

Éthiopie : Protéger les plus vulnérables

Lorsque l'Éthiopie est arrivée au terme de sa longue guerre civile avec la chute du régime marxiste du Derg, en 1991, sa population faisait face à une situation de désorganisation totale, d'extrême pauvreté, et de détérioration des services de base. Les infrastructures étaient détruites ou pour ainsi dire à l'abandon, et les politiques en vigueur reposaient sur un modèle de contrôle centralisé qui ne laissait guère de place à la société civile ou au secteur privé.

Dans les années qui ont suivi, le pays a connu des sécheresses intermittentes, un conflit de deux années avec l'Érythrée, et un surcroît de tensions politiques liées à son fragile processus de démocratisation. Et pourtant, durant cette période tourmentée, il a également enregistré une forte croissance économique, conjuguée à des progrès sensibles au niveau de ses principaux indicateurs de développement humain. Les taux de scolarisation primaire ont plus que doublé, la mortalité infantile a été pour ainsi dire réduite de moitié, et le nombre d'Éthiopiens ayant accès à l'eau salubre a été pratiquement multiplié par deux. La pauvreté elle-même a diminué, même si le pays demeure désespérément pauvre, beaucoup de ses populations rurales restant encore isolées et à la merci des pénuries alimentaires.

Indicateurs-pays	1991	2005
PIB par habitant (USD)	108	141
Inflation (% de variation des prix à la consommation)	36	12
Dette extérieure (% du PIB)	97	16 (2006)
Incidence de la pauvreté (%)	46 (1996)	39 (2006)
Taux brut de scolarisation primaire (%)	30	79
Mortalité des moins de 5 ans (pour 1 000)	204 (1990)	123
Accès à l'eau salubre (% de la population)	19 (1990)	36 (2004)
Réseau routier (km)	23 442 (2005)	37 018
Population (millions)	53	71

Sources : Gouvernement éthiopien, Plan de développement accéléré et soutenu pour éradiquer la pauvreté (PASDEP) ; Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*.

L'Association internationale de développement (IDA), le guichet de la Banque mondiale destiné aux pays les plus pauvres de la planète, a soutenu cette transition non seulement financièrement, en tant que principal fournisseur d'aide au développement pour l'Éthiopie, mais aussi par un travail d'analyse destiné à aider le pays à étayer ses nécessaires réformes et réorientations politiques. Elle a en outre joué un rôle de chef de file pour ce qui est de mobiliser les autres bailleurs de fonds, afin que l'appui fourni au pays se fasse par le biais de programmes d'aide plus efficaces et mieux harmonisés.

Pour l'Éthiopie, il s'agit à présent de continuer à améliorer les conditions d'existence de ses habitants et de faire en sorte qu'ils soient moins à la merci de la famine. Pour cela, elle devra non seulement poursuivre l'effort d'amélioration de ses services publics, mais aussi renforcer son rythme de croissance économique sous l'impulsion du secteur privé, et améliorer sa gouvernance à tous les niveaux, en assurant un niveau plus élevé de transparence, de responsabilisation, et de participation des citoyens.



