

La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : tout changer pour que tout reste pareil ?

Jean-Pierre CLING
Mireille RAZAFINDRAKOTO
François ROUBAUD

LA BANQUE MONDIALE ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE : TOUT CHANGER POUR QUE TOUT RESTE PAREIL ?

Jean-Pierre Cling
(DIAL – UR CIPRE de l'IRD)
e-mail : cling@dial.prd.fr

Mireille Razafindrakoto
(DIAL – UR CIPRE de l'IRD)
e-mail : razafindrakoto@dial.prd.fr

François Roubaud
(DIAL – UR CIPRE de l'IRD)
e-mail : roubaud@dial.prd.fr

Document de travail DIAL / Unité de Recherche CIPRE
Mai 2002

RESUME

La Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont lancé fin 1999 une initiative conjointe qui place la lutte contre la pauvreté au cœur des politiques de développement. Depuis cette date, les pays en développement qui souhaitent bénéficier d'une aide financière à taux concessionnels de la part de ces organisations ou d'un allègement de leur dette dans le cadre de l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés) « renforcée » doivent préparer un programme de lutte contre la pauvreté (en français DSRP, ou Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté). La quasi-totalité des pays à bas revenus suivent aujourd'hui cette nouvelle approche, tandis que l'ensemble de la communauté internationale s'est rapidement aligné sur ces orientations. Sans négliger les nombreuses difficultés et contradictions auxquelles elles sont confrontées, notre analyse souligne les apports de ces nouvelles stratégies : changement d'objectif des politiques (au moins en principe), dans la mesure où la lutte contre la pauvreté –et non plus l'ajustement structurel – est placée au premier plan ; renforcement potentiel de la démocratie à travers la mise en place de processus participatifs de définition des politiques ; accroissement de la cohérence entre les donateurs.

ABSTRACT

The World Bank and the International Monetary Fund launched a joint initiative in September 1999, setting the fight against poverty at the heart of development policies. Under this initiative, developing countries wishing to apply for financial aid from either of the organizations, or for debt relief under the HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*) Initiative, are required to draw up poverty reduction programs known as *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP). Most low-income countries are now engaged in designing or implementing such policies. All the other donors have decided to follow suit and to link their aid policies to the PRSP system. Without neglecting the numerous difficulties and contradictions facing these new strategies, our analysis points out three main innovations: first, it is to be welcomed that the Bretton Woods Institutions have adopted poverty reduction and not structural adjustment as their main goal; second, adopting a participatory process for defining and monitoring the PRSPs certainly has great potential for strengthening democracy; last, these new initiatives have increased coherence between donors.

Table des matières

<i>INTRODUCTION</i>	3
1. LA BANQUE MONDIALE ENTRE DEUX FEUX	3
1.1. La critique de droite s’oppose à la démocratie participative	3
1.2. La critique de gauche doit être enrichie.....	3
2. SURMONTER LES CONTRADICTIONS	3
2.1. Politique économique versus économie politique.....	3
2.2. Réduction de la dette et lutte contre la pauvreté : les deux initiatives sont-elles compatibles ?	3
<i>CONCLUSION</i>	3
<i>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES</i>	3

INTRODUCTION

Dans sa livraison de juin 2001, *Politique Africaine*, lançait un débat sur les nouvelles orientations de l'aide internationale, et notamment de son nouveau paradigme : la lutte contre la pauvreté. C. Chavagneux et B. Lautier dans deux textes courts y adoptaient un point de vue résolument critique. Leurs appréciations se fondaient notamment sur le Rapport de la Banque mondiale sur le Développement dans le monde 2000/01, intitulé « Combattre la pauvreté » et document fondateur de la nouvelle approche (Banque mondiale, 2001).

Les événements se sont précipités depuis. Les institutions de Bretton Woods (IBW) ont mobilisé des ressources considérables pour mettre en place sur le terrain la nouvelle architecture financière centrée sur la lutte contre la pauvreté. Les pays en développement qui souhaitent bénéficier d'une aide financière concessionnelle de la part de ces organisations, ou d'un allègement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés), doivent ainsi préparer un programme de lutte contre la pauvreté, désigné en français sous le terme de Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP). L'ensemble de la communauté internationale s'est rapidement aligné sur ces orientations, en ajustant ses instruments au cadre générique du dispositif DSRP/PPTE. Début 2002, une soixantaine de pays pauvres étaient engagés dans ce processus.

L'objet de cet article est de contribuer à la discussion sur ce thème. Notre argumentation prend appui sur un ouvrage que nous venons de publier, qui constitue une première tentative de synthèse de ces nouvelles initiatives internationales, deux ans après leur lancement (Cling, Razafindrakoto, Roubaud, 2002). Sans négliger les nombreuses difficultés et contradictions auxquelles elles sont confrontées, nous montrons que les nouvelles initiatives sont à saluer pour au moins trois raisons. L'objectif central des politiques de développement a changé de nature : d'instrumental et controversé (l'ajustement structurel), il porte maintenant sur les résultats intrinsèques du développement (la réduction de la pauvreté). Le processus participatif pour la définition et le suivi des politiques est un facteur potentiel de renforcement de la démocratie. Enfin, l'approche DSRP/PPTE s'est traduite par une plus grande cohérence entre les donateurs.

