

Le défi de la croissance favorable aux pauvres en Ouganda

par Barbara Barungi, Centre régional de service du PNUD, Johannesburg, et Eduardo Zepeda, Centre international pour l'action en faveur des pauvres, Brasilia

Le redressement économique de l'Ouganda, un modèle africain, s'illustre de manière très intéressante par deux périodes de croissance : celle des années 1990, au cours de laquelle la croissance s'est accompagnée d'une réduction de la pauvreté, et la période plus récente, caractérisée par la coexistence de la croissance et d'une augmentation de la pauvreté. On peut expliquer ces schémas divergents de performance en termes de pauvreté par des facteurs structurels et politiques mais, globalement, ils mettent en exergue la nécessité de politiques et d'institutions favorables aux pauvres à la fois fortes et durables.

Un récent article de Kappel et al. (2004) offre une manne d'informations et de réflexions perspicaces. La proportion des personnes vivant sous le seuil de pauvreté national était passée de 56 pour cent en 1992/1993 à 34 pour cent en 1999/2000 mais, entre 1999/2000 et 2002/2003, la pauvreté est remontée pour atteindre 38 pour cent. Au cours de la seconde période, la performance de l'économie en termes de croissance était clairement inférieure à celle de la première période. En utilisant par exemple comme mesure de la croissance l'évolution du PIB par habitant, le taux de croissance annuel est passé de 4,3 pour cent en moyenne entre 1993 et 2000 à 2,9 pour cent entre 2000 et 2002. En posant pour hypothèse que toutes choses sont demeurées égales par ailleurs, ce taux de croissance réduit devrait avoir entraîné un ralentissement du rythme de la réduction de la pauvreté en Ouganda, mais il peut difficilement justifier l'inversion de tendance de la pauvreté – quelque chose doit avoir radicalement changé. D'abord on constate que, bien que l'inégalité en Ouganda, mesurée par le coefficient de Gini, ait augmenté pendant toute la période (le coefficient étant passé de 0,364 en 1992/1993 à 0,395 en 1999/2000 puis à 0,428 en 2002/2003), cette augmentation a été bien plus rapide au cours des dernières années. En fait, l'inégalité a augmenté à un rythme presque deux fois supérieur au cours des dernières années, passant d'une augmentation annuelle moyenne de 1,2 pour cent au cours des premières années à 4,1 pour cent au cours des dernières.

Pendant les années 1990, la croissance soutenue et la réduction de la pauvreté résultaient directement du redressement lié à l'arrêt de la guerre civile et de la capacité à surmonter les erreurs de gestion économique commises pendant une grande partie des années 1980.

Elles étaient également le fruit de réformes économiques qui ont notamment introduit la réglementation du marché dans le secteur agricole des cultures marchandes, libéralisant par exemple le marché du café. Dans un pays où 85 pour cent de la population vit dans des zones rurales, le rôle de la production agricole est capital à la compréhension de la performance de l'économie. D'après Kappel et al., l'augmentation de la production de cultures marchandes et le niveau élevé des cours internationaux des produits exportés par l'Ouganda (principalement le café, le coton, le tabac et le thé) sont les deux principaux facteurs qui expliquent la réduction rapide de la pauvreté et la forte croissance des années 1990. Les réformes économiques des années 1990 ont eu pour conséquence une plus grande dépendance aux conditions du marché. Lorsque celles-ci sont favorables, comme ce fut le cas dans les années 1990 et en particulier dans la seconde moitié de cette décennie, l'économie se porte bien, mais lorsque les marchés sont peu performants, l'économie en pâtit et les pauvres tout particulièrement. En novembre 2001, le cours du café robusta avait chuté de presque 90 pour cent par rapport à son pic de 1994. D'après les chiffres fournis par la Commission économique pour l'Afrique (2003), les recettes totales provenant des exportations de café sont passées de 270 à 85 millions de dollars entre

1997/1998 et 2001/2002. Cela s'est en outre accompagné d'une réduction des cours du coton, du tabac et du thé. L'environnement économique a radicalement changé, le rythme des échanges économiques a ralenti et la pauvreté a augmenté.

