

## **QUELLE EST L'EFFICACITÉ DU PRSP RWANDAIS ? ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE LA CROISSANCE, DE LA PAUVRETÉ ET DE L'INÉGALITÉ**

*par An Ansoms*

Cet article est une traduction de l'article :  
ANSOMS, A., "How Successful is the Rwandan PRSP? Growth, Poverty and Inequality",  
*Review of African Political Economy*, 111:371-379, 2007.

Nous tenons à remercier Review of African Political Economy Ltd.  
pour la permission de publier une traduction de cet article.  
Nous remercions également Guy Steimes pour cette traduction.

### **Abstract**

The article looks at the achievements of the first Rwanda Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). It examines the recent evolutions of growth, poverty and inequality to assess the extent to which the PRSP has been truly pro-poor. It further explores the lessons to be learned for new poverty-reducing policies, such as the Economic Development and Poverty Reduction Strategy (EDPRS-PRSP2).

### **1. INTRODUCTION**

En 2000, la communauté internationale s'est attachée à la réalisation des « objectifs du millénaire pour le développement », en plaçant la lutte contre la pauvreté comme première priorité dans les agendas internationaux et locaux des donateurs et des pays bénéficiaires. Au même moment, les Institutions Financières Internationales (IFI) lancèrent le « Programme Stratégique de Réduction de la Pauvreté » (PRSP<sup>1</sup>), présenté comme un plan stratégique compréhensif, élaboré par le pays en voie de développement même. Avec près de cinquante pays arrivés à la phase de la mise en œuvre du PRSP, ce nouveau programme est devenu la référence centrale pour les stratégies de développement.

Le Rwanda est entré dans le processus PRSP en 2000, d'abord avec l'élaboration d'un PRSP intérimaire, transformé ensuite en PRSP final, un document qui fut approuvé par les IFI en 2002. Cette politique du PRSP est construite sur la *Vision 2020*<sup>2</sup> du gouvernement rwandais et fut mise en œuvre de 2002 à 2005. Lors des évaluations, le FMI approuva largement le contenu du document stratégique aussi bien que les rapports d'avancement du PRSP décrivant le processus de mise en œuvre de la politique en question<sup>3</sup>. Début

---

<sup>1</sup> PRSP est l'abréviation des termes anglais « Poverty Reduction Strategy Paper », correspondant au Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté en français.

<sup>2</sup> Gouvernement du Rwanda, *Vision 2020*, Kigali, Ministère des Finances et de la Planification économique, 2000.

<sup>3</sup> FMI, "Rwanda: Joint Staff Advisory Note of the Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report", *IMF Country Report* No. 06/246, 2006 ; IMF, "Rwanda: Joint Staff Advisory Note of the Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report", *IMF Country Report*

2006, le gouvernement rwandais a commencé à élaborer une politique de suivi du PRSP, qui deviendra la Stratégie du Développement Economique et de la Réduction de la Pauvreté (EDPRS<sup>4</sup>). Ce document doit être finalisé en 2007 et sera mis en œuvre dans les cinq années à venir.

Au terme de la période de mise en œuvre du premier PRSP, l'expérience rwandaise nous autorise à proposer des conclusions préliminaires quant aux résultats de la stratégie de lutte contre la pauvreté. En plus détaillé : jusqu'à quel point le Rwanda a-t-il répondu aux trois défis auxquels il a fait face durant ces premières années (2001-2006)<sup>5</sup>. La croissance économique a-t-elle été durable et autonome ? La croissance a-t-elle amené une réduction substantielle et durable de la pauvreté ? Et le pays a-t-il pu échapper au cercle vicieux de l'inégalité croissante ?

Le présent article utilise des données très récentes (fin 2006) pour analyser les progrès réalisés dans ces trois domaines. En se basant sur celles-ci, il pose la question de savoir dans quelle mesure les politiques du PRSP ont réellement été en faveur des pauvres. Enfin, l'article s'intéresse aux leçons apprises pour améliorer l'efficacité des nouvelles politiques de réduction de la pauvreté telle que la Stratégie du Développement Economique et de la Réduction de la Pauvreté (SDERP-PRSP<sup>2</sup>)

## **2. LA CROISSANCE A-T-ELLE ÉTÉ DURABLE ET AUTONOME ?**

Le premier PRSP a identifié la croissance économique en tant que condition essentielle pour la réduction de la pauvreté. En général, les projections de croissance prévues dans la politique du PRSP ont été ambitieuses : un pourcentage idéal de 4 à 5% de croissance du PIB par tête a été posé comme objectif pour les 15 à 20 années à venir. Ceci impliquait un taux de croissance réel général de 7-8%<sup>6</sup>, et a été légèrement modifié vers des projections entre 6 et 7% pendant la période de la mise en œuvre du PRSP-1 (2002-2005)<sup>7</sup>. Aussi dans les rapports d'avancement du PRSP – décrivant le processus de mise en œuvre de la politique en question – et dans les documents statistiques du FMI, les projections de croissance étaient typiquement fixées à 6%.