1. LA BANQUE MONDIALE ENTRE DEUX FEUX

Face à l'échec des politiques économiques qu'elles préconisent dans les pays en développement (PED), les IBW sont de plus en plus confrontées à une crise de légitimité. Les reproches à l'encontre du FMI sont particulièrement radicaux comme en témoigne le réquisitoire sans concession de J. Stiglitz, ancien économiste en chef de la Banque mondiale et prix Nobel d'économie. Ce dernier met en avant les effets dévastateurs des politiques restrictives imposées par cette institution (Stiglitz, 2002). La montée de la pauvreté, l'accroissement des inégalités et la marginalisation des pays pauvres en sont les conséquences. Même si de par son rôle et ses modalités d'action, la Banque mondiale se démarque du FMI, et que les attaques à son égard sont moins frontales, elle est loin d'être épargnée. Sensible à la remise en cause de sa crédibilité, la Banque mondiale a entrepris un changement d'orientation de ses interventions afin que la lutte contre la pauvreté, une thématique consensuelle, soit au centre de ses objectifs.

Mais au lieu d'éteindre les assauts, son nouveau positionnement expose aujourd'hui la Banque mondiale à un double feu de critiques en provenance des deux côtés de l'échiquier politique. La *critique de droite* est emmenée par la droite conservatrice américaine: pour justifier une optique tendant à l'isolationnisme, elle stigmatise l'échec des politiques d'aide au développement (« aid fatigue ») et s'oppose aux nouvelles formes de participation proposées aux pays en développement. Elle se fait plus en coulisses mais n'est pas moins efficace que la *critique de gauche*, qui est quant à

elle relayée par les mouvements anti-mondialisation sur la scène publique avec un écho croissant. La *critique de gauche* est fondée sur le rejet du consensus de Washington (stabilisation-privatisation-libéralisation), principe à la base des politiques d'ajustement structurel promues par les IBW, et qui reste toujours de mise malgré un discours plus prudent pour tenir compte de ses possibles effets négatifs.

1.1. La critique de droite s'oppose à la démocratie participative

En mettant en avant le gaspillage des ressources et leur détournement au profit de gouvernements autoritaires et corrompus, la *critique de droite* prône une politique privilégiant les échanges plutôt que l'aide (*trade not aid*), réaffirmée par les Etats-Unis lors de la conférence des Nations Unies sur le financement du développement organisée à Monterrey en mars 2002. Ironiquement, elle applique aux IBW le même « procès en bureaucratie » parasitaire et coûteuse que ces dernières instruisent à l'encontre des PED.

Les arguments mis en avant par Larry Summers (Secrétaire d'Etat adjoint au Trésor américain sous la présidence Clinton) sont caractéristiques de la *critique de droite*. L'administration à laquelle celui-ci était rattaché a exercé de fortes pressions lors de la rédaction du Rapport sur le Développement 2000/1 qui ont abouti aux démissions de J. Stiglitz et R. Kanbur, ainsi qu'à la reformulation du Rapport dans le sens d'une remise en selle du rôle central de la croissance (Wade, 2001). Les critiques à l'encontre de la Banque mondiale préconisant une approche participative pour la définition et le suivi des politiques s'organisent autour de trois points :

- L. Summers souligne l'absence d'étude économique prouvant que la « participation » permet d'améliorer les politiques et la croissance. Les expériences des régimes « autoritaires » en Asie sont même citées en exemple pour conforter ce constat. Ces derniers auraient d'abord favorisé la croissance qui elle-même aurait ensuite facilité les pressions et les transitions démocratiques ;
- Il revendique l'approche technocratique strictement économique. La Banque mondiale ferait mieux de s'appuyer sur des études « scientifiques » montrant le bien-fondé des politiques (ce qui constitue selon lui son avantage comparatif) que de chercher à s'appuyer sur des suggestions venant de non-spécialistes et leurs dérives populistes ;
- Il condamne l'optique de la Banque mondiale visant à promouvoir une autre expression des peuples que celle des gouvernements démocratiquement élus, dont ils sont l'émanation. Les autorités gouvernementales représentent les interlocuteurs naturels (exclusifs) des institutions internationales. Le cas des villes américaines, qui ne supporteraient pas que le gouvernement fédéral viennent les court-circuiter en s'appuyant sur la société civile locale, est relevé pour soutenir cette argumentation. Celle-ci stipule que les jeunes démocraties ne peuvent qu'être fragilisées par un tel détour par la « société civile », même si elle reconnaît toutefois que l'analogie est moins pertinente pour les régimes non démocratiques.

