

---

# CHAPITRE VI

## Élaboration, mise en œuvre et contenu des DSRP : portée et limites

*Jean-Pierre Cling*  
*Mireille Razafindrakoto*  
*François Roubaud*

---

**D**EPUIS 1999, LA BANQUE MONDIALE et le Fonds monétaire international ont imposé aux pays en développement qui souhaitent bénéficier de leurs financements à taux privilégiés ou d'un allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés, voir chapitre VIII) de formuler au préalable une stratégie de lutte contre la pauvreté. Cette stratégie est présentée dans un document unique de politique économique : le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

La nouvelle démarche constitue un tournant qui découle de la prise de conscience de l'existence de graves lacunes dans les stratégies passées ; elle se distingue des précédentes essentiellement sur deux points :

- la lutte contre la pauvreté devient un objectif prioritaire ; la mise en œuvre et le succès des politiques de réduction de la pauvreté constituent une condition de l'allègement de la dette, qui est en même temps censé dégager les moyens financiers nécessaires à leur application ;
- afin de maximiser l'efficacité de la stratégie de lutte contre la pauvreté, un « processus participatif » associe les bailleurs de fonds et l'ensemble des acteurs sociaux à son élaboration, à son suivi et à sa mise en œuvre.

Ce chapitre s'interroge sur la capacité des DSRP d'atteindre les objectifs ci-dessus. Pour ce faire, il procède à une analyse approfondie

de ces nouvelles stratégies, tant du point de vue du contenu que de la définition et de la mise en œuvre des politiques<sup>1</sup>.

La première partie présente les grands principes des DSRP, tels qu'ils ont été définis par les Institutions de Bretton Woods (IBW). Le document de référence de la Banque mondiale (*sourcebook*) consacré à ce sujet (Banque mondiale, 2001a) – auquel il est largement fait appel dans cette partie – définit un cadre très complet et détaillé des orientations à suivre pour la définition et la mise en œuvre de ces politiques.

La deuxième partie analyse la portée et les limites des processus participatifs mis en place dans le cadre des DSRP. L'analyse mobilise entre autres l'ensemble des travaux existants, notamment une étude lourde effectuée par l'Overseas Development Institute (ODI, 2001)<sup>2</sup>.

Enfin, la troisième partie apporte un éclairage critique sur le contenu de ces politiques, à partir de l'analyse des DSRP intérimaires et finaux disponibles au moment de la rédaction de ce chapitre<sup>3</sup>. Elle établit un lien entre les insuffisances du contenu des DSRP et celles des politiques préconisées par les Institutions de Bretton Woods dans ce domaine, analysées dans les chapitres I et II de cet ouvrage.

## LE PROCESSUS D'ÉLABORATION ET DE MISE EN ŒUVRE DES DSRP

La nouvelle démarche préconisée dans le cadre des DSRP prévoit la mise en œuvre d'un processus participatif pour la définition des politiques de lutte contre la pauvreté, en rupture avec les pratiques antérieures qui consistaient pour l'essentiel à définir de l'extérieur des politiques que les pays étaient ensuite chargés d'appliquer, sous peine de sanctions financières. Ce processus débouche sur l'élaboration d'un document de politique économique, le DSRP proprement dit, centré sur la lutte contre la pauvreté. Celui-ci est organisé selon un plan général dont les grandes lignes ont été définies par la Banque mondiale dans son document de référence.

Selon ce document (Tikare *et alii*, 2001), « six principes de base sous-tendent la définition et la mise en œuvre des DSRP. Ces principes énoncent que les stratégies devraient être :

---

1. La rédaction de ce chapitre a bénéficié de l'apport de Lila Lemmiz lors de son stage effectué à DIAL dans le cadre de la rédaction de sa thèse de doctorat d'économie. Toutes les citations du *sourcebook* de la Banque mondiale proviennent de la version anglaise traduite par les auteurs.

2. Cette étude est consacrée à la manière dont les processus participatifs ont été mis en place dans huit pays africains au cours de la période 2000-2001 : Bénin, Ghana, Kenya, Malawi, Mali, Mozambique, Rwanda, Tanzanie. Le chapitre X présente les résultats de l'étude dans le cas du Mali.

3. Soit en décembre 2001.

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

Comme le montre la liste ci-dessus, le premier principe mis en avant concerne le caractère participatif de la définition de ces politiques, dont les modalités pratiques seront précisées dans un premier temps, avant de détailler les autres principes de cette liste, guidant eux le contenu des DSRP.

### **Un processus participatif pour une meilleure appropriation des politiques**

Les IBW préconisent ouvertement la conduite par chaque pays de l'élaboration de son DSRP, et pour ce faire le recours à un processus participatif dont chacun est appelé à fixer les règles précises. Elles tentent par là-même de répondre aux critiques qui lui étaient adressées, leur reprochant un manque de prise en compte des opinions et des spécificités des pays.

#### ***Qu'est-ce qu'un processus participatif ?***

Le concept de processus participatif, qui suppose l'implication active de l'ensemble des acteurs de la société dans l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, devrait d'abord contribuer à enrichir les débats et à définir une stratégie plus adéquate, répondant aux véritables besoins sociaux. Cette démarche, désignée en anglais sous le terme d'*empowerment*, est censée donner aux pauvres l'opportunité d'influer sur les politiques qui affectent leurs conditions de vie, en permettant de mieux identifier et prendre en compte leurs problèmes et leurs attentes.

Selon ses promoteurs, la conduite du processus par le gouvernement et la participation de la société civile, non seulement à la définition mais également au suivi des politiques, devraient favoriser le

degré d'engagement des gouvernants et les inciter à entreprendre efficacement les actions prévues, tout en suscitant l'adhésion de l'ensemble de la population aux réformes, favorisant leur « appropriation » par le pays. A travers la participation, on introduit enfin l'ensemble des acteurs sociaux dans le domaine réservé de l'État avec pour objectif le respect du principe de responsabilité démocratique (*accountability*), qui était souvent négligé jusqu'alors dans la plupart des pays pauvres.

La Banque mondiale fournit la définition suivante de la participation (Tikare *et alii*, 2001) : « *La participation est le processus à travers lequel les agents influencent et partagent le contrôle sur la fixation des priorités, la définition des politiques, l'allocation des ressources et l'accès aux biens et services publics. Il n'existe pas de guide de la participation parce qu'elle s'inscrit dans différents contextes, différents projets et différents objectifs.* »

Outre les bailleurs de fonds, l'ensemble des acteurs sociaux est partie prenante de ce processus, en particulier : le public, particulièrement les pauvres et les groupes vulnérables, tels que les jeunes, les handicapés, etc. ; l'État, à savoir les administrations centrales et locales, le gouvernement (national et local), le Parlement et les Assemblées représentatives ; les organisations de la société civile, c'est-à-dire les réseaux, les organisations non gouvernementales (ONG), les organisations communautaires, les syndicats et associations professionnelles, les institutions académiques et les groupes de recherche ; le secteur privé, comprenant l'ensemble des formes de représentation patronale.

La Banque mondiale rechigne à définir des orientations trop précises, qui seraient contradictoires avec la philosophie qu'elle prétend désormais défendre. Cette attitude s'explique également par les tâtonnements de l'institution, qui se voit contrainte de définir au fur et à mesure les grands principes d'un processus lancé avec une certaine précipitation et donc sans véritable préparation.

Malgré cette discrétion, le jugement porté par les IBW sur les processus participatifs dans les *Joint Staff Assessments* (JSA), qui conditionne l'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE (voir chapitre IX), s'effectue tout de même à partir de quelques grands principes. Ces principes énoncés dans l'introduction générale du document de référence (*sourcebook*) ont pour but de veiller à ce que l'implication des acteurs du processus dont la liste a été dressée ci-dessus soit effective. Comme l'écrit Klugman (2001), « *Afin de clarifier et d'aider à structurer sa description du processus participatif, le JSA se centrera sur les points suivants pour évaluer si le DSRP a réussi à obtenir par la participation une appropriation par le pays des politiques :*

- l'existence d'un processus participatif au sein de l'État (à l'intérieur de l'administration centrale, du Parlement et des administrations ou gouvernements locaux) ;
- l'implication des autres acteurs sociaux, par exemple les groupes de la société civile, les groupes de femmes, les minorités ethniques (...);
- l'implication des partenaires bilatéraux et multilatéraux du développement, en particulier à travers leur contribution analytique pour soutenir la définition du DSRP ;
- l'existence de mécanismes de consultation des pauvres et de leurs représentants ;
- la définition d'un plan d'information du public sur le DSRP ».

Il convient de souligner le caractère permanent de l'ensemble du processus. Si cette démarche participative est considérée comme un moyen pouvant garantir l'efficacité de la stratégie de lutte contre la pauvreté, sa réalisation effective constitue aussi une fin en soi. Elle doit figurer parmi les objectifs du DSRP. Les avancées en la matière et les obstacles éventuels doivent faire l'objet d'évaluation et de suivi.

