels la collectivité, au sens large du terme peut bâtir des perspectives de développement. Au cours de cet atelier il est décidé d'organiser des groupes de travail sur les dynamiques essentielles à promouvoir, d'en définir les thèmes et les modalités de travail ainsi que les échanges entre groupes de rechercher des cohérence et d'arrêter les priorités d'action en commun.



Chaque groupe de travail suit un cheminement pour élaborer une stratégie et en définir les moyens :

1. On part d'un objectif à long terme, ambitieux, et non pas de l'exposé des problèmes actuels. Sur la base de cet objectif à long terme, on esquisse les grands enjeux
2. L'objectif à long terme est ensuite décliné en objectifs stratégiques en s'axant sur un ou deux " chantiers " considérés comme stratégiques au regard des potentialités locales ;
3. Cette " sélection " étant opérée, les acteurs locaux sont invités à définir ce qu'ils veulent et peuvent faire eux-mêmes à court terme. Cette notion de " ce que nous pouvons faire nous-même " inclut des actions d'interpellation des acteurs situés dans des sphères autres que les sphères locales (l'État notamment).
4. Quelle est la vision de tel secteur ou complexe d'activités dans 20 ans et comment faire pour atteindre cette vision (objectifs spécifiques) ?
5. Quelles sont les propositions concrètes de relance structurelle de l'économie locale pour atteindre cette vision ?
6. Quelles sont les modalités pratiques de mise en œuvre des propositions de relance de l'économie locales (définition de projets, mobilisation des moyens locaux et externes, participations des acteurs, rôle de la municipalité) ?

Un groupe de synthèse appelé Cellule de programmation assure la mise en cohérence du résultat des travaux de groupes. Il ne s'agit pas en effet de faire des plans de développement sectoriel, mais des plans de développement qui permettent d'avoir une vision globale de l'activité économique au niveau local et de mettre l'accent sur les stratégies motrices du développement et les projets que cela implique.

La Cellule de programmation élabore un document de synthèse du Plan de développement économique local qui sera examiné par le Conseil municipal puis présenté et débattu dans une réunion publique : le forum du développement local. Ce document comprend différents volets :

- Un cadre de référence pour le développement économique local,
- Un Programme Prioritaire de Développement Communal ;
- Un programme d'investissement prioritaire ;
- Un programme d'entretien prioritaire,
- Un programme de mobilisation des ressources locales,
- Un portefeuille de projets ou actions de relance de l'économie locale.

Au cours de ce débat sur le plan de développement économique local, il convient de ne pas négliger l'existence d'acteurs dont la vocation n'est pas à proprement parler économique, mais qui contribuent, par leurs activités, à l'investissement économique, au financement du développement local et à la fourniture de services d'intérêt collectif : groupements villageois ou communautaires, collectifs d'usagers, comités de quartier, associations et ONG locales, mais aussi opérateurs de développement et bailleurs de fonds étrangers.



Dans le cadre d'une gestion participative décentralisée de l'économie, les budgets locaux seront soumis beaucoup plus étroitement que par le passé à la contrainte fiscale.

L'évolution récente des comportements financiers des collectivités territoriales atteste de l'importance de prévoir des recettes fiscales durables, qui soient orientées vers le développement et la solidarité afin asseoir l'autonomie locale.

L'évolution des marges de manœuvre fiscales déterminent aussi bien l'équilibre du budget de fonctionnement que la capacité de financement des investissements, et donc finalement l'emploi et la croissance. Une part importante de recettes fiscales dans les recettes totales a un impact déterminant sur la gestion locale.

L'accès à l'emprunt est lui-même conditionné par la solvabilité financière future de la collectivité, et donc par l'évolution prévisible de la fiscalité ; il est donc clair que la capacité de mobilisation de la fiscalité, aujourd'hui et demain, est au centre de la construction de l'équilibre durable des finances locales. Elle en constitue la variable stratégique essentielle et conditionne en définitive le choix entre le simple renouvellement des équipements et leur développement.

Un équilibre doit être trouvé entre le point de vue d'usager/client et celui de contribuable.