Clairement, la critique de Summers s'avère irrecevable dans le contexte politique des pays pauvres. Effectivement, dans un régime démocratique représentatif, les élections constituent le temps fort où les citoyens délèguent leur pouvoir aux élus, qu'ils peuvent sanctionner aux élections suivantes, le cas échéant. De ce point de vue, le processus participatif peut apparaître en partie contradictoire avec ces principes : pourquoi le gouvernement devrait-il rendre des comptes à des institutions intermédiaires (la société civile) dont aucune procédure ne permet de contrôler la représentativité effective (à la différence des assemblées élues) ? Cependant, il est illusoire, voire démagogique, de croire que la démocratie formelle, les élections, telles qu'elles sont pratiquées en Afrique, suffisent à assurer une bonne représentation des aspirations de la population, même si la majorité est constituée de pauvres :

- pour la toute petite minorité de pays en phase de consolidation démocratique (Bénin, Mali, Madagascar, Sénégal, etc.), les nouveaux régimes élus n'ont pas radicalement changé la nature prédatrice de l'Etat. Les élections, assurent au mieux par l'alternance une rotation plus rapide des élites pour la captation de la rente constituée par l'accès aux ressources publiques (« l'accès à la mangeoire »). Le contrôle citoyen et la responsabilité démocratique (*accountability*) des autorités et de la classe politique y sont toujours déficients. Rien n'indique que la corruption a baissé. Le lien entre type de politique suivie et vote n'est pas explicitement connu a priori, sachant que les partis ou candidats n'ont le plus souvent pas de programme ;
- pour la majorité des pays, la transition démocratique n'a pas eu lieu, et les régimes sont toujours autoritaires ou semi-autoritaires (Cameroun, Gabon, Kenya, Togo, etc.);

Dans tous les cas de figure, et à la différence des démocraties historiques, les corps intermédiaires (société civile : partis, syndicats, associations, ONG) sont extrêmement fragiles, voire inexistants. Or ce sont eux qui assurent le contrôle démocratique et exercent des pressions pour influencer sur la conduite des affaires nationales entre deux élections. Il n'y a donc pas ou peu d'intermédiation entre le pouvoir et les citoyens, tout particulièrement les plus démunis d'entre eux. Dans ces conditions, le principe du processus participatif est un facteur potentiellement positif. Il peut contribuer à renforcer les institutions-relais (capital social), à peser sur l'*accountability* de l'Etat, à élargir le débat démocratique et à favoriser la circulation de l'information.

Evidemment, cela ne veut pas dire que les processus mis en place au cours de ces derniers mois soient satisfaisants, ni que la mise à l'écart des assemblées élues dans de très nombreux cas soit acceptable. L'ensemble des évaluations effectuées jusqu'à présent, que ce soit par des ONG (par exemple Whaites, 2002), par des experts (Dante et alii, 2002) ou par les IBW elles-mêmes (Banque mondiale, FMI, 2002), mettent d'ailleurs en évidence les lourdes insuffisances des processus participatifs tels qu'ils ont fonctionné jusqu'à présent.

1.2. La critique de gauche doit être enrichie

Paradoxalement, l'incursion dans le champ politique des IBW, et l'institutionnalisation des nouvelles modalités d'intervention (promotion des processus participatifs, renforcement du dialogue avec des interlocuteurs non-étatiques), est aussi dénoncée à gauche. Les deux critiques se rejoignent sur ce point : « remplies d'économistes et d'ingénieurs les institutions d'APD ne disposent pas des compétences adéquates à ce genre d'activité » (Chavagneux, 2001). Mais au-delà des apparences, les motivations sont radicalement opposées. A l'inverse de la *critique de droite* qui prétend dépolitiser le contenu des interventions des IBW, la *critique de gauche* affirme le caractère politique de toute forme d'intervention, même lorsqu'elle est officiellement présentée comme strictement économique, mais nie la capacité technique des IBW à former des consensus et dénonce leur orientation idéologique libérale.

Cet argumentaire s'accompagne d'une suspicion quant aux véritables intentions de ce qui ne serait qu'un slogan. A titre d'illustration, la mesure de la pauvreté est considérée comme politiquement orientée pour justifier le seul traitement des moins pauvres des pauvres. A cela s'ajoute l'évacuation du débat sur la protection sociale, ou encore l'écran de fumée de l'entrée en scène de la gouvernance ou de la décentralisation, qui ne ferait que déplacer vers les élites locales les formes du clientélisme et de la corruption (Lautier, 2001). En fait, les critiques des deux camps mobilisent la rhétorique de « l'effet pervers », magistralement décrite par Hirschman (1991), pour disqualifier les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté, et notamment la participation de la société civile, telle qu'elle est proposée par les IBW. Ces critiques s'inscrivent en effet dans une tradition qui consiste, selon Hirschman, à s'opposer à une réforme en mettant en évidence ses résultats contraires au but recherché.

Nous partageons nombre des arguments avancés par la *critique de gauche*: sous-estimation de la question des inégalités et du rôle de l'Etat, malgré sa reconnaissance partielle, disqualification de certains instruments de politiques économiques (politiques de redistribution) ou de certains acteurs-clefs (syndicats) pour des raisons idéologiques, occultation des conflits d'intérêt, ignorance des risques de la décentralisation, etc. (Cling, Razafindrakoto, Roubaud, 2002). Toutefois, le grief de duplicité systémique des IBW dans l'adoption du principe fondateur de la lutte contre la pauvreté nous semble en grande partie infondé.