### ***Pourquoi un processus participatif ?***

Avec le lancement des DSRP, les IBW ont initié un revirement majeur par rapport aux pratiques antérieures. Auparavant, même si des experts nationaux participaient à la définition des politiques, et que ces dernières faisaient l'objet de négociations, les pays pauvres avaient peu de poids et disposaient de très faibles marges de manœuvre. Les informations accessibles au public étaient plus que limitées, la majorité des documents utilisés lors des négociations demeurant confidentielle.

L'échec quasi-généralisé des plans d'ajustement structurel (PAS) dans les pays à faible revenu, notamment d'Afrique, a pour origine à la fois des blocages d'ordre social ou politique entravant la réalisation des programmes, ainsi que l'inefficacité des mesures prévues même lorsqu'elles étaient effectivement appliquées. Deux failles sous-jacentes au mode d'intervention des IBW expliquent pour une large part ce revers. D'une part, il supposait que les experts internationaux étaient les mieux à même de définir les politiques adéquates pour le pays, en se fondant sur la notion du *best practice*. D'autre part, tout en étant considérés comme incompetents et marginalisés dans la conception des stratégies, les responsables nationaux étaient censés être capables et avoir la volonté de les mettre en œuvre de manière efficiente, sans forcément y adhérer.

Avec le développement du concept de gouvernance, mis en avant comme une condition majeure de la réussite des politiques, et le vent de démocratisation qui met l'accent sur la nécessité d'accorder plus de

pois aux « sans voix » aussi bien sur la scène nationale qu'internationale, deux conditions se sont imposées : d'une part, une meilleure prise en compte des contextes économique, mais aussi socio-politique et institutionnel, spécifiques à chaque pays ; d'autre part, le caractère primordial de l'adhésion aux politiques non seulement des gouvernants, mais également de la population.

**SCHEMA 1.-** *Les innovations apportées par les DSRP*

<b>Objectif principal</b>	<b>Ajustement structurel</b>	⇒	<b>Lutte contre la pauvreté</b>
<b>Intitulé des instruments</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Document Cadre de Politique Economique (DCPE)</li> <li>- Crédit d'Ajustement Structurel (Banque mondiale)</li> <li>- Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FMI)</li> </ul>	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP)</li> <li>- Crédit de Soutien à la Réduction de la Pauvreté (Banque mondiale)</li> <li>- Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FMI)</li> </ul>
<b>Traitement de la dette</b>	Indirect (Club de Paris)	⇒	Allègement de la dette (PPTE)
<b>Elaboration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politique imposée de l'extérieur</li> <li>- Décidée d' « en haut »</li> <li>- Secret</li> </ul>	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politique élaborée par le pays</li> <li>- Approche « par le bas »</li> <li>- Transparence</li> </ul>
<b>Prise en compte des spécificités du pays</b>	Faible	⇒	Forte
<b>Financement</b>	Priorité aide-projet	⇒	Priorité aide budgétaire
<b>Indicateurs de suivi / conditionnalité</b>	Indicateurs de moyens	⇒	Indicateurs de résultats

Le schéma 1 ci-dessus synthétise les principales innovations apportées par les principes devant guider les DSRP par rapport aux politiques préconisées par la Banque mondiale auparavant dans le cadre des « Documents Cadres de Politique Economique » (DCPE). Comme on s'en rend compte à la lecture de ce schéma, les principes des DSRP rompent fondamentalement avec la pratique de leurs prédécesseurs, que ce soit en termes de mode d'élaboration des politiques, mais aussi de contenu, de financement ou d'indicateurs de suivi. Dans tous ces domaines, l'échec des stratégies antérieures a imposé aux IBW de formuler des politiques basées sur des principes largement opposés.

## **Le DSRP : un programme cohérent et précis intégrant les multiples dimensions de la pauvreté**

Même si le contenu des DSRP doit dépendre du contexte en vigueur dans chaque pays, son élaboration est guidée par un certain nombre de principes de base. Selon le document de référence de la Banque mondiale, la définition d'une politique de lutte contre la pauvreté requiert plusieurs passages obligés décrits ci-après (Tikare *et alii*, *ibidem*).

### ***Elaborer un diagnostic sur la pauvreté en prenant en compte ses différentes dimensions***

En premier lieu, il est nécessaire d'établir un bilan sommaire sur la conjoncture économique et un état des lieux de la pauvreté. La nature et les facteurs déterminants de la pauvreté, ainsi que le profil des populations pauvres doivent faire l'objet d'analyses précises et détaillées, qui sont une condition préalable à la formulation d'une stratégie efficace de réduction de la pauvreté.

Cette démarche suit une approche multi-dimensionnelle de la pauvreté, qui correspond à celle défendue par le Rapport sur le développement dans le monde sur ce thème (voir chapitre I). Selon Tikare *et alii* (*ibidem*), « *la participation au diagnostic sur la pauvreté permet de recueillir et d'analyser des informations quantitatives et qualitatives sur ce sujet. Les données quantitatives procurent des informations agrégées et désagrégées sur la pauvreté, qui peuvent contribuer à guider les choix politiques généraux. Cependant, sans données qualitatives pour expliquer certains problèmes et pour combler les manques des mesures quantitatives, les gouvernements et la société civile ne seront pas capables de résoudre des problèmes spécifiques pour réduire la pauvreté.* »

### ***Une stratégie pour combattre la pauvreté***

Après avoir décrit les caractéristiques et les déterminants de la pauvreté, chaque DSRP doit énoncer les composantes de la stratégie envisagée pour la combattre. Il est demandé aux pays d'articuler les politiques préconisées dans le DSRP autour de quatre axes-clés (Klugman, *ibidem*) :

- les politiques macro-économiques et structurelles envisagées pour soutenir la croissance selon une orientation pro-pauvres ;
- l'amélioration de la gouvernance, y compris la gestion financière du secteur public ;
- les politiques et programmes sectoriels appropriés ;

- une évaluation réaliste du coût des financements requis pour les principaux programmes proposés.

Selon la Banque mondiale (Klugman, *ibidem*), chaque DSRP doit traiter les quatre thèmes ci-dessus de manière approfondie, et l'évaluation par les IBW des DSRP doit se centrer sur la qualité de leur traitement par les pays.

Compte tenu de la complexité du phénomène, de l'enchevêtrement des causes, et de la multiplicité des handicaps dont souffrent les pauvres, la lutte contre la pauvreté ne peut pas se résumer à des projets ponctuels. Un programme global, cohérent, privilégiant les politiques qui favorisent l'amélioration des conditions de vie des pauvres (politiques « pro-pauvres »), prévoyant l'impact négatif éventuel de certaines mesures et la mise en place de filets de sécurité, est nécessaire.

Le DSRP doit ainsi présenter dans un cadre harmonisé une large palette d'actions :

- mesures de stabilisation financière (réduction du déficit public, réforme fiscale, contrôle de la masse monétaire, etc.) ;
- réformes structurelles visant à faciliter le fonctionnement des marchés et à favoriser la croissance (libéralisation, privatisation, instauration d'un environnement stable et incitatif pour promouvoir le développement du secteur privé) ;
- réformes sectorielles (dans le domaine du développement rural, de la santé, de l'éducation, des infrastructures, avec notamment la cogestion et la participation des bénéficiaires pour améliorer la qualité et les prestations de services de base) ;
- enfin, réformes institutionnelles, telles que la décentralisation pour rapprocher le processus de décision des populations concernées, le renforcement des capacités de gestion de l'État, l'amélioration du fonctionnement des institutions, et plus globalement de la gouvernance et de la démocratie.

Si globalement, tous ces axes d'intervention sont censés avoir un impact positif en termes de réduction de la pauvreté, une attention particulière est accordée aux mesures qui ciblent directement les couches les plus défavorisées. Outre l'accroissement des revenus de ces derniers (par une politique d'emploi, de promotion des micro-entreprises, etc.), trois objectifs spécifiques doivent guider la définition précise des politiques, conformément à la distinction établie par le Rapport sur le développement de la Banque mondiale consacré à la lutte contre la pauvreté (voir chapitre I) :



- faciliter l'accès des pauvres aux *opportunités* et aux ressources (hausse des dépenses d'éducation, de santé, d'infrastructures de base, etc.) ;
- favoriser leur *insertion (empowerment)* et leur participation à la vie de la société (décentralisation, information, processus participatif, etc.) ;
- réduire leur *vulnérabilité* (mise en place de systèmes d'assurance, dispositifs facilitant leur accès au crédit, aides ciblées, sécurité alimentaire, etc.).

### ***Un plan d'action avec des objectifs précis et chiffrables***

Un plan d'action doit être défini, avec un calendrier précis tenant compte des priorités, ainsi que des objectifs mesurables. D'une part, l'ordre de déroulement des réformes a son importance, une hiérarchisation des interventions publiques étant nécessaire en fonction de leur impact à court et à long termes. D'autre part, la précision des objectifs et surtout leur publication dans les DSRP contraignent les gouvernants à produire des programmes concrets et à tenir leurs engagements. Cette procédure permet en outre de lier le niveau de l'aide au développement aux résultats des pays engagés dans la lutte contre la pauvreté.