RÉSULTATS DU PAYS

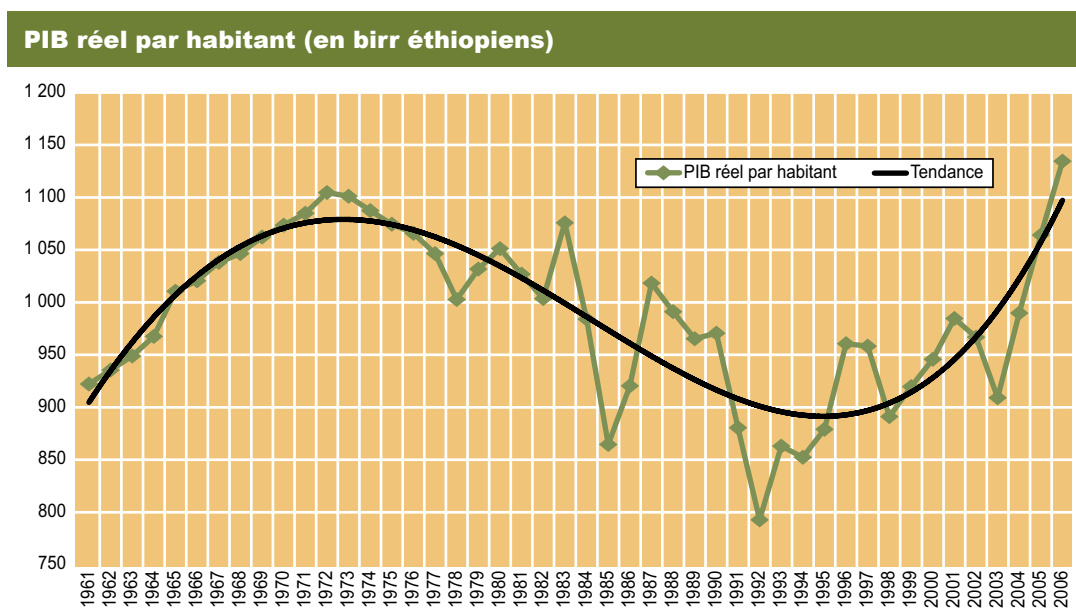
Un difficile héritage.

Au début des années 90, le revenu par habitant avait retrouvé son niveau du début des années 60. La chute du régime marxiste du Derg, en 1991, a laissé en héritage aux nouveaux dirigeants un pays caractérisé par une mauvaise gouvernance, une orientation peu judicieuse des politiques économiques, une dégradation progressive des infrastructures et un déclin des services sociaux.

Avec l'appui de la communauté internationale, le nouveau gouvernement a lancé une série de réformes destinées à passer d'un système d'économie planifiée à une économie de marché, et à décentraliser l'État en transférant une partie de ses responsabilités et de ses ressources aux collectivités régionales et locales.

Reprise de la croissance.

La croissance régulière affichée ces 15 dernières années par l'économie a finalement permis au PIB par habitant de dépasser son



précédent record du début des années 70 (voir la figure suivante). La croissance du PIB réel s'est établie à 10,5 % en 2004/2005, après le taux de 11,9 % qu'elle avait enregistré en 2003/2004 et qui marquait une reprise de l'économie à la suite d'une grave sécheresse.

Cette forte croissance s'est inscrite dans un contexte caractérisé par des perturbations et chocs divers, notamment le conflit de 1998-2000 avec l'Érythrée, ainsi que les revers subis par l'Éthiopie au niveau de ses termes de l'échange en raison par exemple de la chute des cours du café (son principal produit d'exportation) et de la flambée des prix pétroliers.

Amélioration des perspectives pour les enfants éthiopiens.

Depuis le début des années 90, les taux de scolarisation primaire ont plus que doublé, la mortalité infantile a été pour ainsi dire réduite de moitié, et le nombre d'Éthiopiens ayant accès à l'eau salubre a été pratiquement multiplié par deux. Venant s'ajouter aux mesures prises plus récemment pour renforcer l'effort de lutte antipaludique, ces avancées traduisent une amélioration du bien-être des enfants éthiopiens, bien que ceux-ci représentent néanmoins un segment particulièrement vulnérable de la société. Elles établissent en outre les bases d'une réduction de la pauvreté et d'une croissance plus largement réparties.

Ces progrès tiennent en grande partie à trois facteurs : une gestion économique prudente, la décentralisation de l'État conjuguée au passage plus marqué à une économie de marché, et l'adoption de politiques qui orientent les ressources vers des programmes profitant directement aux ménages pauvres. L'ensemble de ces facteurs recouvre des domaines dans lesquels les partenaires étrangers de l'Éthiopie ont apporté un appui résolu.