Ainsi par exemple, Lautier (2001) interprète l'imposition de l'incidence de la pauvreté (P_0) comme indicateur central de mesure de la pauvreté, à l'aune duquel seront jugées ses interventions, comme le résultat d'un calcul politique de la part de la Banque mondiale. Ce choix serait censé traduire la volonté supposée de la Banque mondiale de chercher à privilégier les « moins pauvres des pauvres » : cela lui permettrait à la fois d'afficher des résultats rapides à moindre frais tout en limitant l'expression d'une éventuelle contestation sociale de la part de cette catégorie de population (selon cette thèse, les « plus pauvres des pauvres » seraient considérés comme rarement suffisamment organisés pour agir en acteurs sociaux et faire entendre leur voix, d'où la moindre importance de prendre en compte leurs intérêts).

En réalité, la politique passée et en cours des IBW incite à penser le contraire. D'une part, une telle stratégie aurait conduit à mettre en avant des indicateurs liés aux besoins essentiels et aux secteurs sociaux (éducation, santé) qui ont affiché de bien meilleures performances sur longue période que la croissance, et partant que l'évolution de la pauvreté monétaire (ils sont par ailleurs plus directement dépendants des politiques publiques, et donc mieux « contrôlables »). D'autre part, la Banque affiche traditionnellement une préférence marquée pour le développement rural. Or c'est justement dans les campagnes que se concentre l'immense majorité des « plus pauvres des pauvres ». La plupart des politiques passées se sont appliquées à réduire le « biais urbain ». Qu'elles soient d'ordre macro-économiques (dévaluation), sectorielles (réformes de la fonction publique, privatisation, subventions aux produits de base), ou micro-économiques (flexibilisation des marchés du travail), ces mesures ont affecté au premier chef les salariés urbains, souvent dénoncés comme « protégés » ou « privilégiés »¹, dans le sens d'un ajustement par le bas (Razafindrakoto, Roubaud, 2002). Encore aujourd'hui, les DSRP, qui s'appuient sur les diagnostics établis par les profils de pauvreté et autres *poverty assessments*, focalisent leur attention sur les zones rurales et sous-estiment massivement la question de la pauvreté urbaine². D'ailleurs, le procès fait à la Banque mondiale sur l'indicateur de mesure de la pauvreté est contradictoire avec une autre critique

¹ S'il est vrai, comme le souligne l'auteur (sans d'ailleurs le regretter), que les dépenses publiques (salaires publics, protection sociale, retraite, éducation, santé, logement, etc.) profitent encore largement à des catégories relativement favorisées, il n'en reste pas moins que ce sont ces groupes qui ont été les plus touchés par l'ajustement.

² Les luttes entre "ruralistes" et "urbanistes" au sein de la Banque mondiale, comme les remous internes occasionnés par le WDR2000/1 montrent que cette institution est elle aussi traversée par des débats contradictoires, voire des conflits, peu compatibles avec la forme monolithique qui lui est souvent attribuée.

formulée par B. Lautier, à propos de « l'élimination du débat sur la protection sociale ». Ce dernier, stigmatise l'approche d'assistance des filets de sécurité, fondée sur le ciblage des « bons pauvres », par opposition à la conception universaliste des droits sociaux et du *Welfare State* (protection sociale). Selon lui, entre les « cibles », réduite à la portion congrue, et le noyau de « protégés », un énorme *no man's land*, représentant la majorité de la population, urbaine comme rurale, serait délaissé. En réalité, les pauvres « ciblés » constituent bien par nature les « plus pauvres des pauvres » et dans la plupart des cas la majorité de la population.

En fin de compte, il nous semble que la théorie de la conspiration ne tient pas. Que les IBW aient été contraintes d'adopter le thème de la lutte contre la pauvreté sous la pression, que le biais idéologique à partir duquel ont été conduites les politiques d'ajustement n'ait pas disparu, en particulier que la question de la délégitimation de l'Etat ne soit pas réglée, qu'elles utilisent les nouvelles stratégies afin de restaurer leur propre crédibilité internationale, que leur incursion dans des domaines plus politiques présente des risques, que les processus en cours soient défaillants et porteurs de risques réels d'être dévoyés ou que les solutions aux problèmes récurrents du développement n'en seront sûrement pas miraculeusement trouvées est indéniable et doit être souligné.