### ***Un dispositif de suivi et d'évaluation***

La définition d'un plan d'action comprenant des objectifs quantifiés en termes de résultats a pour corollaire la mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation des politiques. La conception d'un système de suivi des résultats comprend globalement trois phases (Rubio *et alii*, 2001) :

- fixation des buts et des cibles qui correspondent aux principaux objectifs définis dans la stratégie de lutte contre la pauvreté ;
- identification des indicateurs et des niveaux de désagrégation nécessaires ;
- définition du dispositif de suivi de l'évolution des indicateurs (identification des sources, qu'il s'agisse d'enquêtes ou de données administratives, fréquence de suivi, etc.).

Les pays concernés doivent fixer les objectifs à moyen et à long termes de réduction de la pauvreté afin de s'assurer que les politiques sont bien conçues, mises en œuvre efficacement et suivies attentivement. Mais étant donné que, le plus souvent, les politiques n'ont de réelles retombées qu'à moyen et long termes, les DSRP doivent énumérer des indicateurs intermédiaires qui permettent d'assurer le suivi conjoncturel des progrès réalisés (voir chapitre XI).

Le DSRP établit un programme sur trois ans. Il doit toutefois faire l'objet d'évaluations annuelles dressant le bilan des premiers résultats relativement aux objectifs fixés, et analysant la manière dont les politiques sont mises en œuvre. Des révisions peuvent alors être envisagées à l'issue de ces bilans.

TABLEAU 1.— *État d'avancement des DSRP (Année de discussion aux conseils de la Banque mondiale et du FMI pour chaque pays)*

<i>Pays</i>	2000	2001	1 <sup>er</sup> Semestre 2002*
<b>Afrique :</b>			
Angola		I*	
Bénin	I	F*	
Burkina Faso		F	
Burundi		I*	
Cameroun	I		F
République Centrafricaine		F*	
Comores			I
République démocratique du Congo			I
République du Congo			I
Côte d'Ivoire		I*	
Djibouti		I*	
Erythrée			I
Ethiopie			F
Gambie	I		F
Ghana		F*	
Guinée	I	F*	
Guinée-Bissau	I		F
Kenya	I	F*	
Lesotho			F
Madagascar	I		F
Malawi	I		F
Mali	I	F*	
Mauritanie		F	
Mozambique	I	F	
Niger	I		F
Nigeria		I	
Ouganda	F		
Rwanda	I	F*	
Sao Tome et Principe	I		F
Senegal	I		F
Sierra Leone		I	
Tanzanie	F		
Tchad	I	F*	
Togo		I*	
Zambie	I	F*	
<b>Amérique latine :</b>			
Bolivie	I	F	
Guyana	I	F*	
Honduras	I	F	
Nicaragua	I	F	
<b>Europe de l'Est :</b>			
Albanie			F
Bosnie Herzégovine		I*	
Macédoine		F*	
Moldavie	I		F

TABLEAU 1 (suite)

<i>Pays</i>	2000	2001	1 <sup>er</sup> Semestre 2002*
<b>Asie :</b>			
Arménie		I	
Azerbaïdjan		I	
Cambodge		I	F
Géorgie		F*	
Indonésie			I
Kirghizistan		I	
Laos		I	
Mongolie		I	
Népal		I*	
Pakistan		I	
Sri Lanka			F
Tadjikistan	I	F*	
Timor Oriental			I
Vietnam		I	F
Yémen			F

Source : Comité du Développement (FMI et Banque mondiale, 2001).

\* Préviation présentée par le rapport du Comité du Développement.

En décembre 2001, soit à peine deux ans après le lancement de ces programmes, 27 pays avaient préparé des DRSP intérimaires seulement et 8 des DSRP finaux (tableau 1)<sup>4</sup>. Ces deux nombres montrent l'ampleur des efforts réalisés par les pays concernés dans ce domaine avec l'appui des IBW.

Il est donc temps d'effectuer un premier bilan de la manière dont les processus participatifs ont été conduits et d'analyser le contenu des programmes, ce qui est l'objet des deux parties suivantes. Ce bilan présente en particulier pour intérêt de vérifier dans quelle mesure les principes décrits ci-dessus sont mis en pratique, ainsi que d'identifier les problèmes posés par cette nouvelle approche.

## PORTÉE ET LIMITES DU PROCESSUS PARTICIPATIF

Une fois décrits les principes des processus participatifs tels qu'ils ont été énoncés par la Banque mondiale, on est amené à s'interroger sur l'intérêt de cette nouvelle démarche du point de vue des pays concernés : autrement dit, qu'apportent les nouvelles modalités de définition des politiques économiques par rapport aux modalités antérieures, non seulement dans leurs principes mais aussi dans leur application ?

4. Il s'agit du nombre de DSRP (intérimaires et finaux) disponibles sur le site internet de la Banque mondiale au moment de la rédaction de ce chapitre en décembre 2001 ; ce nombre est un peu inférieur à la somme des DSRP élaborés en 2000 et 2001 telle qu'elle résulte du tableau 1 : plusieurs pays censés compléter leur DSRP d'ici fin 2001 (marqués d'un astérisque) ne l'avaient pas encore fait à cette date.



Il est évidemment prématuré de répondre précisément à une telle question, dans la mesure où les DSRP sont tout juste en train d'être mis en place, les processus n'ayant généralement pas encore abouti à (cf. tableau ci-dessus). La grille de lecture utilisée ici aborde la mise en œuvre des processus participatifs selon une double dimension : à partir des acteurs des DSRP – principalement, bailleurs de fonds, société civile et État – et des relations qu'ils entretiennent entre eux (encadré 1). Dans la logique des DSRP, la participation simultanée de ces trois acteurs est déterminante pour le succès des stratégies, comme le résume l'image employée par un participant au Forum régional organisé par la Banque mondiale à Dakar sur ce thème (Banque mondiale, 2001c) : « *On ne peut pas avoir une bonne cuisine s'il manque les trois pieds de la marmite* ».

A partir de là, notre analyse a pour but de mieux apprécier l'impact potentiel sur les politiques de développement des innovations apportées par les DSRP, ainsi que les difficultés inhérentes à ces processus, et donc finalement de s'interroger sur leurs chances de succès.

### **Le nouveau positionnement des bailleurs de fonds**

Le poids traditionnellement déterminant des bailleurs de fonds dans le financement des pays en développement qui n'ont pas accès aux flux de capitaux privés est encore accru par la mise en œuvre des DSRP : à la fois condition nécessaire pour l'allègement de la dette, et pour l'obtention des nouveaux prêts concessionnels de la part des IBW, les DSRP constituent ainsi désormais un instrument-clé dans les relations entre les pays et l'ensemble des donateurs.

En même temps, le lancement des DSRP consacre l'échec général des politiques précédemment promues par les IBW, caractérisées en particulier par une multitude de « conditionnalités » imposées aux pays bénéficiaires de leurs prêts (Devarajan *et alii*, 2001 ; Collier, 1997). Les IBW adoptent désormais – au moins en principe – une attitude plus humble à l'égard des pays où elles interviennent ; elles visent parallèlement une meilleure coordination entre elles et entre les différents bailleurs de fonds, pour mettre fin à l'incohérence fréquente des politiques d'aide (Banque mondiale, 2001b).

### ***Moins d'interventionnisme des bailleurs de fonds afin de responsabiliser les pays***

A partir des années quatre-vingt, la Banque mondiale et le FMI avaient multiplié les conditionnalités imposées aux PED : le nombre de conditions « structurelles » (autrement dit, d'engagements en matière

de mesures de réformes structurelles assignés aux PED) incluses dans les facilités du FMI est ainsi passé de 2 en moyenne en 1987 à 17 en 1997, avant de redescendre à 13 en 1999 (Chavagneux, 2001). Il est admis que ces conditionnalités ont échoué en raison du manque d'appropriation de ces politiques imposées de l'extérieur, sans réelle adhésion des pays concernés, se traduisant de surcroît par une « instrumentalisation » des IBW amenant les gouvernements à reporter sur elles la responsabilité des politiques vis-à-vis de leurs opinions publiques (Chambas et Kerhuel, 2001). Du point de vue technique, on a par ailleurs assisté à de nombreuses dérives entraînées par la fixation de conditionnalités portant sur les mesures à mettre en œuvre, et non pas sur les résultats des politiques.

Les DSRP préconisent d'établir une nouvelle relation entre les bailleurs de fonds et les pays, visant à responsabiliser ces derniers, tant pour la définition des politiques que pour leur mise en œuvre. Ce nouveau positionnement des bailleurs de fonds soulève en fait trois types de contradictions.

La première, qui est la plus fondamentale, est inhérente à la nature des processus. En effet, les conditionnalités ne disparaissent pas dans le cadre des DSRP : elles sont seulement « internalisées » puisque, pour obtenir l'allègement de la dette souhaité, les pays sont censés définir eux-mêmes une stratégie de politique économique validée ensuite par les IBW. Dès lors, les principes d'« appropriation » et de conditionnalité ne sont-ils pas antithétiques ? En fait, le discours qui prône la souveraineté des pays reste largement illusoire : le mode d'intervention des institutions financières internationales repose toujours en grande partie sur une démarche coercitive. Le DSRP est en effet avant tout une condition imposée par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international pour l'obtention d'une aide financière, ce qui biaise dès l'origine le processus d'appropriation. La stratégie devant être entérinée par ces institutions, le respect des conditionnalités et les politiques suggérées par ces dernières priment sur celles que les acteurs nationaux pourraient juger adéquates.