Mais en dépit des progrès réalisés dans des domaines essentiels de son développement humain, l'Éthiopie reste loin de pouvoir

atteindre ses objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) d'ici 2015. Cela tient au fait qu'elle est partie pour cela de très bas, ainsi qu'au tribut qu'elle a dû payer en raison de sécheresses persistantes et répétées.

CONTRIBUTIONS DE L'IDA

L'IDA est le principal fournisseur d'aide publique au développement de l'Éthiopie : depuis 1991, elle a pris pour 4,2 milliards de dollars d'engagements en sa faveur, au titre de 41 projets destinés en particulier à préserver les services de base, la sécurité alimentaire et le réseau routier. Les mesures d'allègement de la dette du pays ont par ailleurs permis au pays de dégager des ressources pour des programmes profitant aux pauvres.

L'action menée par l'IDA au côté de l'Éthiopie a visé à aider ses groupes de population vulnérables durant les périodes d'incertitudes politiques, de sécheresse et même de conflit.

Forte présence lors des différentes périodes de crise.

Dès la fin de la guerre civile, en 1991, la Banque a coordonné un programme de 650 millions de dollars lancé par plusieurs donateurs dans le but d'enclencher le processus de redressement économique et social. Ce programme portait notamment sur la fourniture de médicaments, la remise en état des infrastructures endommagées et la prise des mesures initiales pour le passage à une économie de marché.

Le travail d'analyse et de renforcement des capacités effectué par la Banque a contribué à permettre au pays de construire des écoles pour un coût abordable, à assurer le développement à l'initiative des communautés dans les zones pastorales, et à aider les anciens responsables de la guérilla à prendre en charge la gestion effective des programmes gouvernementaux.

Le conflit de 1998-2000 avec l'Érythrée a amené un certain nombre de bailleurs de fonds à réduire leurs programmes de développement, mais l'IDA a maintenu son engagement dans le pays, en continuant à assurer les décaissements au titre des projets en cours mais sans toutefois lancer de projets nouveaux. Elle a ensuite mis sur pied un important programme de stabilisation et de réhabilitation de l'économie une fois le conflit arrivé à son terme. L'aide au développement qu'elle a fournie à l'Éthiopie dans la période immédiate d'après-conflit (correspondant à ses exercices 01 et 02) a largement dépassé 800 millions de dollars au total, soit plus de quatre fois le montant engagé par le donateur venant après elle à cet égard. Un projet de démobilisation financé par ses soins et lancé en décembre 2000 a permis de démobiliser 148 000 soldats et d'assurer leur retour à la vie civile, tout en dégagant des ressources pour permettre au gouvernement de financer des services médicaux à l'intention des handicapés.

L'IDA est de nouveau intervenue rapidement durant la grave sécheresse qui a frappé le pays en 2002-2003, fournissant à celui-ci une aide à décaissement rapide afin de stabiliser sa situation macroéconomique, de préserver ses dépenses pour le développement humain et d'empêcher des pertes d'actifs irréversibles au niveau des populations touchées.

En 2005, des élections contestées ont provoqué une vague de manifestations et d'arrestations et une polarisation croissante du climat politique. La Banque mondiale et les autres bailleurs de fonds ont alors suspendu leur soutien budgétaire direct, mais décidé conjointement de faire pression pour une amélioration de la gouvernance dans le pays, notamment sous forme d'un surcroît de participation des citoyens, tout en assurant la protection des services essentiels en matière de santé, d'éducation, d'agriculture et d'accès à l'eau salubre.

L'IDA a par ailleurs mené une initiative destinée à préserver les services de base fournis à la population au moyen d'un programme consistant à acheminer directement l'aide vers les collectivités locales.

L'effet de levier généré par son propre apport de 215 millions de dollars pour ce programme de protection des services de base a permis de mobiliser plus de 400 millions de dollars de concours financiers supplémentaires, provenant au premier chef du Royaume-Uni, mais aussi de la Banque africaine de développement (BAfD), de l'Autriche, du Canada, de la Commission européenne, de l'Irlande et des Pays-Bas.