---

No. 05/174, 2005 ; IMF, "Rwanda: Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report", *IMF Country Report* No. 04/274, 2004.

<sup>4</sup> EDPRS est l'abréviation des termes anglais « Economic Development and Poverty Reduction Strategy », correspondant à Stratégie de Développement Economique et de Réduction de la Pauvreté en français.

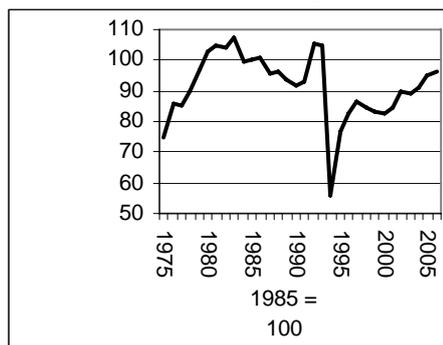
<sup>5</sup> ANSOMS, A., "Resurrection after civil war and genocide: growth, poverty and inequality in post-conflict Rwanda", *European Journal of Development Research*, 17 (3), 2005, pp. 495-508.

<sup>6</sup> GOUVERNEMENT DU RWANDA, 2000, *Vision 2020*, *op. cit.*

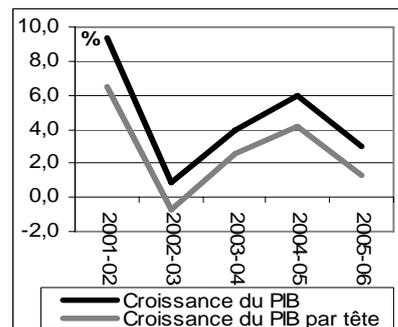
<sup>7</sup> GOUVERNEMENT DU RWANDA, *Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté*, Programme National de Réduction de la Pauvreté, Kigali, Ministère des Finances et de la Planification Economique, 2002.

De telles ambitions semblaient réalistes étant donné l'image positive de la reprise économique du Rwanda après le conflit. Après un boom économique d'après guerre, la croissance moyenne annuelle entre 1996 et 2001 resta élevée, à 8,56%. Cette moyenne est cependant surévaluée à cause des taux de croissance exceptionnels dans les premières années, mais modérés quelques années plus tard. En prenant une vue plus large, cela dura jusqu'en 2000 pour atteindre le niveau de PIB par tête comparable à celui d'avant la guerre, et l'économie n'a toujours pas atteint ses performances du début des années 1980. Ensuite, le Rwanda a bénéficié de fonds d'aide substantiels, ceux-ci dépassant largement la moyenne sub-saharienne. De plus, le pays a aussi bénéficié des transferts financiers venant de la RDC pendant les années de présence militaire du Rwanda dans ce pays. Il est probable que l'apport de capital découlant de l'aide et d'autres influx financiers soit, au moins partiellement, responsable de la reprise au Rwanda<sup>8</sup>.

**Graphique 1 :**  
Evolution du PIB par tête<sup>9</sup>



**Graphique 2 :**  
Croissance<sup>10</sup>



La question principale à laquelle nous devons répondre maintenant est de savoir si la croissance a été durable et autonome au cours des six dernières années – phase de la mise en œuvre de la politique du PRSP. Quant à savoir si celle-ci a été autonome, il est difficile de le dire. Le Rwanda reste toujours extrêmement dépendant des fonds de l'aide. En 2004, les fonds d'aide représentaient 53\$ par tête, pratiquement 50% en plus que la moyenne subsaharienne<sup>11</sup>. Afin de répondre à la seconde question, indiquons que la croissance a effectivement été durable, mais n'a clairement pas réussi à atteindre les projections d'environ 6%. La croissance moyenne entre 2001 et 2006 atteint seulement 4,6%, égal à 2,7% en termes par tête<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> ANSOMS, 2005, *op. cit.*

<sup>9</sup> Banque mondiale, *Indicateurs de Développement Mondial*, CD-ROM, 2006.