A titre d'exemple, dans beaucoup de pays à faible revenu, les pauvres sont réticents aux réformes de libéralisation économique et de désengagement de l'État (voir pour le cas de Madagascar le chapitre V de cet ouvrage). Pourtant, le plus souvent, les positions divergentes sur cette orientation sont non seulement ignorées dans l'élaboration des politiques, mais elles ne sont même pas considérées comme matière à débat lors des séminaires ou ateliers regroupant les différents acteurs de la société. En définitive, tant que le pouvoir de négociation des dirigeants nationaux auprès des IBW reste limité, ce qui est le cas pour la majorité des pays pauvres, le processus participatif apparaît largement comme un alibi. Cette raison, ajoutée au manque de capacité

technique de la plupart de ces pays explique que plusieurs DSRP aient été en fait rédigés directement par les IBW ou par des consultants extérieurs (voir chapitre VII).

C'est probablement dans ce domaine, qui constitue pourtant l'innovation principale des DSRP en tant que mode d'élaboration d'une politique économique, que la distance est la plus grande entre les objectifs louables affichés et la pratique : l'observation des processus d'élaboration des DSRP conduits jusqu'à présent montre en effet que l'interventionnisme des IBW demeure généralement très marqué.

La logique des DSRP se traduit ensuite par un accroissement de l'aide budgétaire au détriment de l'aide-projet<sup>5</sup>. Tandis que l'aide projet inhibe l'« appropriation » des politiques, on peut penser effectivement que celle-ci est plus aisée dans un contexte d'aide budgétaire. Ceci se justifie d'abord par le fait que les fonds libérés par l'allègement de la dette dans le cadre des DSRP se traduisent par une économie du service de la dette publique et constituent donc par nature de l'aide au budget. Ensuite, la volonté d'obtenir une « appropriation » de l'aide par les pays récipiendaires a pour corollaire de leur autoriser une plus grande maîtrise de la gestion de ces financements, ce qui est le propre de l'aide budgétaire.

Du point de vue des donateurs, cette évolution est contradictoire : elle est moins coûteuse en termes de gestion, ce qui s'accorde bien avec la tendance à la diminution de l'aide publique au développement (et des moyens humains disponibles pour la gestion des projets, ce qui vaut en particulier pour la Banque mondiale). En contrepartie, elle présente l'inconvénient d'une moins grande « visibilité », puisque les fonds une fois versés dans le budget ne sont plus identifiables, tandis que l'aide-projet permet au contraire aux bailleurs de revendiquer leur rôle dans la réalisation des projets en question. Cette caractéristique explique les réticences de certains bailleurs de fonds face à cette évolution (ODI, 2001).

Pour les pays récipiendaires, l'accroissement de l'aide-projet pose de nombreux problèmes largement étudiés au cours des dernières années, mais non résolus jusqu'à présent, touchant en particulier à la fongibilité, à la comptabilisation et à la transparence de la gestion de l'aide (Naudet, 1999 et 2000). A terme, le renforcement de la capacité de gestion des États et leur plus grande responsabilité démocratique sont évidemment indispensables à cet égard (cf. ci-après). A court terme, pour compenser l'allègement des conditionnalités et limiter les risques liés à l'accroissement de la part relative de l'aide budgétaire,

---

5. L'aide budgétaire correspond à des financements directement affectés à l'Etat, sans que soit précisée la destination exacte des investissements qui seront réalisés. A l'inverse, l'aide-projet consiste à affecter une enveloppe déterminée à un projet spécifique, conduit ensuite sous le contrôle direct du pays ou de l'organisme donateur.

les IBW proposent une plus grande sélectivité de l'aide, consistant à diriger en priorité celle-ci vers les pays qui gèrent correctement et de manière transparente l'APD (Banque mondiale, 1998 ; Chavagneux et Tubiana, 2000). Cependant, ici encore, les modalités d'octroi d'un allègement de la dette aux pays pauvres ont surtout privilégié des considérations politiques incitant à déboursier le plus rapidement possible les sommes engagées. Rien n'indique par ailleurs que les objectifs politiques et géostratégiques qui sous-tendent en grande partie l'allocation géographique des flux d'aide au développement, au mépris des principes de sélectivité, jouent un rôle moindre que par le passé (cf. les financements massifs débloqués en faveur du Pakistan suite aux attentats du 11 Septembre 2001, pour le récompenser de son soutien aux États-Unis).

Enfin, les critères de conditionnalité changent de nature, puisqu'ils concernent désormais non plus seulement des mesures à mettre en œuvre, mais aussi et surtout des résultats en matière de réduction de la pauvreté (voir en particulier l'articulation avec les Objectifs Internationaux de Développement présentée dans le chapitre XI). L'évolution de la conditionnalité et l'accroissement relatif de l'aide budgétaire sont intimement liés : en effet, la mise en place des indicateurs de résultats est aussi un moyen de contrôler *a posteriori* l'utilisation qui a été faite des financements extérieurs, puisque le contrôle permanent qui était opéré dans le cadre de l'aide-projet n'est désormais plus possible.

La portée de ce changement ne doit pas être sous-estimée. Au lieu d'encourager les gouvernements des PED dans une duplicité les incitant à mettre l'accent sur les aspects formels du respect de leurs engagements, on se préoccupe aussi pour la première fois du fond, à savoir des résultats des politiques, ce qui paraît d'ailleurs un principe de bon sens pour toute évaluation d'une politique dans quelque domaine que ce soit. L'application de ces principes sera cependant beaucoup plus difficile qu'il n'y paraît : que se passera-t-il si la trajectoire d'un pays s'éloigne des objectifs (ce qui est d'ailleurs actuellement le cas pour plusieurs pays africains en matière d'espérance de vie par exemple, voir chapitre I), pour des raisons surtout exogènes, liées à l'épidémie de SIDA ou par exemple à une baisse prolongée du cours des matières premières exportées par un pays ? On bute ici sur les limites de la compréhension des liens entre croissance et pauvreté ou de l'impact de l'environnement international sur les pauvres (voir ci-après).



### ***Renforcement de la cohérence entre bailleurs de fonds ou bien de l'hégémonie des IBW ?***

Etant conçus comme formant une stratégie globale de développement, les DSRP visent également à améliorer la cohérence entre les interventions des bailleurs de fonds. Dans la mesure où tous les pays donateurs sont également actionnaires des IBW, il est naturel *a priori* que leur approbation de ces programmes se traduise également par leur intégration dans leurs politiques d'aide. C'est bien ce qui s'est produit progressivement au cours des dernières années. Mais le risque existe que cette plus grande cohérence recouvre dans la pratique un alignement de tous les bailleurs de fonds, qu'ils soient multilatéraux ou bilatéraux, sur une stratégie définie et appliquée par les IBW sans concertation avec eux.

La Commission européenne a ainsi considéré que les DSRP devaient servir de base pour la définition de ses politiques d'aide (encadré 2). Les directives de programmation pour le 9<sup>e</sup> Fonds Européen de Développement consacré aux pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) dans le cadre de l'accord de Cotonou affirment ainsi que : « *pour les pays qui sont impliqués dans la définition et la mise en œuvre de stratégies de réduction de la pauvreté dans le contexte de l'initiative de la Banque mondiale, il est supposé automatiquement que le point de départ pour la programmation du FED sera la préparation du DSRP.* » (Commission européenne, 2001) Mais cette volonté pose aussi le problème de la participation de la Commission européenne à la définition et à la mise en œuvre des DSRP sur le terrain : malgré le fait que les pays européens sont à l'origine de plus de la moitié de l'aide mondiale au développement (et que la Commission européenne, à travers ses délégations, est présente dans la plupart des PED), les IBW se sont parfois montrés réticentes à la participation de la Commission européenne lorsque celle-ci l'a proposée (voir chapitre X). De même, la France, qui figure pourtant parmi les principaux donateurs d'aide au développement, éprouve des difficultés pour faire valoir ses positions.

Pour qu'elle fonctionne efficacement, cette coordination nécessiterait que les IBW prennent en compte l'expérience des autres bailleurs de fonds dans ce domaine. Or, malgré le fait que le PNUD disposait d'une longue expérience en matière de lutte contre la pauvreté (Kankwenda et alii, 1999), cette expérience a été en fait peu reprise par les IBW, que ce soit du point de vue des concepts ou des stratégies-pays (voir encadré 2).

## Encadré 2

**Le point de vue de l'Union européenne, de la France et du PNUD**

Si l'ensemble des agences d'aide a enfourché à l'unanimité le cheval de bataille de la lutte contre la pauvreté, et a accepté de se couler dans le nouveau dispositif conçu par les IBW, toutes les lignes de tension qui parcourent cette communauté de manière récurrente n'en ont pas miraculeusement disparu pour autant. Nous nous intéresserons ici à la position de trois donateurs stratégiques : la France et l'Union européenne, deux des plus grands bailleurs de fonds, notamment en direction de l'Afrique, et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) pour sa contribution intellectuelle.