Amélioration de la sécurité alimentaire.

En vue d'assurer une plus grande sécurité alimentaire dans un pays soumis de façon chronique aux pénuries, l'IDA a contribué à concevoir et financer un Programme de filets de sécurité productifs consistant à fournir de la nourriture, de l'argent et des emplois sur les chantiers de travaux publics aux populations vulnérables. Financé par un vaste consortium de donateurs¹, ce programme se démarque des programmes d'aide alimentaire conventionnels en cherchant à s'attaquer à certains des problèmes qui sont à la racine même de l'insécurité alimentaire.

De l'aide alimentaire d'urgence aux transferts de ressources en espèces

Au lieu de distribuer des sacs de blé ou des bidons d'essence, le programme fournit une aide sous forme d'allocations monétaires qui n'entraînent pas de distorsions sur les marchés alimentaires locaux, et qui permettent de mobiliser de la main-d'œuvre pour des travaux de génie civil productifs. Un volet de travaux publics consiste à rémunérer les habitants en échange du travail qu'ils font pour assurer la remise en état des écosystèmes endommagés, ce qui leur procure des revenus tout en rendant les terres mieux aptes à l'agriculture.

Les enquêtes effectuées montrent que les membres des communautés associées à ce programme risquent moins de vendre leurs actifs pour parer aux sécheresses, et sont plus portés à avoir recours aux services de santé et à maintenir leurs enfants à l'école.

Il vient en complément d'autres projets en cours qui sont eux-mêmes axés sur la sécurité alimentaire, le développement des

¹ Canada, Communauté européenne, États-Unis, Irlande, Programme alimentaire mondial et Royaume-Uni.

communautés pastorales et le redressement d'urgence à la suite des sécheresses.

Au-delà de son apport d'aide humanitaire de base, l'IDA a cherché à résoudre les problèmes de pauvreté systémique dans de multiples secteurs.

Éducation. L'appui fourni par l'IDA au secteur de l'éducation, ainsi que son soutien budgétaire et le Programme de protection des services de base ont globalement aidé le pays à élargir l'accès à l'éducation primaire au cours des huit dernières années. Le taux de scolarisation (pour les années 1 à 10) a augmenté de 12,3 % par an entre les années scolaires 1995/1996 et 2003/2004. Le niveau de qualité de l'enseignement, mesuré à partir des taux d'achèvement, s'est également amélioré, mais plus lentement, et continue de faire l'objet d'une attention majeure de la part du gouvernement, de l'IDA et des autres partenaires.

Routes. Un élément qui a freiné le développement de l'Éthiopie est son manque prononcé d'infrastructures : son réseau routier est l'un des moins denses de toute l'Afrique. À partir de 1991, l'IDA a consacré quelque 500 millions de dollars à apporter un début de réponse à ce problème. Son projet de développement du secteur routier a aidé le pays à élaborer un programme sur dix ans dans ce domaine ; cela a contribué à l'établissement d'un fonds routier spécialement destiné à financer les travaux d'entretien, et au renforcement des capacités à plusieurs niveaux.

Travaillant aux côtés d'autres bailleurs de fonds – notamment l'Allemagne, la Communauté européenne, le Japon, les pays nordiques et le Royaume-Uni –, l'IDA a aidé le pays à étendre son réseau routier et à en améliorer la qualité. La longueur du réseau est ainsi passée de moins de 23 500 kilomètres en 1995 à plus de 37 000 kilomètres en 2005, et 64 % des routes revêtues étaient considérées en 2004 comme étant en bon état, alors que la proportion n'était que de 14 % en 1995.

Décentralisation. Le processus de décentralisation, d'abord entrepris à l'échelon régional

dans les années 90, et étendu à présent à celui des districts (woreda) et sous-districts (kebele), est la pierre d'angle de la stratégie mise en œuvre par l'Éthiopie pour assurer des prestations de services plus souples et mieux adaptées aux besoins, accroître la participation au plan local, et démocratiser la prise des décisions. L'IDA fournit actuellement aux collectivités locales un appui en matière de renforcement des capacités ainsi que sur le plan financier pour leur permettre de dispenser des services de base (santé, éducation, alimentation en eau et autres) de meilleure qualité à un plus grand nombre de leurs administrés.