De tels constats inhérents à tout changement d'orientation, qui à bien des égards marque une rupture radicale avec les pratiques passées, ne doivent pas aboutir à une condamnation irrévocable du processus en cours. Au stade actuel, les nouvelles stratégies sont certes très imparfaites. Mais l'essentiel des avancées se situe au niveau des principes consubstantiels aux initiatives DSRP et PPTE. Ces principes sont porteurs d'espoir, même si les difficultés pour les traduire en action sur le terrain suscitent des interrogations et peuvent inciter au scepticisme. Ils ouvrent une réelle opportunité de voir les politiques publiques et l'aide internationale changer de nature, dans un sens plus favorable au développement et faisant appel à une plus grande participation citoyenne. Dans quelle mesure cette chance pourra effectivement être saisie ? Cela dépendra de la capacité des forces sociales à œuvrer dans ce sens, donc des contextes locaux. Mais en tout cas, *les conditions formelles de l'émergence de ces expressions n'ont jamais été aussi favorables.*

L'OMC se prétend « l'amie des pauvres » mais peine à évoluer

Pour conforter notre lecture plutôt optimiste des nouvelles orientations initiées et préconisées par les IBW en matière de politiques de développement, un parallèle significatif peut être établi avec l'évolution des négociations internationales en matière de libéralisation commerciale, sous l'égide de l'OMC. En effet, la promotion des trois acteurs – gouvernements des PED, société civile, institutions internationales – et de leur étroite coordination n'est pas l'apanage des politiques de lutte contre la pauvreté. Il existe une symétrie étonnante entre les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté promues par les IBW et les nouvelles orientations des politiques de libéralisation commerciale soutenues par l'OMC (les deux étant évidemment intimement liées par un large dénominateur commun) : même bilan médiocre des politiques mises en œuvre jusqu'ici du point de vue des PED (ajustement structurel dans un cas, ouverture commerciale dans l'autre) ; même marginalisation de ces pays dans les processus de décision qui déterminent les politiques qui leur sont imposées ; même pression critique/récrimination/contestation, notamment de la société civile internationale ; même discours réformateur en réponse, avec pour maîtres-mots : transparence, confiance, consultation, participation de la société civile, communication, renforcement des capacités³.

Pourtant, dans le cas de l'OMC, le changement paraît plus cosmétique du point de vue des pays pauvres : pas de remise en question du dogme selon lequel la libéralisation commerciale est bonne partout et en toute circonstance ; confusion entre fin et moyens (la lutte contre la pauvreté est une fin sur laquelle un consensus peut se faire, ce qui n'est pas le cas pour l'ouverture commerciale⁴) ; déficit démocratique (entre pays du Nord et pays du Sud) ; marginalisation de la société civile, dont la « sanctuarisation » de la dernière conférence de l'OMC à Doha (Qatar) en novembre 2001 est symptomatique ; manque de prise en compte des intérêts des pays les plus pauvres (même si la question de l'assouplissement de la mise en œuvre des accords pour les PED a été incorporée dans les prochaines négociations)⁵. En revanche, les principes réformateurs des IBW, notamment de la Banque mondiale, sont effectivement mis en pratique. Ainsi dans chaque pays, la confrontation des différents acteurs, tout imparfaite qu'elle soit, est systématiquement organisée lors des nombreux ateliers programmés à l'occasion de l'élaboration des DSRP.

2. SURMONTER LES CONTRADICTIONS

Comme on l'a vu, les nouvelles initiatives prises par les IBW présentent incontestablement un caractère novateur, qu'il s'agisse des objectifs qu'elles affichent ou des processus participatifs qu'elles préconisent pour la définition des politiques de développement. Pour autant, ces initiatives ne feront leur preuve que si elles se traduisent par un changement effectif du contenu des politiques mises en œuvre par les pays en développement et par l'instauration de nouvelles relations entre ces derniers et la communauté internationale. Il serait illusoire de tenter de se prononcer à ce sujet, deux ans seulement après le lancement de ces nouvelles politiques, qui n'ont été appliquées pour l'instant que dans un nombre très réduit de pays et pendant une période très courte. Tout au plus peut-on souligner que les nouvelles stratégies ne sont pas dénuées d'ambiguïtés et d'incohérences. En particulier, elles sont traversées par deux contradictions majeures : la première est liée au risque qu'en mettant l'accent sur l'importance du politique on sous-estime celle du contenu des politiques économiques ; la seconde est liée au lien établi entre les nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté et l'initiative d'allègement de la dette, dont les objectifs sont pourtant fondamentalement différents.

³ Parmi les priorités fixées par l'OMC pour répondre à la contestation et donner une meilleure image de l'OMC dans l'opinion, on peut citer : une meilleure intégration des PMA et des autres pays pauvres ; une participation plus active de tous aux travaux (assistance technique et sessions de formation) ; l'amélioration du processus de consultation et la prise en compte des préoccupations liées à la mise en œuvre des accords issus du cycle de l'Uruguay Round.

⁴ A ce sujet, D. Rodrik souligne que la tendance courante à considérer le développement presque exclusivement du point de vue de l'intégration dans l'économie mondiale ferme les autres voies possibles, et va même jusqu'à détourner l'attention des objectifs clés du développement ; cf. D. Rodrik (2001), « Les mirages de l'ouverture extérieure », *Economie Politique*, n° 10, 2e trimestre, pp. 44-54.