Il est vrai que le contribuable n'est pas en mesure de percevoir exactement le rapport existant entre la pression fiscale et la qualité des services rendus, puisque la pression fiscale dépend aussi de l'insuffisance de potentiel fiscal. D'autre part, le contribuable est beaucoup plus sensible à l'augmentation du taux de prélèvement fiscal plutôt qu'à son niveau et aux raisons qui le justifient.

La question du rapport entre fiscalité et services rendus ne se pose jamais de façon très nette pour les contribuables. Alors qu'un niveau insuffisant de recettes fiscales conduit à la baisse des dépenses des collectivités, les progrès de la fiscalité locale faciliteraient le succès de la décentralisation, en donnant aux collectivités territoriales une véritable autonomie financière.

Cela pose évidemment le problème de la fiscalité locale et de son devenir. Trois critères doivent être particulièrement soulignés pour asseoir une fiscalité locale solide :

- des bases facilement localisables et peu mobiles ;
- des bases suffisamment stables dans le temps pour assurer la sécurité financière des collectivités territoriales ;
- des bases suffisamment dynamiques (augmentant par exemple aussi rapidement que le PIB) pour permettre le financement de compétences sans cesse plus lourdes.

La cohésion nationale implique que les politiques fiscales donnent lieu à une réflexion à plusieurs échelles spatiales :

- Ses bases doivent être également réparties sur le territoire, donc en concertation avec les autorités centrales compétentes, ce afin que la cohésion nationale soit respectée ;
- Mais la politique fiscale d'une collectivité devrait se construire en tenant compte notamment de la position relative de la collectivité dans sa région, et également par rapport à ses "voisines".
- Le système de fiscalité mis au point localement doit en outre se traduire par la mise au point de services locaux de qualité.

Par ailleurs il est difficile de disposer d'une fiscalité dont les recettes soient indépendantes de la conjoncture économique, (donc stables à moyen terme) et en même temps dynamiques sur le long terme.

L'enjeu pour les collectivités locales est de trouver, en fonction des données locales, la combinaison des types d'impôt suivants, afin d'assurer aux collectivités territoriales des ressources à la fois stables et dynamiques :

- les impôts fonciers, qui sont de bons impôts, leurs bases étant stables et indépendantes du cycle économique.
- les différents impôts reposant sur l'activité économique (revenu, valeur ajoutée...), qui présentent quant à eux l'avantage d'un plus grand dynamisme, leurs inconvénients étant leur mobilité et leur dépendance au cycle économique.
- en revanche, les avis sont plus partagés sur les taxes reposant sur l'activité des entreprises. Ce type de taxe présente en effet l'inconvénient de reposer sur des bases territoriales déséquilibrées, celui aussi d'être très sensible à la conjoncture économique.



Contrairement à une opinion répandue, le recours intensif à la fiscalité dans les budgets locaux ne s'opère pas sans risques : un risque politique d'abord, un risque économique ensuite, qui réside dans la possible "fuite" des activités et des populations imposables, si le taux d'imposition communal est trop important par rapport à celui d'une commune voisine.

Et ce risque est d'autant plus grand que la flexibilité, la mobilité des hommes et des capitaux est de plus en plus facile.

Si bien que sauf à être ancrée dans une évaluation fine des atouts et des contraintes locales, une fiscalité locale qui garantit une réelle autonomie est donc aujourd'hui une fiscalité risquée.

Empiriquement, les déséquilibres de ressources fiscales liées à la taxe professionnelle (donc à une inégale implantation des entrepreneurs économiques sur le territoire) sont le déterminant principal des inégalités de potentiel fiscal entre les collectivités territoriales. Toutefois, une politique de péréquation, coordonnée à l'échelle centrale, peut corriger une partie des inégalités.

Le faible recouvrement des impôts locaux du fait d'un moindre contrôle exercé par l'administration fiscale sur ces impôts par rapport aux impôts nationaux appelle une plus grande implication des collectivités locales dans cette chaîne fiscale. D'autre part il convient d'envisager un changement d'assiette de la fiscalité locale, c'est à dire l'application de taxes à d'autres biens, services et revenus.