Secteur privé. À la suite du changement de régime en 1991, l'IDA a aidé l'Éthiopie à passer d'un système d'économie à planification centralisée à un système encourageant l'essor du secteur privé et la création d'emplois. Avec son appui, le gouvernement ayant succédé au régime du Derg s'est employé à remédier au problème de la surévaluation de la monnaie, qui portait atteinte aux exportations, à réduire les droits de douane et les impôts, et à mettre fin à la plupart des mesures de contrôle des prix, de manière à établir ainsi un cadre permettant aux entreprises du pays de jouer le rôle qui leur revient naturellement pour la création d'emplois et de revenus.

Il reste encore du chemin à parcourir pour améliorer le climat des investissements, dans la mesure où les tensions politiques ont ébranlé la confiance des milieux d'affaires. La Banque travaille également au côté des autorités pour accélérer la privatisation des entreprises publiques, renforcer la politique de la concurrence, et aider les entreprises à se doter de nouvelles compétences sur le plan technique et pour la gestion des affaires.

Coopération au plan régional. Dans le passé, la question des droits d'utilisation de l'eau a été source de fortes tensions entre les pays riverains du cours supérieur du Nil, tels que l'Éthiopie, d'où proviennent 85 % des eaux du fleuve, et ceux situés en aval comme l'Égypte, dont l'économie a vitalement besoin du Nil. L'Initiative pour le bassin du Nil (IBN) a préci-

sément pour but d'encourager la coopération entre pays riverains, et de trouver à la fois les moyens d'assurer une meilleure gestion de cette ressource et d'en tirer mieux parti. En termes de coopération, les succès obtenus jusqu'ici par cette initiative ont donné à l'Éthiopie la possibilité de mettre à profit les eaux du Nil de diverses façons nouvelles, et sur une plus grande échelle.

Harmonie autour du Nil

L'IDA est, au plan international, le principal artisan de l'Initiative pour le bassin du Nil (IBN).

La Banque avait été invitée en 1995 à coordonner l'appui fourni par la communauté internationale au processus de coopération engagé au tour du Nil. L'action qu'elle mène depuis 1998 à cet égard consiste à promouvoir le dialogue, à résoudre les différends et à soutenir des initiatives conjointes, en cherchant au premier chef à « gagner les cœurs et les esprits » à la cause de la coopération dans l'utilisation des ressources qu'offre le fleuve.

Elle coordonne à présent l'action de quelque 17 organismes multilatéraux et bilatéraux partenaires de l'IBN. Elle aide en outre à l'établissement d'un traité-cadre de nature à fixer des principes de coopération, ainsi que d'une Commission permanente pour le Nil — autant de préalables à une coopération durable ainsi qu'à la participation d'intérêts publics et privés au financement d'investissements dans cette région.

Dans les années à venir, l'IDA compte apporter son concours à la réalisation en Éthiopie d'investissements tirant parti des avancées faites par l'IBN au plan politique et portant sur des domaines tels que l'énergie, l'irrigation et la gestion des ressources en eau.

ENJEUX ET PERSPECTIVES

L'Éthiopie a besoin de fonds supplémentaires pour pouvoir atteindre ses objectifs de développement.

Les principaux enjeux qui se posent à l'Éthiopie consistent à poursuivre les progrès accomplis ces dernières années sur la voie des objectifs de développement pour le Millénaire

(ODM), et à remédier aux causes profondes de la pauvreté au niveau de la population.

Compte tenu du niveau déjà élevé des déficits budgétaires et de la fiscalité, et du fait que l'État consacre déjà plus de la moitié de son budget à l'investissement, un appui accru des donateurs est la seule option existant à court terme pour financer le surcroît de dépenses à consentir afin de faire face à ces enjeux.