*L'Union européenne : ses ailes de géant l'empêchent de marcher*

L'Union européenne adhère pleinement aux nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté. La priorité accordée à cette question est ancienne et largement institutionnalisée. L'article 130 du traité de Maastricht fait de la lutte contre la pauvreté une obligation de la coopération européenne. Sur de nombreux fronts qui caractérisent la réorientation de l'aide publique au développement, l'Union européenne a joué un rôle précurseur : aide budgétaire, conditionnalité ex-post basée sur les résultats, coordination des donateurs dans les pays, gestion des dépenses publiques, etc. Avec la mise en place des PRSG (*Poverty Reduction Strategy Grant*), elle s'est dotée d'instruments financiers et de procédures qui s'intègrent parfaitement dans l'architecture globale initiée par les IBW. Les principes de mise en œuvre du 9<sup>e</sup> FED et des *Country Strategy Papers* insistent sur la nécessaire articulation de l'aide européenne avec les processus DSRP.

Le diagnostic de la Commission européenne sur les processus DSRP en cours (c'est-à-dire essentiellement sur l'élaboration des DSRP-Intérimaires) est très positif. Elle souligne cependant un certain nombre de lacunes, qui mettent en lumière ses propres priorités (Commission européenne, 2001).

Les principes d'appropriation, de responsabilité démocratique, de transparence et de participation sont hautement valorisés par la Commission européenne. En particulier, le principe et la qualité des processus participatifs sont considérés comme un aspect central dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des DSRP, et partant de ses propres interventions. L'Europe se place en garante de la réelle consultation et prise en compte des aspirations de la société civile, et tout spécialement des pauvres eux-mêmes (*voicing et empowerment*).

En revanche, l'accent porte moins sur les questions de contenu des politiques économiques au sens strict (à l'exception des questions d'intégration régionale, et plus marginalement d'équité), pour lesquelles la Commission est comparativement mal outillée, que sur leur articulation avec les questions de gouvernance (dont la lutte contre la corruption), de respect des droits de l'homme et de démocratie. D'ailleurs, de manière remarquable, le FMI a en 2001 (pour la première fois) conditionné la mise en œuvre de son programme d'appui à la Côte-d'Ivoire (FRPC) à la reprise de l'aide européenne, dépendant lui-même de l'amélioration du respect des droits de l'homme dans ce pays.

*La France ou les difficultés à faire entendre sa petite musique*

D'une certaine façon, la mise en avant du thème de la lutte contre la pauvreté en matière de coopération internationale à la fin des années quatre-vingt-dix a pris la France de court. Après une période dilatoire au cours de laquelle la coopération française a cherché à éviter sa marginalisation en mettant en avant l'argument qu'elle « faisait de la lutte contre la pauvreté sans le dire (sans le savoir ?) », elle a fini par

adhérer officiellement au consensus en matière de politique d'aide. Aujourd'hui, si la France est entièrement partie prenante des différentes initiatives internationales (DSRP, PPTE, Paris 21) et a réorienté son dispositif dans ce sens, elle n'en cherche pas moins à faire entendre sa voix.

D'un point de vue général, la position française se démarque du consensus « post Washington » par l'importance qu'elle accorde aux mécanismes et aux instances de régulations publiques, pour faire contrepoids à une orientation trop libérale du « tout marché » (AFD, 2001 ; Dgcid, 2001). Il s'agit, de renforcer le rôle de l'État dans les pays pauvres, d'y améliorer le fonctionnement des administrations, d'y promouvoir des politiques actives de redistribution et de protection des droits sociaux et politiques autant qu'économiques, pour lutter non seulement contre la pauvreté mais aussi contre les inégalités et l'exclusion. Il s'agit aussi de consolider les instances de régulations internationales chargées d'améliorer la production et l'accès aux « biens publics globaux » tout en favorisant une plus grande participation des pays pauvres aux négociations.

Bien que fortement revendiquées, la contribution et la spécificité du point de vue français sont ignorées par les IBW. Le Comité du Développement (FMI et Banque mondiale, 2001) fait largement mention de l'excellente participation des autres donateurs, en se félicitant de nombreuses manifestations et initiatives communes en cours ou à venir : les Britanniques du DFID en matière de statistiques et d'analyse d'impact, les Néerlandais pour les actions de *capacity building*, la Suisse, l'Allemagne, les pays nordiques, l'Union européenne, le Japon, pour l'alignement de leurs instruments d'aide sur le cadre générique du DRSP, le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE pour la coordination des donateurs, les agences des Nations Unies (PNUD, BIT, etc.), notamment dans le domaine des indicateurs internationaux du développement, etc. Paradoxalement, la contribution de la France n'y est à aucun moment évoquée. Il faut sans doute chercher la raison de ce silence dans une concurrence implicite pour le leadership dans le champ de l'APD vers les pays pauvres, notamment d'Afrique, et dans les difficultés structurelles de la France à faire valoir ses intérêts dans ce domaine. Il faut dire qu'à la différence des IBW, qui peuvent asseoir leurs options stratégiques sur une capacité d'expertise substantielle et de haut niveau, le dispositif de réflexion et de recherche de la France est indigent (à l'instar de la plupart des autres donateurs, y compris de la Commission européenne). De ce point de vue, la comparaison avec les Britanniques est éclairante : leur capacité d'influence est sans commune mesure avec leur contribution financière.

#### *Le PNUD, ou comment peser quand on a des idées et pas d'argent*

Comme dans de nombreux autres domaines (gouvernance, renforcement des capacités, approche-programme, coordination des bailleurs de fonds), le PNUD a joué un rôle précurseur en matière de lutte contre la pauvreté. Suite à la fameuse critique de l'ajustement structurel (*L'ajustement à visage humain*, Cornia et alii, 1987), le PNUD a repris le flambeau et fait montre d'une remarquable persévérance dans la mise au devant de la scène du thème de la pauvreté : mise en place du programme Dimensions Sociales de l'Ajustement (DSA), avec la Banque mondiale et la Banque Africaine de Développement ; institutionnalisation du Rapport mondial sur le développement humain (RDH), édité chaque année depuis 1990 et décliné localement dans de nombreux PED par la publication de rapports nationaux sur le développement humain durable (DHD), élaborés par des équipes de spécialistes locaux.

Le premier à avoir mobilisé les travaux d'A. Sen, futur prix Nobel, sur la pauvreté, le PNUD a joué un rôle important de théorisation du phénomène : concept de DHD, élaboration des indicateurs de développement humain (IDH), de pauvreté humaine (IPH), etc. Dans le domaine politique, le PNUD a été avec l'UNICEF à l'origine de l'Initiative 20/20, selon laquelle donateurs comme gouvernements des

pays du Sud devraient consacrer chacun 20 % de leurs ressources aux secteurs sociaux de base. Suite au sommet sur le Développement social (Copenhague, 1995), il a aussi reçu mandat de coordonner l'assistance opérationnelle de l'ONU pour le développement centrée sur la pauvreté.

L'Initiative DSRP lancée par les IBW fin 1999 est venue télescoper les efforts déjà engagés sur le terrain dans de nombreux pays par le PNUD pour élaborer des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté (SNLP), dont les principes sont étonnamment proches de ceux préconisés aujourd'hui (notamment l'accent mis sur l'appropriation et la participation de la société civile). La puissance hégémonique des IBW, leur capacité financière incomparable, a relégué le PNUD au second plan, dans un domaine où il revendiquait pourtant un avantage comparatif certain. Marque de ce rapport de force défavorable dans la concurrence entre bailleurs, certaines SNLP initiées par le PNUD ont été tout bonnement balayées, et le processus repris à zéro malgré un gâchis de ressources considérable (voir chapitre X, pour le cas du Mali).

Aujourd'hui, sous couvert de collaboration harmonieuse contre un fléau universel, les fonctionnaires du PNUD avalent des couleuvres et sont réduits à chercher des niches pour faire valoir leur expertise, avec pour maigre consolation le souvenir d'avoir été à l'origine de cette dynamique.

### **Le processus participatif, facteur de renforcement de la démocratie**

Une des principales nouveautés de la démarche des DSRP consiste à associer dans le cadre d'un processus consultatif la société civile à la définition et au suivi des politiques, avec pour objectif de renforcer le débat démocratique et donc la légitimité ainsi que l'efficacité des politiques. L'organisation du processus participatif pose un certain nombre de problèmes, selon les cas, intrinsèques ou au contraire spécifiques aux pays à bas revenu qui sont censés les mettre en place. Ces problèmes examinés ci-après touchent à la fois aux critères requis pour autoriser les acteurs de la société civile à contribuer à l'élaboration des politiques économiques, et à l'influence effective du processus sur la prise de décisions politiques.

Malgré toutes les difficultés et les imperfections d'une telle approche, il ne fait aucun doute que cet objectif doit être encouragé, dans la mesure où la plupart des pays engagés dans la définition et la mise en œuvre de DSRP sont des pays peu démocratiques, voire autocratiques, où la population a peu d'autres occasions de s'exprimer. Il serait bien sûr naïf de penser que les DSRP vont générer à eux-seuls une société civile lorsqu'elle n'est pas organisée ; mais ils lui donnent une occasion de s'exprimer et de faire surgir des problèmes et des opinions qui sans cela n'auraient pu émerger : l'exemple du Bénin, où le processus participatif mené dans les provinces aurait permis aux représentants du gouvernement de découvrir que le principal problème des écoles était l'absentéisme des enseignants, est éloquent à cet égard (ODI, 2001).