⁵ La plupart des avantages accordés aux PMA (en matière d'accès au marché notamment) le sont en fait de manière unilatérale en dehors du cadre de l'OMC (cf. l'initiative « Tout sauf les armes » de l'Union européenne ou l'*Africa Growth and Opportunity Act* des Etats-Unis à titre d'exemples).

2.1. Politique économique versus économie politique

Les nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté constituent implicitement un aveu d'échec des politiques antérieures. La responsabilité de cet échec peut être attribuée à deux types de causes :

- les politiques étaient inadaptées ;
- les politiques n'ont pas été réellement mises en œuvre.

Rappelons qu'au cours des vingt dernières années, les piètres performances de l'ajustement ont été mises sur le compte de ce dernier facteur (Banque mondiale, 1994). Pourtant le procès en non-ajustement apparaît peu crédible : les contrôles de prix ont été largement éliminés, la stabilisation a bien eu lieu, les protections tarifaires et non tarifaires ont fortement baissé, le secteur public a maigri (emplois, salaires, privatisation, etc.), les taux de change ne sont plus autant sur-évalués, les taux parallèles ont été éliminés, les marchés des capitaux largement libéralisés, les marchés du travail flexibilisés, etc.). Economies de marché et démocratisation ont sans conteste gagné du terrain... sans résultats probants.

Encore aujourd'hui, il semble que les nouvelles stratégies privilégient la seconde hypothèse, en considérant que le manque d'engagement des gouvernements pour la mise en œuvre des politiques a été le facteur principal de l'échec de l'ajustement structurel, même si l'inadaptation des politiques est reconnue du bout des lèvres (nécessité d'un meilleur équilibre Etat/marché, prise en compte des contextes nationaux et locaux, relativisation des bienfaits de la libéralisation, etc.). Le rapport présenté par la Banque mondiale à l'occasion de la conférence internationale de Monterrey sur le financement du développement (Banque mondiale, 2002) s'inscrit dans ce courant de pensée, en reprenant ce reproche désormais traditionnel, sans remettre en cause le contenu même des politiques d'ajustement (au-delà des questions de prise en compte des coûts d'ajustement). Ce manque de remise en question du contenu des politiques passées par les IBW est encore plus marqué dans les DSRP existants. Dans la majorité des cas, ils ne font que reconduire en les recyclant, les orientations antérieures. Les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté, qui remplacent les Documents Cadres de Politique Economique (DCPE), ne constituent bien souvent qu'un reflet déformé des options préconisées par les IBW. La dénonciation par J. Stiglitz (2002) de la grande hypocrisie des Institutions Internationales aura-t-elle un effet sur les pratiques de ces dernières et sur le paradigme sur lequel elles se fondent ? Dans le rôle de prescripteur qu'elles se sont attribuées sur le terrain, dans les PED, les IBW (FMI en tête) continuent à imposer un modèle libéral qui laisse toujours peu de place aux interventions de l'Etat, malgré les limites aujourd'hui admises de l'efficacité des seules forces du marché. Sur ce point, peu de progrès ont été accomplis.

La reconnaissance louable du rôle de l'économie politique (et donc du politique) ne saurait constituer un substitut à la vacuité des politiques économiques elles-mêmes. Le processus (appropriation, participation, *empowerment*) a sûrement un rôle important à jouer. Mais il ne comblera pas à lui seul la déficience du contenu des politiques adoptées. En continuant à attribuer la responsabilité principale de l'échec de l'ajustement structurel aux défaillances des PED dans leur mise en œuvre plutôt qu'à celles de leur contenu, les IBW ne cherchent-elles pas à masquer leur propre incapacité à identifier des alternatives aux options antérieures qui soient viables et cohérentes ? La relative uniformité des programmes proposés par la dizaine de DSRP finalisés à la mi-2002 témoigne de cette difficulté ; pourtant, comme l'écrit Stiglitz (2002), la démocratie consiste à disposer de la possibilité de choix entre plusieurs types de politiques. En même temps, même s'ils reprennent pour l'essentiel les recettes antérieures (notamment en matière de libéralisation commerciale et de privatisations) l'expérience montre que les DSRP innove aussi du point des dépenses sociales (éducation, santé) dont le poids dans les dépenses budgétaires est souvent en accroissement (alors que l'ajustement structurel les avait au contraire fortement réduites) : en fin de compte, il serait donc abusif d'affirmer que l'on se limite à « tout changer pour que tout reste pareil ».

2.2. Réduction de la dette et lutte contre la pauvreté : les deux initiatives sont-elles compatibles ?

La seconde contradiction provient du télescopage de deux initiatives de nature différentes, dont les conditions de mise en œuvre sont incompatibles sur plusieurs plans. L'imbrication entre l'Initiative PPTE et les DSRP est certes une garantie que la lutte contre la pauvreté ne restera pas qu'un slogan, puisqu'elle sera (au moins en partie) financée. Elle est aussi partie prenante du renforcement de la cohérence de l'aide internationale observé dans la période récente : ayant décidé de concert de lancer les initiatives DSRP et PPTE « renforcée » en 1999 (qui assouplit les conditions d'éligibilité et accroît l'ampleur de l'allègement de dette), les pays donateurs ont par la même occasion été poussés à s'aligner pour la plupart sous la bannière des nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté (financées d'ailleurs en grande partie par l'allègement de dette). Mais, cette imbrication est aussi à l'origine de plusieurs tensions qui rendent difficile l'application des principes affichés par la nouvelle approche.