Mais même si cet appui supplémentaire se matérialise, mettre l'aide à profit d'une manière efficace exigera des dirigeants du pays qu'ils améliorent la gouvernance, qu'ils donnent des pouvoirs aux autorités locales, et qu'ils répondent davantage de leur action devant la population éthiopienne.

Améliorer la gouvernance pour accroître au maximum l'efficacité de l'aide.

Après avoir procédé à des échanges de vues au sein même du pays et avec ses partenaires de développement, dont la Banque mondiale, le gouvernement s'est engagé, dans le cadre de sa nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté, à entreprendre une série de réformes en matière de gouvernance. Ces réformes ont trait aux aspects et domaines suivants : réforme de la fonction publique et renforcement des capacités du secteur public ; gestion financière ; droits de l'homme et prévention des conflits ; représentation démocratique ; accès à l'information ; système judiciaire ; décentralisation ; et participation de la société civile. La Banque apporte son appui au gouvernement dans ce domaine par des programmes visant à protéger les services de base et à renforcer les capacités au niveau du secteur public.

La Banque assume un rôle de chef de file pour les initiatives destinées à contribuer à la consolidation d'aspects essentiels de la gouvernance économique — par exemple, le renforcement des capacités institutionnelles pour la décentralisation, l'appui au développement du secteur privé, et l'amélioration de la transparence et de l'obligation de rendre compte.

Passer à une plus grande échelle dans les apports d'aide.

L'Éthiopie est un candidat de premier choix pour des apports d'aide sur une plus grande échelle du fait de l'extrême pauvreté dans laquelle sont plongées des parties de la société, mais aussi parce que ses dirigeants font preuve d'un degré d'engagement et de capacité relativement fort pour ce qui est d'aboutir à des résultats tangibles dans leurs programmes de réduction de la pauvreté. De quelque façon qu'on évalue la situation, un apport massif d'investissement étranger s'impose pour que l'Éthiopie soit en mesure d'atteindre les ODM.

À cela s'ajoute le fait que le niveau d'aide au développement par habitant que reçoit actuellement l'Éthiopie est bien inférieur — de moitié environ — à la moyenne de l'Afrique subsaharienne. Selon les estimations, pour que ce pays puisse réalistement prétendre atteindre les ODM, l'appui des donateurs devrait passer de son niveau annuel actuel de 20 dollars par habitant à 30 dollars environ d'ici 2010, et augmenter encore pour atteindre 60 dollars environ à l'horizon 2015, soit 4,5 milliards de dollars par an.

D'une situation de gestion de crise à un processus de développement à long terme

« L'Éthiopie est en train de passer d'une posture de gestion de crise à un mode de fonctionnement axé sur le développement à long terme », déclare Paul Ackroyd, responsable des services du ministère britannique du Développement international (DFID) à Addis-Abeba. « Elle rencontrera des écueils en cours de chemin — surtout s'il y a une année de faibles pluies. Mais les institutions et les mécanismes pour cela sont à présent en place. »

Voici certains besoins d'investissement parmi les plus urgents qui s'imposent dans des secteurs donnés :

Santé et éducation. Même au rythme des progrès actuels dans ce domaine, l'Éthiopie

aura encore du mal à atteindre les ODM. À titre d'exemple, la mortalité des moins de 5 ans a diminué de 3,3 % par an entre 1990 et 2005. Pour atteindre l'ODM fixé en matière de mortalité infantile, il faudrait que ce taux de réduction s'intensifie encore, pour passer à 5,8 % par an.

Accès à l'eau salubre et à l'assainissement.