### ***Les critères de légitimité, de représentativité et de capacité de la société civile***

La Banque mondiale considère que trois critères sont essentiels pour assurer une participation effective de la société civile au niveau national (Tikare *et alii*, 2001) :

- la *légitimité* (le groupe est habilité ou reconnu publiquement) ;
- la *représentativité* (il représente les intérêts et les besoins d'un groupe de population) ;
- la *capacité* (il dispose des capacités organisationnelles et analytiques pour remplir ses objectifs, énoncer ses demandes, défendre ses intérêts et pour participer au dialogue national).

De manière surprenante, la société civile n'est pas l'objet d'une définition précise par la Banque mondiale, malgré son rôle-clé dans le processus. Ce terme « attrape-tout » renvoie en fait à des définitions extrêmement diverses selon les auteurs et les époques. Dans son acception la plus commune, la société civile peut être définie par exclusion : ce n'est ni l'État ni la sphère marchande. Pour reprendre la définition de Scholte (2001) : « *nous considérons comme faisant partie des activités de la société civile les efforts délibérés d'associations non lucratives et non officielles pour peser sur les politiques, les normes (...)* »

Dans la pratique, les organisations non gouvernementales (ONG) sont considérées généralement comme les seules à être représentatives de la société civile, alors qu'elles n'ont pourtant souvent que peu de représentativité, de légitimité et de capacité. Le rôle central joué par les ONG (par défaut, en l'absence d'autres organisations représentatives) risque d'accroître les effets pervers habituels, liés à leur fonction de « courtier en développement » (captation de la rente du développement) ou de « faux nez » de l'administration (Bako-Arifari et Le Meur, 2001 ; Lautier, 2001 ; Raffinot et Roubaud, 2001).

Les syndicats de salariés sont généralement exclus du processus ; de toute manière, ceux-ci ont été laminés, quand ils existaient auparavant, par plusieurs décennies de crise et d'ajustement structurel. Le secteur privé se retrouve quant à lui *de facto* assimilé à la société civile (Chambas et Kerhuel, 2001), malgré le fait que la Banque mondiale le considère comme un acteur à part entière du processus, à côté de la société civile, du Parlement, du public, etc. (cf. ci-dessus). Encore faut-il mentionner que les représentants du secteur privé ne sont pas toujours associés explicitement au processus participatif (voir chapitre X pour le cas du Mali) : ceci peut s'expliquer d'une part par l'atrophie fréquente des syndicats patronaux dans les pays pauvres (compte tenu du faible poids de l'économie formelle), et d'autre part

par le fait que les entreprises (au moins les plus grandes) disposent de leurs propres canaux d'influence sur le gouvernement.

Faut-il pour autant en conclure que la participation de la société civile est inutile, voire fausse le fonctionnement de la démocratie ? Certes, le Parlement est souvent marginalisé dans le cadre des DSRP : dans de nombreux cas, il n'est pas consulté sur le contenu du DSRP – qui constitue pourtant le cadre pluri-annuel définissant la politique économique du pays – ou alors son avis est insuffisamment pris en compte (McGee *et alii*, 2001). Le Parlement se considère pourtant comme la seule institution représentative : « *La société civile c'est moi* », déclare le président du parlement malien (voir chapitre X), ce qui est largement abusif compte tenu des défaillances du fonctionnement de la démocratie dans ces pays. Malgré cela, il est évidemment souhaitable que le Parlement participe pleinement aux processus (Commission européenne, 2001 ; McGee *et alii*, 2001).

Bien sûr, le manque de coordination et d'organisation de la société civile dans les pays pauvres constitue un grave handicap pour la réussite du processus. Il semble que peu d'entre eux disposent d'une société civile suffisamment organisée pour satisfaire les différentes conditions requises par la Banque mondiale pour participer au processus ; le cas du Ghana, cité en exemple par ODI (2001), est l'exception qui confirme la règle. Dans la plupart des autres pays, le processus doit donc surtout être considéré comme un moteur de renforcement de la société civile, sachant que ce processus n'est pas instantané et ne peut que s'inscrire dans le long terme, compte tenu de leurs traditions nationales et des insuffisances de leur fonctionnement démocratique.

### ***Le processus participatif : une utopie ?***

La mise en œuvre du principe de responsabilité démocratique (*accountability*) amène à s'interroger sur la gestion des conflits d'intérêts au sein de la société civile et sur la manière dont la définition des politiques prend en compte les résultats des processus participatifs. Par là-même, le lancement des DSRP marque pour les IBW une incursion dans le champ politique qu'elles avaient tenté, au moins officiellement, d'éviter jusqu'à présent (Chavagneux et Tubiana, 2000). Pourtant, cette incursion n'est que partielle, dans la mesure où les DSRP ne prennent pas en compte les conflits d'intérêts au sein de la société et la nécessité de procéder à des arbitrages, ni l'ensemble des implications pour l'État de ces processus.

A l'image du rapport de la Banque mondiale consacré à la lutte contre la pauvreté, qui éludait pour l'essentiel cette question (voir chapitre I), le principe du processus participatif ne permet pas la

résolution des conflits d'intérêts. En ce sens, le concept de processus participatif est une « utopie », pour reprendre le terme de Lautier (2001). Le choix entre un caractère purement consultatif du processus ou au contraire l'attribution d'un pouvoir décisionnel n'est pas explicite, même si la pratique tend plutôt vers le premier terme de l'alternative, générant par là-même des frustrations parmi les participants, qui espéraient contribuer à la définition des politiques (McGee *et alii*, 2001). A cet égard, le fonctionnement du processus participatif est foncièrement différent de celui des budgets municipaux participatifs mis en place au Brésil par le Parti des Travailleurs, pourtant cités en exemple par la Banque mondiale (Tikare *et alii*, *ibidem*) : l'adoption de ces budgets reflète un certain nombre d'arbitrages entre les projets présentés par les administrés, à l'inverse des DSRP. Deux cas de figure peuvent découler des carences des processus participatifs dans ce domaine :

- il est d'abord probable que ceux qui ont le plus de pouvoir imposent leur point de vue ; au Honduras et au Nicaragua, la privatisation des services de distribution de l'eau a été inscrite dans le DSRP intérimaire alors que la société civile, mais aussi les parlementaires, y étaient opposés (Habbard, 2001). L'obligation d'affecter les fonds dégagés par l'allègement de la dette aux services de santé et d'éducation plutôt que dans d'autres secteurs suscite également des interrogations de la part de certains acteurs de la société civile. La pertinence d'une telle option ne fait pas l'objet de discussions, ni de réelle justification. Une telle pratique limite l'implication des différents acteurs du pays à un simple rôle consultatif.
- la solution alternative consiste pour les stratégies de réduction de la pauvreté définies dans le cadre du processus participatif à éviter d'aborder les questions difficiles et socialement conflictuelles, ce qui les rend par conséquent moins abouties. Dans certains pays comme la Bolivie, les gouvernements ont voulu contenter l'ensemble des parties prenantes, et les débats auraient plus porté sur la répartition de l'aide au développement que sur l'élaboration d'une véritable stratégie (voir chapitre VII). Plus généralement, la question des priorités (hors celles qui figurent dans les conditionnalités des IBW), source potentielle de conflit, est laissée de côté dans la majorité des DSRP, alors qu'elle est primordiale compte tenu des contraintes des finances publiques.

Par ailleurs, l'intérêt de la démarche n'est réellement avéré que si elle aboutit à l'application véritable du DSRP et que si cette dernière est couronnée de succès. Or, plus que le contenu même des politiques, c'est la faible volonté des dirigeants nationaux que les membres de la

société civile mettent le plus souvent en cause pour expliquer l'échec des stratégies passées. Le principe du processus participatif, même s'il favorise l'adhésion nationale et l'implication de la société civile, n'entraîne pas nécessairement un engagement plus marqué des gouvernants dans la réalisation des objectifs fixés dans le DSRP.

En admettant qu'un système de suivi puisse effectivement être mis en place, il ne devient réellement opérationnel que si le système de responsabilité démocratique fonctionne. Suivant ce concept, les gouvernants ont le devoir d'informer, de justifier et d'expliquer leurs actions auprès des citoyens, et ces derniers doivent avoir la possibilité de les sanctionner et de les forcer à prendre des décisions conformes aux principes démocratiques. Mais il est rare qu'un tel cadre régisse effectivement la vie politique dans les pays pauvres (Bratton et van de Walle, 1997). La démocratie, qui peut garantir le respect de ces principes, souffre le plus souvent de nombreux dysfonctionnements. L'opinion publique a peu de poids face au pouvoir de ceux qui gouvernent et peu d'emprise sur la conduite des affaires nationales (voir chapitre V).