<sup>10</sup> Banque mondiale, *op. cit.*

<sup>11</sup> Banque mondiale, *op. cit.*

<sup>12</sup> IMF, "Sixth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility", *IMF Country Report No. 06/245*, 2006 ; FMI, "Fifth Review Under the Three-

Pendant plusieurs années, la performance économique est tombée loin sous l'objectif fixé (2002-03, 2005-06) (voir graphique 2). Cette tendance indique que le premier PRSP n'a pas été en mesure d'atteindre une croissance élevée et stable. L'économie rwandaise est toujours extrêmement vulnérable à ses limitations structurelles, étant confrontée à une combinaison de surpopulation, de rareté des ressources, de large dépendance de l'agriculture de subsistance et d'un potentiel limité pour une diversification économique. Pour les années à venir, les objectifs globaux de la croissance ont aussi été ramenés de 6% à l'origine aux projections du FMI entre 4 et 4,5%. Par conséquent, la croissance par tête serait ramenée à un modeste 2.1-2.6%<sup>13</sup>, loin sous la croissance par tête de 4 à 5% décrite comme idéale dans le premier PRSP.

### 3. LA CROISSANCE A-T-ELLE AMENÉ UNE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ ?

Un second problème important est alors de déterminer comment la croissance s'est traduite en réduction de la pauvreté. Ceci peut être fait dans les grandes lignes en comparant l'élasticité de croissance rwandaise de la pauvreté avec des moyennes transversales<sup>14</sup>. L'élasticité de la croissance de la pauvreté transversale est estimée se trouver dans les intervalles -2 et -3. Ceci signifie qu'un taux de croissance économique positif de 1% entraîne une diminution de 2% à 3% de la pauvreté, mesurée en tant que pourcentage de pauvres vivant sous le seuil de pauvreté de 1\$ PPA<sup>15</sup> par tête<sup>16</sup>.

En comparaison avec ces moyennes transversales, l'élasticité de la croissance de la pauvreté pour la période post conflit du Rwanda était problématique : une élasticité de -0,37 pour la période 1994-2000 indiquait que chaque pourcentage de croissance économique n'amenait que 0,37% de diminution dans l'incidence de la pauvreté<sup>17</sup>. Ces calculs se basent sur un seuil de pauvreté de 1\$ PPA par tête par jour.

---

Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility", *IMF Country Report* No. 05/333, 2005.

<sup>13</sup> Le taux de croissance par tête basé sur le taux de croissance moyenne du GPD et la croissance continue de la population d'environ 1,9%, la croissance moyenne entre 2001-2005 sur base de Banque mondiale, *op. cit.* Cette croissance semble même une sous-estimation comparée à d'autres sources, ce qui signifie que la croissance par tête serait encore plus basse.

<sup>14</sup> En anglais, le terme « cross-country averages » est utilisé.

<sup>15</sup> PPA signifie « parité de pouvoir d'achat ».

<sup>16</sup> RAVALLION, M., S. CHEN, S., 1997, "What can new survey data tell us about recent changes in distribution and poverty?", *World Bank Economic Review*, 11 (2), 357-382 ; Banque Mondiale, 2000, *Attacking poverty, World Development report 2000/2001*, Oxford, University Press ; RAVALLION, M., 2001, "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages", *World Development*, 29 (11), 1803-1815 ; ADAMS, R.H., 2004, 'Economic Growth, Inequality and Poverty: Estimating the Growth Elasticity of Poverty', *World Development*, 32(12), 1989-2014.

<sup>17</sup> ANSOMS, 2005, *op. cit.*

Cependant, pour comparer l'incidence de la pauvreté pour 2001 et 2006, nous utilisons un seuil de pauvreté différent<sup>18</sup>, équivalent à 250 frw par adulte par jour pour les prix de 2006. En se basant sur ce seuil, l'incidence de la pauvreté a baissé de 60,3% à 56,9% pendant ces cinq dernières années<sup>19</sup>. En général, ceci se traduit par une croissance de l'élasticité de la pauvreté de -0,40. Nous pouvons donc conclure que le caractère pro-pauvre de la croissance économique rwandaise est toujours très lent, et ceci en dépit la mise en œuvre des politiques du PRSP. De plus, l'incidence de la pauvreté est mesurée en termes de pourcentage et dissimule les évolutions en chiffres absolus. Etant donné le taux de croissance élevé de la population de 3,5% par an, le nombre absolu de gens vivant dans la pauvreté est passé de 4,8 à 5,8 millions pendant la période 2001-2006<sup>20</sup>. Ces données montrent l'importance de regarder au-delà des chiffres relatifs.