Enfin, les collectivités devraient être incitées à attirer les activités de main-d'œuvre sur leur territoire, donc les effets directs (taxe sur les locaux industriels et commerciaux, taxe professionnelle par exemple) et indirects (impôts sur les revenus) peuvent être importants. Cela passe par des politiques fiscales attractives pour les acteurs économiques du secteur privé.



Le budget participatif est un instrument de démocratisation de la gestion publique, mais aussi de décentralisation des décisions politiques et économiques. Il s'appuie sur deux principes fondamentaux :

- Le premier est la participation directe. Tout citoyen a le droit de débattre et de discuter les orientations de l'État et de la commune.
- Le second qui fonde le processus concerne la présentation et la discussion de tout le budget de l'Etat et de la commune : le citoyen a l'occasion de délibérer sur les diverses composantes de la dépense publique (salaires, coûts d'entretiens, de fonctionnement, d'investissements, charges financières et autres ...) et de la recette publique (fiscalité, etc.). Outre ce contrôle social, le budget participatif favorise l'exercice d'une citoyenneté active, véritable force de proposition.

Ainsi, le processus du budget participatif est un espace de formation et d'élaboration d'une éducation civique, un espace collectif où les individus s'approprient du savoir jusqu'à présent réservé, où ils n'attendent plus passivement que les gouvernants décident de l'attention à donner aux diverses demandes. En s'adressant à toute la communauté, le gestionnaire des biens publics prend le risque d'accepter la participation de quiconque s'intéresse aux affaires de l'Etat. Plus encore, le citoyen est appelé à délibérer sur la nature et le volume des services publics à fournir, et se trouve impliqué concrètement et directement dans la mobilisation et l'allocation des ressources publiques et dans l'efficacité des prestations de services.

La gestion démocratique et transparente des ressources est le meilleur moyen d'éviter la corruption et les malversations. De même, la preuve a été apportée que les mécanismes pratiques de participation et l'engagement des autorités municipales à faire ce que les habitants ont décidé jouent un rôle fondamental pour briser les barrières bureaucratiques entre la société et l'Etat, et pour construire une citoyenneté active et mobilisée.

Environ 250 villes ont de nos jours, adopté un budget participatif. Même si la plupart des expériences continuent à être brésiliennes, de nouvelles initiatives fleurissent dans d'autres villes d'Amérique latine, en particulier au Pérou, en Équateur, en Colombie et dans les pays du Cône Sud. En outre, plusieurs expériences sont en construction dans des villes européennes. Dans tous les cas, le budget participatif n'est pas le résultat d'une initiative unilatérale, imposée par l'une ou l'autre des autorités politiques ; sa mise en place intervient à l'issue d'un long processus de négociation et d'apprentissage mutuel entre les acteurs.

L'expérience de Porto Alegre

L'expérience la plus célèbre et la mieux réussie de "budget participatif" au Brésil est celle de Porto Alegre, ville de 1,3 million d'habitants située à l'extrême sud du pays dans l'Etat de Rio Grande Do Sul.

Tout a commencé en 1989. Le but poursuivi est essentiellement de faire en sorte que la population participe activement à l'élaboration et au suivi de la politique municipale qui la concerne.

La participation s'opère d'abord sur une base territoriale : la ville est divisée en 16 secteurs.

Toute la population est invitée à préciser ses besoins et à établir des priorités (habitat, éducation, santé...) au cours de réunions publiques de ce secteur.

À cela s'ajoute une participation construite sur une base thématique permettant la prise en compte d'une vision plus globale de la ville : elle inclut différents secteurs sociaux (syndicats, entrepreneurs, agriculteurs, étudiants, mouvements communautaires, etc.) et donne lieu à cinq commissions thématiques (transport, éducation, développement économique, etc.).

Enfin, la municipalité représente évidemment le troisième acteur du budget participatif. Elle est présente dans les réunions de secteurs et réunions thématiques pour fournir des informations techniques, légales ou financières et fait des propositions.