En fait, l'élaboration d'une stratégie de politique économique de lutte contre la pauvreté constitue, aussi bien pour les gouvernants que pour la société civile, un exercice difficile dans la mesure où, pour la majorité d'entre eux, il s'agit d'une première expérience. La faiblesse de leurs capacités, faute de formation et d'information adéquates, explique qu'ils ne soient pas à même de proposer des politiques concrètes, rigoureuses d'un point de vue analytique, qu'ils puissent défendre face aux prérogatives des bailleurs de fonds. L'objectif d'appropriation risque donc de buter sur ce manque de capacité, avec pour conséquence un retour à des pratiques de prise en charge extérieure de l'élaboration des politiques que l'on annonçait pourtant révolues.

### **Affaiblissement ou réhabilitation de l'État ?**

Quelle est la résultante de la nouvelle attitude des bailleurs de fonds et de l'appel à la société civile sur l'État et ses missions ? Le lancement des DSRP et la priorité accordée à la lutte contre la pauvreté consacrent indéniablement la réhabilitation du rôle de l'État, engagée par la Banque dès 1997 avec la publication d'un Rapport sur le développement dans le monde intitulé : *L'État dans un monde en mutation* (Banque mondiale, 1997).

Ceci ne va pas sans ambiguïté. Cette réhabilitation est bien sûr partielle, car il ne s'agit pas de revenir en arrière sur les politiques de libéralisation menées dans le cadre de l'ajustement structurel, qui ont eu pour résultat une réduction du champ d'intervention de l'État.



Comme le note Haubert (2001), il est d'ailleurs tout à fait étonnant que la mise en avant de la société civile aille de pair avec une convergence dans la critique de l'État de la part des ONG de gauche et des penseurs libéraux : « *La nécessité d'une société civile vigoureuse, agissant en partenariat avec les forces du marché et avec un État réduit et épuré, revient ainsi comme un leitmotiv dans les discours des bailleurs de fonds comme des militants progressistes.* »

Ce rôle accru soulève une question majeure : certes, les DSRP confèrent un rôle-pivot à l'État, en tant que pilote du processus participatif, et responsable de la conduite des politiques de lutte contre la pauvreté ; mais l'État est-il capable d'assumer ces nouvelles responsabilités après plusieurs décennies de crise et d'ajustement structurel gouverné par la philosophie du « moins d'État », aux effets desquels s'ajoute l'impact dévastateur de l'épidémie du SIDA qui décime les fonctionnaires africains ? Dans ce domaine, non seulement les politiques d'ajustement structurel ont échoué, mais elles ont contribué paradoxalement à un profond affaiblissement de l'État (Razafindrakoto et Roubaud, 2001 ; Sindzingre, 2001).

### ***L'État, responsable de la définition et de la conduite des politiques de lutte contre la pauvreté***

Les politiques d'ajustement structurel tendaient à réduire le rôle de l'État, à la fois à travers l'accroissement du rôle du marché au sein de l'économie, ainsi que par la dé-responsabilisation des pays, chargés d'appliquer des politiques largement définies à l'extérieur. A l'inverse, les DSRP prétendent accroître l'autonomie des pays ; par là-même, ils renforcent le rôle de la puissance publique dans la définition et la conduite de la politique économique.

L'État se voit ainsi conférer la responsabilité de la mise en œuvre

présence de contraintes strictes en termes de calendrier<sup>6</sup>. Dans ces conditions, la participation ne peut être que partielle. Par ailleurs, pour que le processus puisse s'appuyer sur les autorités locales comme cela est envisagé par la Banque mondiale, il faudrait que les pouvoirs locaux aient la capacité de mener à bien la démarche participative à leur niveau.

Cette contrainte financière et temporelle, ainsi que le manque d'expérience des administrations responsables dans ce domaine, expliquent les difficultés rencontrées en termes de circulation d'information, pourtant indispensable à la mise en œuvre d'un véritable processus participatif.

Pour que la participation soit réelle, il faut que les DSRP soient accessibles au public. Or dans certains pays latino-américains, les différentes parties prenantes n'ont pas vu le DSRP intérimaire sous sa forme finale ; dans certains cas, celui-ci a même été rédigé directement en anglais et non pas en espagnol (Eurodad, 2001). De manière plus générale, la faible disponibilité des informations, non seulement sur la stratégie en cours d'élaboration, mais aussi sur les politiques passées et leur impact, limite la portée des débats. Les stratégies antérieures et les analyses existantes doivent être prises en compte en tant qu'*input* pour l'élaboration du DSRP. Dans certains pays comme la Bolivie, le Honduras, le Mozambique, le Nicaragua, les documents intérimaires ont intégré les politiques antérieures de lutte contre la pauvreté (voir chapitre VII), mais ce constat est loin d'être généralisé.

### *Une réforme de la gestion budgétaire*

Comme on l'a vu ci-dessus, le cadre triannuel de politique économique défini par les DSRP inclut un chiffrage du coût des politiques envisagées et des ressources associées, ce qui accroît la responsabilité de l'État en matière de programmation budgétaire. Cette programmation budgétaire est préconisée depuis plusieurs années par les IBW, dans le cadre des budgets pluriannuels (en anglais MTEF, *Medium Term Expenditure Framework*).

Selon les IBW (FMI et Banque mondiale, 2001), le renforcement du système de gestion des dépenses publiques dans les pays à bas revenu est également une priorité urgente, afin d'identifier le circuit de

---

6. On peut lire dans le DSRP intérimaire de la Zambie : « Dans une situation idéale et à condition de disposer du temps nécessaire, le processus de préparation du DSRP-I aurait dû impliquer autant de participants que possible. Malheureusement, le gouvernement a dû préparer le DSRP-I dans l'urgence, en vue d'obtenir un allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTTE aussi rapidement que possible. La Zambie s'attend à entrer dans une période de service de la dette accru dans les prochaines années, de sorte qu'un allègement de la dette rapide est requis en urgence afin de modérer cette charge. Dans ces circonstances, les consultations pour le DSRP-I ont été limitées aux institutions gouvernementales. »

l'aide au développement, ainsi que les ressources affectées aux politiques de lutte contre la pauvreté : « *Un problème majeur au Burkina Faso et en Zambie est le besoin de mesurer la totalité des dépenses d'investissement financées par l'aide internationale dans le budget. Le Bénin et le Burkina Faso sont confrontés au défi additionnel d'assurer un suivi des dépenses affectées à la réduction de la pauvreté au niveau local* ».

Afin de pouvoir assumer ses nouvelles responsabilités, l'État se voit accorder une plus grande autonomie dans la gestion des flux d'aide extérieure : c'est un changement majeur par rapport à la logique de l'aide-projet, qui consistait au contraire à pallier son inefficacité en le contournant par la constitution de structures parallèles (ODI, 2001), se traduisant inévitablement par un affaiblissement supplémentaire des institutions nationales. *A priori* positif en termes de cohérence et d'appropriation, l'impact de cette transformation des modalités de l'aide dépend en fait avant tout de la qualité du fonctionnement des institutions publiques dans le pays récepteur. Si une grande partie de l'aide publique est purement et simplement détournée par l'État prébendier, ou si elle est gérée dans le cadre d'un système clientéliste – deux cas de figure habituels – alors l'accroissement de l'aide budgétaire aura un impact *in fine* négatif sur l'efficacité globale de l'aide.

Au total, les DSRP poussent ainsi à l'accélération de la réforme de l'État et au renforcement de ses capacités ; de l'autre, les blocages dans cette réforme peuvent constituer un obstacle à leur mise en œuvre dans de bonnes conditions (ODI, *ibidem*), sachant que l'incapacité éventuelle de l'État à remplir certaines des fonctions qui lui sont désormais attribuées risque d'amener à un retour en arrière particulièrement fâcheux : c'est particulièrement le cas en matière d'aide budgétaire ; si le surplus financier dégagé par l'allègement de la dette est détourné, ou simplement mal utilisé, la tentation sera grande de revenir aux procédures habituelles d'aide-projet. Mais il sera trop tard : le surplus parfois substantiel procuré par l'allègement de la dette aura déjà été dilapidé.

### ***Une nouvelle distribution des pouvoirs au sein de l'administration***

Enfin, la préparation des DSRP s'accompagne d'un changement institutionnel : dans la plupart des pays, elle est placée sous la responsabilité du Ministère des finances, ce qui reflète le lien étroit entre DSRP et financements extérieurs, qui sont traditionnellement de la responsabilité de ce ministère.

Cette évolution est positive dans une certaine mesure : les ministères sectoriels auparavant en charge de ces politiques ont en effet

habituellement très peu d'autorité et de moyens ; en sortant du « ghetto » où elle était confinée jusqu'alors, la lutte contre la pauvreté est ainsi susceptible de recueillir plus de moyens.

Mais le Ministère des finances n'est pas nécessairement le mieux à même de contribuer à une réflexion stratégique sur un sujet sur lequel il n'a *a priori* aucune compétence, à la différence des ministères techniques. Il n'a pas non plus grande compétence pour organiser une véritable concertation démocratique pour la définition et la mise en œuvre de ces politiques de manière transparente. Au contraire, les ministères des finances sont plutôt réputés pour leur opacité et leur caractère technocratique : ils sont plus habitués aux négociations bilatérales et secrètes avec les IBW ou le Club de Paris qu'au dialogue avec les autres ministères et la société civile.