Une seconde approche pour mesurer l'impact de la croissance sur la réduction de la pauvreté consiste à regarder l'élasticité du lien entre le revenu des pauvres et le revenu moyen. Différentes sources situent la moyenne transversale de cette élasticité aux environs de -1 ; ceci implique que les revenus des pauvres augmentent ou diminuent au même rythme que le revenu moyen<sup>21</sup>.

Ansoms (2005) n'a pu qu'estimer l'élasticité pour la période 1985-2001, à cause du manque de données sur la consommation pendant toutes ces années<sup>22</sup>. D'une façon générale, les revenus ont baissé durant cette période, mais ont affecté de façon disproportionnée les pauvres, qui ont vu leurs revenus diminuer de 4,6% pour chaque perte de 1% du revenu moyen.

Comme souligné par Ravallion, il y a de nouveau une différence importante entre les distributions évaluées en termes absolus et relatifs. Avec une élasticité de connexion de 1, la distribution relative entre riches et pauvres est supposée rester constante mais dans une phase de croissance le fossé absolu entre riches et pauvres augmente<sup>23</sup>. Cela signifie que même si la distribution relative de la consommation était restée égale au Rwanda entre 2001 et 2006, le fossé absolu entre les quintiles les plus pauvres et les plus riches s'élargirait. Plus concrètement, le montant de revenu supplémentaire pour chaque pourcentage de croissance serait presque dix fois plus élevé pour le quintile le

<sup>18</sup> L'incidence de la pauvreté, en utilisant la ligne de la pauvreté de 1\$PPP par personne par jour n'est pas encore disponible pour 2006.

<sup>19</sup> Gouvernement du Rwanda, 2006, *Preliminary Poverty Update Report: Integrated Living Conditions Survey 2005/06*, National Institute of Statistics Rwanda, Kigali.

<sup>20</sup> Gouvernement du Rwanda, 2006, *ibid.*

<sup>21</sup> ROEMER, M., GUGERTY, M., "Does Economic Growth Reduce Poverty?", CAER II discussion Paper N° 4, HIID, Harvard, 1997 ; GALLUP, J.L., RADELET, S., WARNER, A., "Economic Growth and the Income of the Poor", CAER II Discussion Paper N° 36, HIID, Harvard, 1999 ; DOLLAR, D., KRAAY, A., "Growth is good for the Poor", *Journal of Economic Growth*, 7 (3), 2002, 195-225 ; FOSTER, J.E., M. SZEKELY, M., 2002 (révisé), "Is Economic Growth Good for the Poor? Tracking Low Incomes Using General Means", présenté à « the UNU-WIDER Development Conference on Growth and Poverty », mai 2001.

<sup>22</sup> ANSOMS, 2005, *op. cit.*

<sup>23</sup> RAVALLION, *op. cit.*

plus riche en comparaison avec le quintile le plus pauvre. Les données exactes pour la distribution en 2006 ne sont pas encore disponibles. Cependant, un premier examen de la courbe de Lorenz<sup>24</sup> indique que l'élasticité de connexion pour la période 2001-2006 est en dessous de 1 pour tous les quintiles sauf pour les plus riches. Ceci implique que les pauvres ont moins profité de la croissance en comparaison des quintiles les plus riches, en termes relatifs comme en termes absolus.

Nous pourrions conclure qu'en général, la traduction de la croissance en réduction de la pauvreté a été extrêmement lente en comparaison avec les preuves transversales. La période 2001-2006 illustre donc parfaitement les limites d'une stratégie s'appuyant trop sur la croissance pour la réduction de la pauvreté au Rwanda.

#### 4. L'INÉGALITÉ A-T-ELLE CESSÉ D'AUGMENTER ?

L'impact de la croissance sur la pauvreté dépend largement du niveau d'inégalité initiale : par exemple, Adams a trouvé des taux d'élasticité de pauvreté plus bas dans des pays à grandes inégalités (Gini, 40.0)<sup>25</sup>. Le Rwanda semble en être la parfaite illustration. En 2001, l'inégalité était devenu un problème réel avec un Gini de 0,47, ce qui contrastait grandement avec la situation du milieu des années '80 quand le Rwanda fut reconnu comme un pays à inégalité peu élevée (avec un Gini de 0,289). De plus l'inégalité a même augmenté pendant la période 2001-2006 puisque le Gini a atteint 0,51. Un rapport préliminaire du gouvernement rwandais examinant les évolutions pendant ce laps de temps admet ce qui suit : « Parce que la croissance pendant cette période a été accompagnée d'une inégalité croissante, celle-ci a réduit son impact sur la réduction des niveaux de la pauvreté »<sup>26</sup>.