Finalement, chaque secteur et chaque commission thématique présente ses priorités au Cabinet de planification. Les choix effectués précédemment sont à la base de l'élaboration du projet de budget et du travail effectué par le Cabinet de planification.

Après divers circuits complémentaires dans des commissions au sein desquelles les secteurs et les commissions thématiques ont leurs délégués, le budget est finalement présenté et voté par la Chambre des élus municipaux. Au cours de réunions diverses, la population évalue la réalisation des travaux et services prévus dans le budget participatif de l'année précédente.

Contrairement à ce que laisserait penser une vision technocratique, la participation populaire a favorisé l'efficacité de la dépense publique, et, en dix ans, les projets décidés dans ce cadre ont entraîné des investissements de plus de 700 millions de dollars.

Source : Note DIAL, Diffusion de l'information sur l'Amérique latine

Conclusion

Les CSLP : un défi
pour les collectivités locales

Annexes

- Recommandations de l'atelier
PDM - *Cités Unies* France à
Africités 2003
- Liste de sigles
- Références bibliographiques

Les CSLP : un défi pour les collectivités locales

Le défi pour les collectivités locales est d'intégrer les préoccupations du développement local dans les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté définies par les CSLP.

La priorité accordée aux services de base dans ces stratégies de lutte contre la pauvreté est un appel à faire valoir les besoins réels des populations et à y répondre par des projets locaux mobilisant tous les acteurs du développement local.

La recommandation d'un processus participatif dans l'élaboration des CSLP donne aux collectivités locales l'opportunité de valoriser l'expression des populations et de leurs organisations représentatives dans la définition, la conception et le suivi de la mise en oeuvre des projets les concernant.

Il est souhaitable que ce processus participatif aboutisse à l'élaboration d'un CSLP local qui précise les priorités locales de lutte contre la pauvreté. Cette démarche concrétiserait et légitimerait le rôle essentiel des collectivités locales dans la définition des CSLP nationaux et la mise en oeuvre des actions financées par les fonds dégagés dans le cadre de l'initiative PPTE.

L'action des collectivités locales sera construite :

- comme une politique de réponse aux besoins plutôt qu'une politique de l'offre de projets ;
- comme une stratégie d'accès aux services essentiels, mais qui ne se limite pas à leur simple fourniture ;
- comme une démarche participative élargie plutôt que des procédures et règles préalablement et unilatéralement définies ;
- une programmation financière concertée aux différents niveaux (local, régional et national) plutôt que la prédétermination de l'affectation des financements.

Faute de tels progrès,

- a. L'argent disponible dans le cadre du CSLP risque d'être de nouveau mal utilisé sans laisser d'accumulation de savoir-faire au niveau décentralisé ;
- b. La quantité va encore être privilégiée sur la qualité, d'où un rendement faible des investissements ;
- c. Ceux qui sont au contact des réalités vont se trouver davantage marginalisés, d'où un rendement faible des acteurs.

A l'inverse, la réforme des pratiques actuelles par une vraie décentralisation permettra de :

- a. Refonder un vrai partenariat de politiques publiques affichées du développement, capable de faire naître et s'organiser des acteurs autonomes, dans la durée ;
- b. Concrétiser une politique de contractualisation entre les collectivités publiques et les acteurs de la société civile ;
- c. Traduire dans les réalités locales le droit aux services essentiels pour tous ;
- d. Elargir le champ des acteurs du développement ;
- e. Fabriquer de la simplicité et de l'unité dans les procédures et les modes de financements et prendre en compte la diversité sur le terrain ;
- f. Développer les méthodes d'évaluation réciproques et partagées.

L'Atelier PDM- Cités Unies France à Africités' 2003 : recommandations

Le Partenariat pour le Développement municipal (PDM) et Cités-Unies France ont organisé, dans le cadre du sommet Africités 2003, à Yaoundé, un atelier de réflexion et d'échange sur l'implication des collectivités locales dans les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté initiées depuis le lancement de l'initiative PPTE.