L'objectif d'appropriation des politiques constitue ainsi une des principales nouveautés des nouvelles approches. Comme l'écrit la Banque mondiale, qui présente par la même occasion un mea culpa dans ce domaine : « Une leçon tirée de l'expérience passée est que la réforme ne réussit généralement pas sans une forte appropriation locale et une approche large, qui inclut la prise en compte des institutions, la gouvernance et la participation des acteurs - une leçon qui constitue le moteur du processus des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) » (Banque mondiale, 2002). En même temps, les conditionnalités imposées aux pays en développement pour bénéficier des financements publics internationaux s'opposent toujours à une véritable appropriation de ces politiques.

Cette contradiction, qui vaut pour l'ensemble des nouveaux instruments financiers mis en place par la Banque mondiale (Crédits de Soutien à la Réduction de la Pauvreté, en anglais PRSC) et le FMI (Facilité de Réduction de la Pauvreté et de Croissance, en anglais PRGF)⁶, est particulièrement manifeste pour les DSRP, dont la validation conditionne l'allègement de la dette (ainsi que le déblocage de nouveaux prêts). En effet, il est difficile pour les pays concernés de faire preuve de beaucoup d'originalité dans leurs programmes dès lors que ceux-ci doivent être approuvés par les conseils de la Banque mondiale et du FMI! Ceci est d'autant plus difficile que l'allègement de la dette est généralement une urgence vitale pour ces pays : ceux-ci seraient imprudents de courir le risque de voir leur projet de DSRP rejeté par les Institutions de Bretton Woods, avec le report qui s'ensuivrait de l'allègement de leur contrainte de surendettement. Pour les mêmes raisons, l'imbrication de l'initiative PPTE et des DSRP pose un problème de calendrier. Alors qu'élaborer une politique de développement sérieuse demande du temps, qui plus est dans le cadre d'un processus participatif et dans un pays pauvre où les ressources humaines sont rares, tout pousse les pays à se précipiter pour obtenir les financements désirés.

L'échec de la conditionnalité imposée dans le cadre de l'ajustement structurel a conduit à mettre en avant le principe de sélectivité de l'aide. La Banque mondiale s'appuie à cet égard sur un certain nombre de travaux internes qui mettent en évidence l'efficacité accrue de l'aide lorsqu'elle est dirigée vers des pays bien gérés et engagés dans des réformes (Banque mondiale, 1998, 2002). L'évolution de l'aide au développement en faveur d'une aide budgétaire (c'est-à-dire affectée globalement sans répartition sectorielle), au détriment de l'aide projet traditionnelle, renforce ce besoin de sélectivité : alors que l'aide projet se caractérise par un contrôle strict de l'ensemble de la chaîne des dépenses, l'aide budgétaire consiste au contraire à accorder des financements suivis

⁶ Même si les conditionnalités imposées dans le cadre des PRSC et des PRGF ont été réduites par rapport à leurs prédécesseurs de l'époque de l'ajustement structurel, celles-ci demeurent très nombreuses et toujours imposées de l'extérieur.

seulement d'un contrôle a posteriori. Afin d'éviter la dilapidation de l'aide, cette confiance accrue doit s'accompagner en contrepartie d'une plus grande sélectivité.

Toutefois, la mise en œuvre de l'initiative PPTE contredit totalement ce principe de sélectivité : tant le choix des pays bénéficiaires de l'allègement de la dette accordé dans le cadre de cette initiative que le montant de cet allègement ont été décidés en fonction de critères purement financiers (liés à la « soutenabilité » de la dette), sans prise en considération ni des besoins des pays ni de la qualité de leur gestion et de leur gouvernance. Alors que la « prime » à la bonne gestion n'a pas joué, le risque que l'aide ainsi accordée soit détournée de son affectation prévue à la lutte contre la pauvreté ne peut être écarté : plusieurs pays d'Afrique orientale (Ouganda et Tanzanie notamment) n'ont-ils pas profité de l'allègement de leur dette pour s'engager aussitôt dans des ambitieux programmes de dépenses militaires ?

CONCLUSION

Les nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté promues par les IBW souffrent de nombreuses insuffisances tant dans leur contenu que dans leur processus de définition sur le terrain (sachant qu'il est encore trop tôt pour se prononcer sur leur mise en œuvre).