L'inégalité croissante est essentiellement due au fossé grandissant entre les pauvres et les riches en milieu rural, alors que l'inégalité urbaine et le fossé rural-urbain diminuait. La diminution de l'inégalité urbaine peut être expliquée par différentes mesures politiques qui empêchent ou découragent les pauvres de vivre dans la capitale. Par exemple, le Rwanda a été blâmé pour avoir enlevé de force les enfants des rues de Kigali, et les avoir rassemblés dans des centres de détention dans la ville ou en dehors<sup>27</sup>. Mais, bien que de façon moins autoritaire, les catégories pauvres sont également découragées de vivre dans Kigali city. Durand-Lasserre montre, par exemple, comment des politiques foncières concernant les terres urbaines incluent une partialité aux dépens des groupes pauvres et en conséquence augmentent le nombre d'expropriations et

<sup>24</sup> Présentée dans: Gouvernement du Rwanda, 2006, *op. cit.*

<sup>25</sup> ADAMS, 2004, *op. cit.*

<sup>26</sup> Gouvernement du Rwanda, 2006, *op. cit.*, p. 7. C'est nous qui traduisons.

<sup>27</sup> Human Rights Watch, 2006, "Swept Away: Street Children Illegally Detained in Kigali, Rwanda", *Human Rights Watch Report*, mai 2006, No. 2 ; WALKER, R., 2004, "Rwanda struggles with street children", BBC, Kigali, online at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3452881.stm>.

d'évictions. Il affirme ceci : « Actuellement, des standards de planification et de développement restrictifs sont directement responsables de l'exclusion de 75 à 80% des ménages de l'accès légal à la terre et à l'habitation. L'éviction de ces ménages peut être estimée nécessaire pour les besoins publics et privés. Les autorités de la ville eux-mêmes déplacent des ménages pour s'engager dans des projets de renouvellement urbain et des travaux d'infrastructure. Mais des investisseurs privés peuvent également prendre l'initiative de développer un site particulier, occupé par des lotissements informels, avec l'approbation de la Maison communale. »<sup>28</sup> De plus les arrangements compensatoires sont limités (pour les 42,7% de propriétaires) ou inexistantes (pour les 47,2% de locataires) alors que les possibilités de réinstallation sont rares. Pour cette raison, les ménages ont tendance à se déplacer hors de Kigali vers de plus petits centres. Il en résulte que le bien-être moyen de Kigali augmente et que le fossé entre riches et pauvres se rétrécit en ville.

La diminution de la disparité rurale-urbaine est un peu plus surprenante. Il y a deux hypothèses qui pourraient expliquer ce phénomène. Une première tendance, liée à la politique de décentralisation, consiste, pour les fonctionnaires de niveaux subalternes, à se déplacer vers les centres locaux et à occuper un poste dans l'administration locale qui a reçu un pouvoir de décision accru. Un second facteur, pesant plus lourd, est la tendance de la politique foncière et agricole<sup>29</sup> à améliorer les opportunités pour les fermiers susceptibles à plus grande échelle de devenir des entrepreneurs actifs dans un secteur agricole professionnalisé et modernisé. Ces mesures se font au détriment des petits paysans de simple subsistance et tendent à creuser le fossé entre les ruraux riches et pauvres<sup>30</sup>. Un effet dérivé est que la disparité rurale-urbaine dans les coefficients de Gini a diminué entre 2001 et 2006.

En comparant 2006 avec 2001, on constate un fossé plus grand dans les structures rurales ; c'est une première expression du fait que la croissance agricole reste la plupart du temps dans les mains de ceux qui sont déjà plus à l'aise. En effet, la traduction de la croissance agricole en degré de réduction de la pauvreté a été extrêmement basse au cours de cette période (Voir tableau 1). L'élasticité de la croissance du secteur agricole se mesure à la proportion entre le changement de la pauvreté et le changement du PIB par tête dans ce

<sup>28</sup> DURAND-LASSERVE, A., "Promoting Social Inclusion in Urban Areas: Policies and Practices", 6th N-AERUS Research Conference on Cities in the South, Lund, 16-17 septembre 2005, p.10. C'est nous qui traduisons.