Les organisateurs du débat ont souhaité structurer la discussion autour des expériences et des réflexions des élus locaux africains eux-mêmes et de leurs partenaires (collectivités locales françaises impliquées dans des actions de coopération décentralisée, ONG locales, opérateurs de projet travaillant directement à l'échelle des collectivités locales).

L'atelier a réuni une cinquantaine de personnes, en majorité élus africains.

Cet atelier a formulé les recommandations suivantes :

Les stratégies de lutte contre la pauvreté et les inégalités sont aujourd'hui au cœur des politiques de développement des Etats et des organisations internationales. Dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces stratégies, les élus locaux ont la légitimité nécessaire pour représenter l'intérêt général et, en tant que responsables d'un territoire, ont l'obligation de raisonner en termes de politiques publiques.

Il ne pourra y avoir de réduction de la pauvreté et des inégalités sans que soit garanti l'accès de tous aux services essentiels. Dans ce contexte, les politiques de décentralisation n'auront de sens que si elles réussissent à élargir cet accès aux services de base.

Pourtant, les collectivités locales ont été les grandes absentes des débats organisés autour de l'élaboration des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP). Elles doivent aujourd'hui revendiquer leur juste place dans la définition, la mise en œuvre et le suivi des politiques nationales, régionales et locales de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Malgré des faiblesses, des difficultés et des contraintes extérieures dont les élus ont pleine conscience (en matière d'exercice de la démocratie, de capacités de gestion municipale et de mobilisation de ressources propres, etc.), ils tiennent à assumer pleinement leur part de responsabilité politique. De ce point de vue, ils ont conscience que le besoin de participation citoyenne change irrésistiblement les choses et qu'il est nécessaire d'adapter en conséquences, sans plus tarder, la gestion municipale.

Considérants

Les CSLP constituent partout le cadre politique majeur des stratégies de développement des gouvernements à moyen terme. Ils guident effectivement l'action de l'ensemble des bailleurs de fonds. Une très large part des actions à mettre en œuvre dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et des inégalités relèvent de la responsabilité des collectivités locales. Pourtant l'appropriation du processus CSLP par les collectivités locales est encore globalement limitée. Les cadres stratégiques restent subordonnées à des logiques financières globales et des approches budgétaires sectorielles quasi-exclusives.

Les politiques de réduction de la pauvreté ne peuvent pas se contenter d'agir sur l'offre de services. Même si cet accès est pour partie payant, la puissance publique doit supporter une bonne part de la dépense et prévoir des recettes correspondantes. Pour ce faire, les collectivités locales doivent agir sur la " production de richesses " de manière à générer des ressources au profit, à la fois de ses ressortissants démunis et de son propre budget. Les collectivités locales ne doivent pas seulement lutter contre la pauvreté par le social, mais aussi par l'économique.

Parler de réduction de la pauvreté en termes d'intérêt général et de responsabilité publique suppose de mettre sur pied une fiscalité qui reflète à la fois l'équité et la solidarité du partage des charges. Non seulement une fiscalité à l'échelle nationale, permettant le transfert des moyens financiers de l'état à la collectivité, mais également une fiscalité locale garantissant le financement des services essentiels.

Sur ce terrain de la lutte contre la pauvreté, les collectivités locales ne sont pas les seuls acteurs ; elles rencontrent l'action des associations et des " groupes de base ", qui sont autant d'espaces d'expression, de représentation et de revendications des populations marginalisées.

Compte tenu des liens existant entre pauvreté et conflits, réduire la pauvreté a une incidence potentielle sur la régulation des conflits, et inversement, la résolution des conflits est facteur de réduction de la pauvreté.

L'Atelier PDM- Cités Unies France à Africités' 2003 : recommandations

Les participants à l'atelier recommandent

Aux gouvernements africains :

D'accélérer les transferts de compétences et de moyens aux collectivités locales, pour leur permettre d'élaborer et de conduire des politiques de réduction de la pauvreté et des inégalités. Ces transferts doivent permettre d'intégrer la réalisation concrète des projets en matière d'accès à l'eau, d'éducation de base dans le cadre de politiques locales de développement ;

D'associer pleinement les collectivités locales au débat, au suivi et à la mise en œuvre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, notamment dans leurs dimensions budgétaires ;

De s'assurer que les politiques de réduction de la pauvreté et des inégalités profitent réellement aux populations défavorisées ;

D'affecter aux actions décentralisées, à l'amélioration des performances des équipes communales et au soutien de l'économie locale, une partie importante des ressources additionnelles libérées par les mécanismes d'allègement de la dette.