La forte croissance et la réduction substantielle de la pauvreté qu'a connues l'Ouganda dans les années 1990 constituent des points positifs pour ce pays, en particulier pour sa population pauvre. Si l'on s'en tient à une définition minimaliste, la performance de l'économie ougandaise était clairement favorable aux pauvres pendant cette période puis ne l'était plus après l'an 2000, car la première période a été marquée par une réduction de la pauvreté mais pas la seconde. Toutefois, une définition plus exigeante de la croissance favorable aux pauvres nous conduirait à conclure que la croissance n'était pas favorable aux pauvres dans les années 1990 et que les années postérieures à l'an 2000 sont un cas de croissance appauvrissante. Mais la question de savoir si la croissance des années 1990 devrait être considérée comme favorable aux pauvres ou non peut conduire à des conclusions politiques différentes. Admettre que la performance économique des années 1990 était favorable aux pauvres conduirait très probablement au maintien du même cadre politique. Ce scénario présente le risque de déboucher sur une désagréable surprise, comme cela fut le cas avec l'inversion de la tendance de la pauvreté dans les années 2000. Si, au contraire, l'opinion dominante éclairée estime que la croissance des années 1990 n'était pas suffisamment favorable aux pauvres, comme conduit à le conclure une définition plus stricte de la croissance favorable aux pauvres, décideurs politiques et parties prenantes devront alors reconsidérer plus attentivement les politiques actuelles. Les résultats de la croissance des années 2000 à 2003 sur l'évolution de la pauvreté ne pourront que renforcer cette position.

En étudiant attentivement des politiques alternatives, il convient de garder à l'esprit au moins deux points. Premièrement, la possibilité de mettre en place des filets de sécurité appropriés qui permettraient de protéger la population ougandaise pauvre des chocs du marché devrait être étudiée de manière approfondie, et il conviendrait également de veiller à ce que les investissements actuels dans les actifs destinés aux pauvres aient un impact important et durable sur leur capacité à produire des revenus en tant que cultivateurs de cultures marchandes, paysans vivant de l'agriculture de subsistance ou travailleurs en milieu urbain. Deuxièmement, lorsqu'ils conçoivent et mettent en œuvre les réformes économiques, les gouvernements doivent veiller à adopter dès le début une politique fortement favorable aux pauvres. En effet, l'adoption précoce d'une politique favorable aux pauvres, au sens strict du terme, facilite l'obtention de réductions plus importantes et plus rapides de l'incidence de la pauvreté et par conséquent, de l'avis de bon nombre de commentateurs, d'une plus forte croissance.

Références bibliographique :

Kappel, Lay et Steiner (2004), "The Missing Links-Uganda's Economic Reforms and Pro-Poor Growth", African Development and Poverty Reduction: The Macro-Micro Linkage, Forum Paper, octobre. Somerset West, Afrique du Sud.

Commission économique pour l'Afrique (2003), Ouganda : deux économies parallèles ? Rapport économique sur l'Afrique 2003. Chapitre 2. Addis Ababa: CEA.

Le **Centre international pour l'action en faveur des pauvres (CIP)** est un projet conjoint entre le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Gouvernement du Brésil pour promouvoir la coopération Sud-Sud dans la recherche appliquée et de formation sur la pauvreté. Le CIP est spécialisé dans l'analyse des questions de la pauvreté et l'inégalité et aussi de proposer des recommandations pour la formulation de politiques visant à la réduction de la pauvreté. Le CIP est reliée directement avec l'Institut de Recherche Économique Appliquée (IPEA), qui fait recherche pour le gouvernement du Brésil, et le Bureau des Politiques de Développement, PNUD.

Le CIP publie des Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Country Studies.

Rapport sur le CIP et toutes les publications disponibles à l'adresse suivante:

www.undp-povertycentre.org