<sup>29</sup> Gouvernement du Rwanda, *Organic Law Determining the Use and Management of Land in Rwanda (No. 08/2005 of 14/07/2005)*, Kigali, Official Gazette of the Republic of Rwanda, 2005 ; Gouvernement du Rwanda, *National Agricultural Policy*, Kigali Ministry of Agriculture and Animal Resources, 2004 ; Gouvernement du Rwanda, *Strategic Plan for Agricultural Transformation in Rwanda*, Kigali Ministry of Agriculture and Animal Resources, 2004 ; Gouvernement du Rwanda, *National Land Policy*, Kigali, Ministry of Lands Environment, Forests, Water and Mines, 2004 ; IMF, "Rwanda: Selected Issues and Statistical Appendix", *IMF Country Report* No. 04/383, 2004.

<sup>30</sup> ANSOMS, A., "Striving for Growth, Bypassing the Poor? A Critical Review of Rwanda's Rural Sector Policies", à paraître (2007) comme IOB Discussion Paper, Université d'Anvers, Anvers.

secteur<sup>31</sup>. Si l'on considère la période entre 2001 et 2006 pour le Rwanda, cette élasticité se situe à un niveau extrêmement bas de -0.84. Ce chiffre ne diffère pas tellement de l'élasticité pour les secteurs secondaire (-0.52) et tertiaire (-0.61). Pour ce calcul, nous avons utilisé le taux de pauvreté basé sur la ligne nationale de pauvreté, et non sur la ligne de 1\$ PPP. Pour cette raison il est difficile de comparer l'élasticité du secteur agricole avec la moyenne subsaharienne de -6.22 ainsi que l'élasticité rwandaise de -2.17 pour la période 1994-2000 (basée sur le seuil de 1\$ PPP). Néanmoins, il est clair que le caractère pro-pauvre de la croissance agricole a été très limité au cours de la période 2001-2006.

**Tableau 1 : Elasticité de la croissance de différents secteurs et leur effet participatif au plan de la réduction de la pauvreté<sup>32</sup>**

	Proportion du PIB (%) (1)*			Elasticité de la croissance (2)**			Effet de participation (1) x (2)**		
	Agr.	Ind.	Ser.	Agr.	Ind.	Ser.	Agr.	Ind.	Ser.
ASS, bas revenus	32	23	45	-6.22	1.31	-1.09	-1.99	0.30	-0.49
Rwanda 1994-2000	45	19	36	-2.17	-1.17	-0.66	-0.98	-0.22	-0.24
Rwanda 2001-2006	41	21	38	0.84	0.52	0.61	-0.35	-0.11	-0.23

\* Les données sur la proportion du PIB du Rwanda sont basées sur la moyenne entre 1994 et 2000, et la moyenne entre 2001 et 2005. Les données de la répartition du PIB sur les secteurs primaire, secondaire et tertiaire n'étaient pas disponibles pour l'année 2006.

\*\* L'élasticité de la croissance et les effets de la participation pour le Rwanda 2001-2006 ne sont pas comparables avec les autres chiffres (ASS bas revenus et Rwanda 1994-2000), tant donné que le seuil de pauvreté national (250 frw par jour par équivalent adulte) au lieu du seuil international (1\$ PPA) a été utilisé pour calculer ces chiffres.

## 5. JUSQU'À QUEL POINT LES POLITIQUES DU PRSP ONT-ELLES ÉTÉ EN FAVEUR DES PAUVRES ?

Si, pour la période 2001-2006, on prend tout en considération, la croissance a fluctué et en moyenne n'a pas atteint les projections de 6%. La traduction de la croissance en réduction de la pauvreté a été faible. De plus, le Rwanda est confronté avec une inégalité accrue. Au total, le taux de succès de la première Stratégie Rwandaise de Réduction de la Pauvreté est donc limité.

<sup>31</sup> Le calcul de ce changement est basé sur le logarithme du changement annuel ; source : CHRISTIAENSEN, L., DEMERY, L., *Revisiting The Role of Agriculture in Poverty Reduction in Sub Saharan Africa*, World Bank Publications, World Bank, 2006.

<sup>32</sup> Source : pour les pays à bas revenus subsahariens: CHRISTIAENSEN, DEMERY, *op. cit.* ; pour les données rwandaises : calculs par l'auteur basés sur Banque Mondiale, 2006, *op. cit.* ; Gouvernement du Rwanda, 2002, *op. cit.* ; Gouvernement du Rwanda, 2006, *op. cit.*

Une première question est de savoir si les priorités du premier PRSP étaient bien définies. Les six secteurs de priorité, classés par ordre d'importance, ont été définis ainsi : « développement rural et transformation agricole, développement humain, infrastructure économique, gouvernance, développement du secteur privé, et construction de la capacité institutionnelle »<sup>33</sup>. Ces choix ont été largement encouragés par la communauté internationale et furent concrétisés dans les rapports d'avancement du PRSP, approuvés par le Fonds monétaire international.