Aux collectivités locales africaines

De s'impliquer dans le débat, le suivi et la mise en œuvre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté ;

De se regrouper pour être en mesure d'influer sur les politiques de décentralisations des moyens humains et financiers.

D'élaborer et de conduire des politiques locales de lutte contre la pauvreté et les inégalités à travers des plans locaux de développement (CSLP locaux). Ces plans locaux de développement devront s'appuyer sur un état des lieux de la pauvreté et des inégalités sur le territoire de la collectivité, ainsi que des contraintes externes ; ils agiront tant sur les inégalités d'accès aux services que sur l'inégalité d'accès aux activités rémunératrices ; ils prévoiront des dispositifs de suivi et d'évaluation de ces politiques ;

De construire des réseaux de partenariat et de développer des pratiques de contractualisation avec les organisations, associations et petites entreprises concernées à l'échelle de la commune ;

De garantir l'information et la participation des acteurs locaux, en particulier des populations considérées comme les plus marginalisées, à toutes les étapes du processus, en expérimentant par exemple la formule du budget participatif.

L'Atelier PDM- Cités Unies France à Africités' 2003 : recommandations

Aux collectivités locales partenaires

D'accompagner les politiques locales de lutte contre la pauvreté et les inégalités, en cofinçant des équipements productifs et des services s'inscrivant directement dans cette stratégie ou permettant l'amélioration des ressources locales ;

D'appuyer les collectivités locales africaines dans leurs actions de plaidoyer auprès de leurs gouvernements respectifs ;

De soutenir des actions de formation permettant aux collectivités locales de renforcer leurs capacités de maîtrise d'ouvrage ;

De prendre en compte, dans leurs choix d'opérations, l'importance de l'activité agricole et les difficultés rencontrées par les " petits " paysans pour intensifier leurs productions et accéder au marché ;

De favoriser la participation des acteurs locaux aux différentes phases d'élaboration, de négociation et de mise en œuvre des programmes locaux de réduction de la pauvreté et des inégalités.

Aux bailleurs de fonds

De mobiliser les moyens humains et financiers nécessaires à la formation des élus et des cadres des collectivités locales ;

D'appuyer les processus de décentralisation de la fiscalité ;

De mobiliser, sur la durée, les financements indispensables à l'émergence de processus participatifs locaux ;

D'utiliser, lorsque les situations réglementaires et légales le permettent, des systèmes de financement (dons et prêts) directement accessibles aux collectivités locales ;

D'accepter que les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des dispositifs de suivi-évaluation prévus dans les CSLP soient prélevés sur les montants dégagés par la réduction de la dette ;

D'appuyer les négociations commerciales favorables à l'augmentation des prix des produits agricoles issus des pays africains.

AFD : Agence française de développement
AID : Association internationale pour le développement
APD : Aide publique au développement
C2D : Contrat désendettement-développement
CSLP : Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CUF : Cités-Unies France
DGCID : Direction générale pour la coopération internationale et le développement
DSRP : Document stratégique de réduction de la pauvreté
ECOLOG : Economies locales
FMI : Fonds monétaire international
FRPC : Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
GRDR : Groupe de recherches et de réalisation en développement rural
GRET : Groupe de recherche et d'échanges technologiques
HIPC : Highly Indebted Poor Countries (équivalent anglais de PPTE)
IDH : Indice de développement humain
IFI : Institutions financières internationales
OCDE : Organisation de coopération pour le développement économique
ODM : Objectifs du Millénaire
ONG : Organisation non-gouvernementale
ONU : Organisation des Nations unies
PAS : Plan d'ajustement structurel
PDM : Partenariat pour le développement municipal
PNB/PIB : Produit national brut / Produit intérieur brut
PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE : Pays pauvres très endettés
PRSP : Poverty Reduction Strategy Paper (équivalent anglais de DSRP)
SCAC : Service de coopération et d'action culturelle
UNICEF : Fonds des Nations unies pour l'enfance
VAN : Valeur actualisée nette
ZSP : Zone de solidarité prioritaire