En 2000, 16 millions de personnes environ avaient accès à des services d'eau améliorés, et 9 millions à des services d'assainissement adéquats. Atteindre l'ODM fixé en matière d'alimentation en eau suppose que 40 millions de personnes de plus aient accès aux services d'ici 2015 — et même dans ce cas, 30 millions encore en seraient privés. Au total, un investissement d'au moins 2 milliards de dollars (200 millions par an) est nécessaire pour que ce pays atteigne l'ODM, et les ressources actuellement disponibles (essentiellement au niveau de la Banque mondiale, de la BAFD et du Trésor) représentent environ la moitié de cette somme.

Infrastructures. En dépit des importants progrès réalisés au cours des dix dernières années, la dotation en infrastructures de l'Éthiopie reste bien inférieure à ce qu'elle devrait être : ce pays a cinq fois moins de routes et 29 fois moins de consommation d'électricité que d'autres pays comparables, même si l'on fait entrer en ligne de compte les facteurs revenu, géographie et autres.

Tirer les enseignements du passé.

Le Groupe d'évaluation indépendante (GEI) procède à des examens rétrospectifs des résultats obtenus dans le cadre des projets financés par la Banque. Durant la période considérée ici (exercices 91-07), il a entrepris l'évaluation de 32 projets achevés par l'IDA en Éthiopie. Parmi ces projets, 81 % (chiffre établi sur la base des engagements) ont été considérés par ses services comme ayant eu des résultats satisfaisants, et la performance de la Banque a été jugée satisfaisante dans 85 % des cas. La viabilité de ces projets était jugée probable dans 60 % des cas, mais il y a

lieu de noter que ce chiffre est passé à 73 % au cours des trois derniers exercices.

Le GEI a par ailleurs achevé en 2000 une évaluation du programme entrepris par l'IDA en Éthiopie, évaluation qui portait sur les années 90. La conclusion qui s'en dégage est que l'aide de la Banque a donné dans l'ensemble des résultats satisfaisants, et que l'aide sous forme de prêts et l'aide hors-prêts ont été bien orientées.

Un enseignement essentiel qui s'est dégagé de ces évaluations est la nécessité de mettre davantage l'accent sur le développement d'une capacité institutionnelle durable. Il s'agit notamment pour cela d'abandonner l'approche des unités de gestion de projet indépendantes et d'aider le gouvernement à améliorer son régime d'incitations afin de retenir son personnel expérimenté.

D'autres évaluations internes ont noté comme points positifs la façon dont l'IDA avait répondu aux besoins et intentions du Gouvernement éthiopien, l'utilité stratégique de ses activités d'analyse et opérations de prêt, et la coordination qu'elle a assurée avec les autres bailleurs de fonds. Elles ont souligné l'importance d'une harmonisation de l'aide et la nécessité de mettre plus fortement l'accent sur le développement du secteur privé comme élément moteur d'une croissance durable.

Pousser plus loin encore la coordination de l'aide.

Certains de ces enseignements ont déjà été retenus et servent de lignes directrices pour les activités que la Banque mène actuellement. Le Groupe d'assistance au développement (DAG) dont la Banque est coprésident a évolué : de simple forum d'échange d'informations, il s'est mué en un véritable organe collectif au sein duquel les bailleurs de fonds parlent d'une seule et même voix dans leurs rapports avec les responsables éthiopiens, publiant des déclarations conjointes et des notes stratégiques qui ont davantage d'impact.

Cela s'est révélé des plus précieux dans le contexte des événements qui ont suivi les élections de mai 2005. Les membres du DAG ont en effet réagi alors d'une manière étroitement coordonnée, et décidé de protéger les prestations de services de base à la population par l'octroi de dotations globales aux collectivités locales.

En prenant appui sur les mesures en faveur de la bonne gouvernance qui figurent dans la stratégie de réduction de la pauvreté définie par le pays, l'IDA et les autres membres du DAG mettent en place un cadre de responsabilité mutuelle en vertu duquel les progrès tangibles accomplis sur le front de la gouvernance auront pour contrepartie un surcroît d'aide au développement. Cet effort de collaboration est un usage établi qui devra être exploité et continuellement renforcé.

Mars 2007.

<http://www.banquemonde/ida>