Cependant, bien que chacune de ces priorités pourrait effectivement constituer un domaine d'action important pour la réduction de la pauvreté, beaucoup dépend de la façon dont les mesures politiques sont formulées et quel public elles visent. Dans leur évaluation indépendante du PRSP, Evans *et alii* évoquent ce problème en affirmant que « alors que l'analyse de la pauvreté a nettement une valeur ajoutée, il existe relativement peu d'analyses des risques spécifiques et des vulnérabilités auxquels les différents groupes dans les différentes localités du Rwanda doivent faire face »<sup>34</sup>. Il s'ensuit que la valorisation des stratégies sectorielles basée sur leur impact sur la réduction de la pauvreté est faible ou inexistante. Beaucoup de stratégies se concentrent sur la façon de réaliser une croissance maximale mais accordent peu d'attention à la distribution de cette richesse.

Si l'on considère les engagements budgétaires (voir tableau 2), les engagements prioritaires en général ont fortement augmenté au cours des six dernières années, à savoir de 25% à 50% des dépenses totales entre 2001 et 2006. Cependant, le caractère pro-pauvre de plusieurs de ces dépenses peut en effet être remis en question.

L'éducation tertiaire par exemple a reçu plus de la moitié du budget prioritaire dépensé pour l'éducation. Similairement, la santé tertiaire a reçu 1 milliard de frw en plus en 2004, alors que les soins de santé de base eurent 1,5 milliard de FRW de trop peu<sup>35</sup>. Il est encore plus frappant de comparer la part dans les dépenses prioritaires réservée à l'éducation tertiaire (plus de 12%) avec la part totale pour le secteur agricole (moins de 5%). Et à l'intérieur de ce secteur, l'impact de la croissance sur la réduction de la pauvreté est faible, comme cela a été démontré dans les parties précédentes de cet article.

En dépit du fait que le premier PRSP rwandais a effectivement fourni certaines politiques appropriées pour augmenter le développement et la croissance, beaucoup de ses stratégies étaient bien moins adaptées pour cibler les catégories plus pauvres de la population rwandaise.

---

<sup>33</sup> Gouvernement du Rwanda, 2002, *op. cit.*, p. 6. C'est nous qui traduisons.

<sup>34</sup> EVANS, A. et alii, 2006, *Independent Evaluation of Rwanda's Poverty Reduction Strategy 2002-2005 (PRSP1)*, Final report, Overseas Development Institute and Institute of Development Studies, p. 5. C'est nous qui traduisons.

<sup>35</sup> EVANS, 2006, *op. cit.*

**Tableau 2 : Dépenses prioritaires<sup>36</sup>**

%	Act. 2001	Budg. 2002	Act. 2002	Budg. 2003	Act. 2003	Budg. 2004	Act. 2004	Budg. 2005	Act. 2005	Budg. 2006	Act. 2006	Budg. 2007
<b>Total dépenses prioritaires</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- dont l'éducation	62,9	22,9	21,5	21,4	24,8	22,2	24,1	23,8	38,2	39,7	41,3	36,9
dont l'éduc. tertiaire	19,7	15,5	14,2	13,3	13,8	12,8	na	na	na	na	na	na
- dont la santé	13,0	7,1	6,8	7,6	8,9	8,9	8,7	10,6	12,9	12,3	12,8	12,3
- dont les affaires intérieures: police/prisons	8,8	8,2	8,0	7,9	9,1	7,1	6,1	6,9	6,8	6,3	6,4	5,4
- dont l'infrastructure	1,7	9,1	8,9	12,1	10,4	11,6	6,6	8,3	17,0	10,6	13,8	17,7
- dont le gouvernement local *	4,4	44,2	46,1	43,0	42,1	34,9	33,1	32,5	4,8	6,3	9,2	10,0
<b>- dont l'agriculture</b>	<b>4,6</b>	<b>4,6</b>	<b>5,2</b>	<b>4,7</b>	<b>2,3</b>	<b>3,4</b>	<b>2,2</b>	<b>3,4</b>	<b>4,9</b>	<b>4,7</b>	<b>6,4</b>	<b>11,5</b>
- dont le commerce/ la promotion de l'export.	1,1	1,5	1,3	1,3	0,9	9,7	5,2	4,2	6,0	4,7	4,6	3,1
- dont l'énergie**	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,8	6,3	0,0	2,6	*	*
- dont autres	3,5	2,4	2,2	2,0	1,4	2,2	1,1	4,1	9,5	12,8	5,5	3,8
<b>Dépenses prioritaires en tant que % des dépenses totales.</b>	<b>25,3</b>	<b>32,1</b>	<b>35,8</b>	<b>28,4</b>	<b>30,5</b>	<b>35,6</b>	<b>35,7</b>	<b>32,5</b>	<b>35,9</b>	<b>42,0</b>	<b>49,8</b>	<b>54,2</b>