Indications bibliographiques

- J.P. CLING et alii, *Les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté*, DIAL, Economica, Paris, 2002.
- J. EDGERTON, K.MCCLEAN, C. ROBB, P.SHAH et S. TIKARE, *Organisation du processus participatif*, Worldbank, Washington, avril 2000, http://poverty.worldbank.org/files/13843_part1030.pdf
- ISLAMIC REPUBLIC of MAURITANIA, *Poverty reduction strategy Paper*, Nouakchott, Décembre 2000.
- A. LAMBERT, P.Y. LE MEUR, *Guide opérationnel pour une prise en compte des groupes d'acteurs dans les politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités*, GRET-IRAM, juillet 2002.
- M. LEVY et alii, *Comment réduire pauvreté et inégalités*, Karthala-IRD, Paris, 2002
- M. LEVY et alii, *Pauvreté et inégalités en Afrique sub-saharienne : le difficile rôle des collectivités locales et l'apport de la coopération décentralisée*, Document CUF, 2002.
- F. MORTEAU, " L'initiative PPTe, et après ", *Rapport annuel de l'OPCF*, Karthala, Paris, 2001.
- Observatoire permanent de la coopération française, Dossier " La question de la dette ", Rapport 2001, Karthala, 2002.
- PDM, *Décentralisation, acteurs locaux et services sociaux*, PDM-CRDI, Cotonou, 2002.
- PDM, "Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale en Afrique de l'Ouest et du Centre", Cahiers du PDM N°2, Cotonou, 2000.
- PDM, *Elaboration participative des Plans de développement économique local, Eléments méthodologiques*, PDM-UE, Cotonou, 2002.
- PDM, *Etat de la décentralisation en Afrique*, Karthala-PDM, Paris-Cotonou, 2003.
- PDM-Club du Sahel, *Manuel ECOLOC : évaluation et perspectives des économies locales*, Tome 1, Février 2001.
- PDM, *Politiques économiques et développement local durable*, Série Séminaires PDM X, Africités 2000, PDM-UE.
- REPUBLIC OF CAMEROON, *Poverty reduction strategy Paper*, Yaoundé, Avril 2003.
- REPUBLIC OF GHANA, *Ghana Poverty reduction strategy 2003-2005, An agenda for growth and prosperity*, Vol. I, Analysis and policy statements, Accra, Février 2003.
- P. SALAMA et J. VALIER, *Pauvretés et inégalités dans le tiers-monde*, La Découverte, 1994.
- WORLDBANK, *Poverty reduction strategy Sourcebook*, " Core techniques and cross-cutting issues " (Vol. 1) and " Macro and sectorial issues " (Vol. 2), Washington, 2001.
- F.P. YATTA, *La décentralisation financière en Afrique : succès, problèmes et contraintes*, Contribution PDM, mai 2002, <http://www.oecd.org/dataoecd/9/14/2731044.pdf>

Indications bibliographiques

Documents de référence

PRSP / DSRP intérimaires

Bénin - Cameroun - Cap Vert - Côte d'Ivoire - Djibouti - Ethiopie - Gambie - Ghana - Guinée - Guinée Bissau - Kenya - Lesotho - Madagascar - Malawi - Mali - Mozambique - Niger - République Centrafricaine - RDC - Rwanda - Sao Tomé & Príncipe - Sénégal - Sierra Leone - Tanzanie - Tchad - Zambie

PRSP / DSRP définitifs

Bénin - Burkina Faso - Cameroun - Ethiopie - Gambie - Ghana - Madagascar - Malawi - Mali - Mauritanie - Mozambique - Niger - Ouganda - Rwanda - Sénégal - Tanzanie - Tchad - Zambie