Malgré toutes ces difficultés, il serait erroné de ne voir dans les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté qu'un simple ravalement ou un effet de mode. Sous peine d'être totalement discrédité, il sera difficile pour les IBW d'envisager un retour en arrière, ou de chercher à limiter l'impact potentiel des changements initiés. Une puissante mécanique institutionnelle a d'ores et déjà été enclenchée pour inscrire les nouvelles orientations dans les procédures d'aide au développement : DSRP, initiative PPTE, PRSC, PRGF, Objectifs Internationaux de Développement, etc. Plus généralement, même si le mode d'approche et les instruments des IBW présentent des failles, il convient de ne pas céder à la tentation d'une critique systématique au risque de se tromper de cible : entre la Banque mondiale et le despote-type d'un PED mettant son pays en coupe réglée, il y a peu de doute que le premier des deux est celui le plus enclin à un effort pour lutter contre la pauvreté.

Contrairement aux critiques évoquées ci-dessus, la mise en avant de certaines formes de démocratie participative à travers les DSRP ne constitue pas une entreprise de délégitimation de l'Etat ou d'interférence néfaste au fonctionnement des institutions existantes : il s'agit au contraire d'une tentative hardie de gestion de problèmes universels touchant à la crise de l'Etat et de la démocratie représentative. Les dernières élections présidentielles en France n'ont-elles pas d'ailleurs montré que ces problèmes n'étaient pas circonscrits aux pays en développement (une des solutions apportées étant justement l'entrée de la société civile au gouvernement) ? La même thèse pourrait être défendue au plan européen, sachant que la crise de la construction européenne appelle également un renforcement simultané des démocraties représentative et participative (Herzog, 2002).

Finalement, les IBW se sont engagées dans une voie dont elles ne contrôlent pas l'issue. Le nouveau positionnement qu'elles cherchent à promouvoir, plus proche des pauvres et des populations, et moins des Etats, les conduit sur un terrain mal balisé. La remise en question du tête-à-tête exclusif avec les gouvernements des pays pauvres témoigne d'une volonté politique louable pour accroître l'efficacité des stratégies d'aide au développement. Mais faute d'expérience, cette évolution est aussi porteuse d'incertitudes. D'une certaine manière, les IBW ont ouvert la « boîte de Pandore ». Elles ont créé des attentes qu'elles ne seront pas nécessairement aptes à satisfaire, courant le risque aussi bien de déceptions que de retours en arrière. De ce point de vue, il faudrait même espérer qu'elles soient prises au mot par les sociétés du Sud et contraintes de s'adapter à des transformations radicales qu'elles n'ont pas véritablement anticipées. En tout cas, en lançant l'Initiative DSRP, on ne peut leur reprocher de ne pas avoir ouvert de nouvelles pistes. Il reste à savoir si les nombreux

obstacles et contraintes qui subsistent pourront être surmontés. Les responsabilités pour relever ce défi n'incombent pas uniquement aux IBW. Il appartient aux différents acteurs – aussi bien au niveau national qu'international – de mesurer les véritables enjeux et de mobiliser tous les moyens pour faire aboutir le processus.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Banque mondiale (2002), *The Role and Effectiveness of Development Assistance; Lessons from World Bank experience*, A Research Paper from the Development Economics Vice Presidency of the World Bank.

Banque mondiale, FMI (2002), *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs*, 26 Mars. Disponible sur le site www.worldbank.org/poverty/strategies/review.

Banque mondiale (2001a), *Poverty Reduction Strategy Sourcebook: Chapters and Related Materials*, disponible sur le site de la Banque mondiale [www.worldbank.org/poverty/strategies], version pour commentaires, avril.

Banque mondiale (2001b), *Rapport sur le développement dans le monde 2000/01: combattre la pauvreté*, Editions Eska, Paris (version anglaise publiée en 2000 par Oxford University Press, New York).

Banque mondiale (1998), *Assessing Aid: what works, what doesn't and why*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, New York.

Banque mondiale (1994), *L'ajustement en Afrique : Réformes, Résultats et Chemin à parcourir*, Washington, mars.

Chavagneux (2001), « Lutte contre la pauvreté ; les enjeux politiques d'un slogan », *Politique africaine*, n°82, juin, pp. 161-168.

Cling J.-P., Razafindrakoto M., Roubaud F., dir. (2002), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris.

Dante I., Gautier J.F., Marouani M.A., Raffinot M. (2002), « Le DSRP au Mali : gagner l'argent ou formuler une politique de développement ? », in Cling J.-P., Razafindrakoto M., Roubaud F., dir., *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris.

Herzog P. (2002), *L'Europe après l'Europe*, De Boeck Université, Bruxelles.

Hirschman A. (1991), *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Editions Fayard, Collection L'espace Politique, Paris.

Lautier B. (2001), « Sous la morale, la politique : la Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté », *Politique africaine*, n° 82, juin, pp. 169-176.

Razafindrakoto M. et Roubaud F. (2001) : « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », revue *Autrepart*, n°20, pp. 43-60.

Stiglitz J. (2002), *La grande désillusion*, Editions Fayard, Paris, avril.

Summers L. (2001), intervention au séminaire des directeurs-pays de la Banque mondiale, mai.

Wade R. H. (2001), « Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty », *World Development*, vol. 29, n° 8, août, pp.1435-1442.

Whaites A., dir. (2002), *Masters of their own development? PRSPs and the Prospects for the Poor*, World Vision International.