\* Pour les budgets réels de 2005, 2006, et 2007, aucune donnée ne sont disponibles sur les programmes provinciaux et ces fonds ne sont pas compris dans ce poste.

\*\* Pour des budgets réels de 2006 et 2007, les dépenses énergétiques sont incluses dans les dépenses d'infrastructure.

Le principal problème sous-jacent est l'attention marginale accordée à l'inégalité dans le premier PRSP. Comme l'illustre la citation suivante du PRSP, une répartition inégale n'était pas considérée comme un problème majeur : « La croissance peut être accompagnée par une inégalité en hausse ou en diminution. Cependant, les économies qui ont appliqué une stratégie inspirée de l'agriculture, ont enregistré beaucoup plus de croissance pro-pauvre que celles où la croissance a été concentrée dans d'autres secteurs de l'économie. Comme la stratégie rwandaise de la croissance est basée sur l'agriculture, elle est spécifiquement prévue pour être pro-pauvre »<sup>37</sup>. En s'appuyant sur ce raisonnement, les décideurs politiques du PRSP n'ont pas

<sup>36</sup> PURCELL, R. *et alii*, "Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004, Rwanda Country Report", Birmingham School of Public Policy, 2006 ; Gouvernement du Rwanda, "Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding", 18 mai 2006, online à [www.imf.org](http://www.imf.org) ; Gouvernement du Rwanda, "Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding", 10 janvier 2007, online à : [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>37</sup> Gouvernement du Rwanda, 2002, *op. cit.*, p. 1. C'est nous qui traduisons.

réussi à percevoir le besoin de stratégies visant à cibler la problématique de la distribution inégale.

## **6. LEÇONS À TIRER POUR DE FUTURES POLITIQUES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ**

Comme conclusion, nous pourrions dire que le Rwanda doit toujours faire face aux défis auxquels il se trouvait confronté en 2001. Il ne sera pas facile d'atteindre un développement durable et des taux de croissance stables. Mais la traduction de la croissance en termes de réduction de la pauvreté est bien plus importante. Pour atteindre cet objectif, l'aspect pro-pauvre des politiques de développement rwandaises doit devenir la priorité ultime. Dans le même esprit, les politiques devraient se recentrer sur la réduction de l'inégalité et la redistribution.

Beaucoup de paysans répertoriés comme « pauvres » ont une réelle capacité productive mais sont confrontés à des contraintes institutionnelles qui les empêchent de participer à plusieurs opportunités de générer un revenu. Les politiques du PRSP devraient inclure la grande masse de ces gens. Un exercice décisif sera dès lors de faire une analyse approfondie pour identifier les différents groupes de population ; de définir les accès ou les barrières institutionnelles pour ces groupes divergents ; et d'analyser de quelle manière des politiques spécifiques peuvent lever ces barrières. Une telle approche mènerait à une répartition plus équitable de la croissance et pourrait empêcher activement que plus de ménages encore tombent dans le piège de la vulnérabilité.

L'ambition de la politique EDPRS future est de se recentrer sur la croissance équitable, le développement durable et la réduction de la pauvreté, avec à nouveau le développement rural en tant que priorité<sup>38</sup>. La tendance d'une croissance pro-pauvre ne peut cependant pas se limiter à « la recherche de la croissance dans les secteurs où les pauvres sont situés ». Le défi majeur pour les décideurs politiques et les donateurs internationaux revient à délaissier une logique purement inspirée de la croissance vers des politiques de développement orientées davantage vers la répartition. En d'autres termes, il est nécessaire de réconcilier l'efficacité avec l'équité, et peut-être même de mettre l'équité au premier plan.

Anvers, mai 2007

---

<sup>38</sup> Différents documents explicitant la logique et la planification du processus EDPRS peuvent être trouvés sur [www.devpartners.gov.rw/edprs.php](http://www.devpartners.gov.rw/edprs.php).