Banque mondiale, *PRSP/I-PRSP/JSA Board Presentations* - avril 2003 [anglais]

FMI, *Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction and Growth Facility* - février 2003 [anglais]

Banque mondiale, *Partenaires dans la transformation du développement : nouvelles perspectives de l'élaboration de stratégies de réduction de la pauvreté maîtrisées par les pays* - mars 2000 [français]

FMI & Banque mondiale, *Lignes directrices pour l'évaluation conjointe par les services de la Banque et du FMI du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté* - [français]

FMI & Banque mondiale, *Rapports d'avancement sur l'initiative PPTE et les CSLP* - avril 2000 [français]

FMI & Banque mondiale, *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) - Progress in Implementation* - sept. 2002 [anglais]

ACT Consultants - PDM, *Implication des collectivités locales africaines dans l'élaboration et la mise en oeuvre des cadres stratégique de lutte contre la pauvreté - Rapport préliminaire* - mai 2003 [français]

Eurodad, *An Independent Guide to PRSP* - [anglais]

FMI & AID, *Réexamen du dispositif des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) : principaux constats* - mars 2002 [français]

Banque mondiale, *Directives concernant les évaluations conjointes des rapports d'étape annuels sur la mise en oeuvre des DSRP* - [français]

Christian Aid, *Christian Aid Comment: A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis (Draft)*, World Bank - août 2002 [anglais]

FMI & banque mondiale, *Forger des stratégies pour la réduction de la pauvreté dans les pays en développement* - sept. 1999 [français]

Office of the High Commissioner for Human Rights, *Draft Guidelines : a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies* - sept. 2002 [anglais]

International Fund for Agricultural Development, *An IFAD Desk Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Process in Eastern and Southern Africa* - déc. 2002 [anglais]

L'écho des CSLP - Lettre d'information du ministère des affaires étrangères sur le projet d'appui à l'élaboration et à la mise en oeuvre des CSLP - n° 1 - juin-août 2001 | n°2 - sept.-nov.2001 | n° 3 - déc. 2001-fév. 2002 | n° 4 - avr.-juin 2002 | n° 5 - oct.-déc. 2002

Danish North/South Coalition - *PRSP Programme - Poverty Reduction Update* - Novembre 2002 | Décembre 2002

Indications bibliographiques

Banque mondiale & FMI, *Aide aux pays sortant d'un conflit et Initiative PPTE* - avril 2001 [français]

A.-S. Bougouin & M. Raffinot, *L'initiative PPTE et la lutte contre la pauvreté* - nov. 2001 [français]

FMI & AID, *The Impact of Debt Reduction under the HIPC Initiative on External Debt Service and Social Expenditures* - [anglais]

Banque mondiale & FMI, *Maintenir la dette extérieure à long terme à un niveau tolérable : un défi* - avril 2001 [français]

Banque mondiale & FMI, *Rapports d'avancement sur l'initiative PPTE et les CSLP* - avril 2000 [français]

FMI & AID, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative : Status of Implementation* - sept. 2003 [anglais]

Status of Country Cases Considered Under the Initiative - septembre 2003 [anglais]

FMI & AID, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative : Statistical Update* - avril 2003 [anglais]

Banque mondiale & FMI, *Initiative PPTE : Renforcer le lien entre l'allègement de la dette et la résorption de la pauvreté* - sept. 1999 [français]

Banque mondiale & FMI, *Initiative PPTE : Renforcer le lien entre l'allègement de la dette et la résorption de la pauvreté* - sept. 1999 [français]

FMI & AID, *The Impact of Debt Reduction under the HIPC Initiative on External Debt Service and Social Expenditures* - [anglais]

Banque mondiale & FMI, *Rapports d'avancement sur l'initiative PPTE et les CSLP* - avril 2000 [français]

L'effort de la France en faveur des PPTE (extrait du rapport du gouvernement au Parlement sur les relations de la France avec le FMI et la Banque mondiale) - août 2001 [français]

Plate-forme française "Dette & Développement", *Propositions pour une participation de la société civile dans le cadre du mécanisme de refinancement par dons* - décembre 2000 [français]