### Encadré 3

#### Lutte contre la pauvreté : la Banque mondiale entre deux feux

Depuis quelques années, la Banque mondiale est soumise à un double feu de critiques en provenance des deux côtés de l'échiquier politique. On qualifiera la première, largement relayée par les mouvements anti-mondialisation, de critique de « gauche ». Elle est fondée sur le rejet de la libéralisation, principe fondateur des politiques d'ajustement structurel promues par les IBW, à qui l'on reproche d'être à l'origine de l'accroissement des inégalités et de la marginalisation des pays pauvres. Plus discrète mais non moins efficace, la seconde est emmenée par la droite conservatrice américaine. Sur fond d'isolationnisme, elle stigmatise l'échec des politiques d'aide au développement, le gaspillage des ressources et leur détournement au profit de gouvernements autoritaires et corrompus (*aid fatigue, trade not aid*). Ironiquement, elle applique aux IBW le même « procès en bureaucratie » parasitaire et coûteuse que ces dernières instruisent à l'encontre des PED (cf. à ce propos le fameux rapport Meltzer, 2000).

La mise en avant de la lutte contre la pauvreté, thématique pourtant consensuelle, n'a pas éteint ce double assaut. Pour la critique de « droite » sur ce sujet, nous reprendrons les arguments de L. Summers (2001), ancien secrétaire américain au Trésor, dont l'administration a exercé de fortes pressions lors de la rédaction du Rapport sur le développement 2000/01 ; pressions qui ont abouti à la démission 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) :

- rien ne prouve (aucune étude économique) que la « participation » permette d'améliorer les politiques et la croissance. L. Summers invoque les expériences en Asie : des régimes autoritaires auraient favorisé la croissance qui elle-même aurait ensuite facilité les pressions et les transitions démocratiques ;
- selon l'approche technocratique strictement économique adoptée, la Banque ferait mieux de s'appuyer sur des études « scientifiques » montrant le bien-fondé des politiques (ce qui constitue selon L. Summers son avantage comparatif) que de chercher à s'appuyer sur des suggestions venant de non-spécialistes entraînés dans des dérives populistes ;
- L. Summers s'offusque : comment la Banque pourrait promouvoir une autre expression des peuples que les gouvernements démocratiquement élus, dont ils

sont l'émanation et qui représentent ses interlocuteurs naturels voire exclusifs (jamais les villes américaines ne supporteraient que le gouvernement fédéral viennent les court-circuiter en s'appuyant sur la société civile locale). Un tel détour par la « société civile » ne peut que fragiliser les jeunes démocraties. Il reconnaît cependant que l'analogie est moins pertinente pour les régimes non-démocratiques.

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) sont aussi dénoncées à gauche, les deux critiques se rejoignant 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). Il faut cependant souligner qu'au-delà des apparences, les motivations sont radicalement opposées : d'un côté, refus de l'implication politique ; de l'autre, affirmation du caractère politique de toute forme d'intervention, même lorsqu'elle est officiellement présentée comme strictement économique, mais déni de la capacité technique des IBW à former des consensus, ou suspicion quant aux véritables intentions de ce qui ne serait qu'un slogan.

Par ailleurs, la mesure de la pauvreté serait politiquement orientée pour justifier le seul traitement des moins pauvres des pauvres, 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 feraient que déplacer vers les élites locales les formes du clientélisme et de la corruption (Lautier, 2001).

En fait, les deux critiques mobilisent la rhétorique de l'« effet pervers », magistralement énoncée par A. 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. Clairement, la critique de L. Summers ne nous paraît pas recevable, au moins dans le contexte politique des pays pauvres. Effectivement, dans un régime démocratique, 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 de permet de contrôler la représentativité effective (à la différence des assemblées élues) ? Cependant, il est illusoire et 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'État. Les élections assurent au mieux par l'alternance une rotation plus rapide des élites pour la capture 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, les partis ne présentant aucun programme précis ;
- 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 de la société civile (partis, syndicats, associations, ONG) sont extrêmement fragiles, voire inexistants. Or ce sont eux qui devraient assurer le contrôle démocratique entre deux élections (groupes de pression, pétitions, manifestations, etc.). Il n'y a donc pas ou peu d'intermédiation entre le pouvoir et les citoyens, tout particulièrement les plus démunis d'entre eux (voir Roubaud, 2000, pour le cas de Madagascar).

Dans ces conditions, le principe du processus participatif est un facteur potentiellement positif. Il peut contribuer à renforcer les institutions-relais (capital social), peser sur la responsabilité démocratique de l'État, élargir le débat démocratique et la circulation de l'information. Ce qui ne veut évidemment pas dire que les processus mis en place au cours de ces derniers mois sont satisfaisants, ni que la mise à l'écart des assemblées élues dans de très nombreux cas soit acceptable.

Quant à la critique de gauche, nous partageons avec elle nombre des arguments avancés : sous-estimation de la question des inégalités et du rôle de l'État, malgré sa reconnaissance partielle, disqualification de certains instruments de politiques économiques (politiques de redistribution) ou de certains acteurs-clés (syndicats) pour des raisons idéologiques, occultation des conflits d'intérêt, ignorance des risques de la décentralisation, etc.

Mais, il nous semble que le grief de duplicité systémique des IBW dans l'adoption du principe fondateur de la lutte contre la pauvreté est en grande partie infondé. Par exemple, Lautier (2001) interprète l'imposition de l'incidence de la pauvreté 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 », parce que cela lui permettrait d'afficher des résultats rapides à moindre frais tout en limitant l'expression d'une éventuelle contestation sociale (les plus pauvres des pauvres sont rarement suffisamment organisés pour agir en tant qu'acteurs sociaux et faire entendre leur voix). En réalité, les politiques passées et en cours des IBW incitent 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 ».

## UNE ANALYSE DU CONTENU DES DSRP : UN RÉEL TOURNANT STRATÉGIQUE OU UN ARTIFICE ?

Après avoir étudié la portée et les limites du processus participatif d'élaboration des DSRP, nous nous proposons dans cette partie d'établir un premier diagnostic sur leur contenu. L'analyse s'appuie sur l'examen des DSRP finaux et intérimaires achevés à la fin de l'année 2001<sup>7</sup>, en portant une attention particulière à ceux des huit pays qui sont finalisés (Bolivie, Burkina Faso, Honduras, Mauritanie,

7. Voir la liste dans le tableau 1.

Mozambique, Nicaragua, Ouganda, Tanzanie), ainsi que sur les évaluations effectuées par différentes institutions<sup>8</sup>, notamment les *Joint Staff Assessments* (JSA) de la Banque Mondiale et du FMI. Notre objectif n'est pas de chercher à effectuer une revue exhaustive des forces et des faiblesses des documents, mais plutôt d'insister sur un certain nombre de lacunes dont les implications sur l'efficacité de la stratégie de lutte contre la pauvreté restent à ce jour insuffisamment soulignées.

La teneur des DSRP est de qualité inégale selon les pays. Ceci vaut autant pour la qualité des analyses que pour la formulation des politiques proposées. Les pays pour lesquels l'élaboration d'un programme de lutte contre la pauvreté a déjà été initiée depuis quelques années (Honduras, Mozambique, Ouganda et dans une moindre mesure Nicaragua), et/ou qui ont bénéficié d'une forte assistance technique étrangère (c'est en particulier le cas de la Bolivie) se différencient par des DSRP plus aboutis<sup>9</sup>. En revanche, les DSRP sont assez sommaires pour les pays qui l'ont élaboré en un temps limité sans pour autant disposer d'une expérience suffisante en matière de lutte contre la pauvreté (Burkina Faso, Mauritanie, Tanzanie).

Cependant, malgré les différences, l'analyse des DSRP conduit à un double constat :

- les stratégies proposées sont relativement uniformes, avec une faible considération des réalités propres à chaque pays (voir encadré 4) ;
- dans la majorité des cas, il s'agit d'une simple reprise des politiques antérieures avec des ajustements à la marge pour établir le lien avec la pauvreté.

L'accent mis sur la lutte contre la pauvreté et l'instauration du processus participatif, censé favoriser la prise en compte des besoins de la population et du contexte spécifique de chaque pays, n'ont ainsi influé que marginalement sur le contenu des programmes. Doit-on en déduire que les orientations politiques passées étaient globalement adaptées, mais que leurs échecs résultent essentiellement du fait qu'elles n'ont pas été réellement mises en œuvre<sup>10</sup> ? Selon cette hypothèse qui semble privilégiée, changer les modalités d'élaboration

---

8. Outre les documents d'évaluation des DSRP des différents pays par la Banque mondiale et le FMI (*Joint Staff Assessment*), il s'agit en particulier de documents d'évaluation globale tels que ceux réalisés pour le DFID (*Thin et alii*, 2001), pour le HCCI (Lalmant, 2001), ou par Eurodad (2000 et 2001) et par Whaites (2001).

9. L'Ouganda et la Bolivie faisaient partie des pays pilotes pour la mise en œuvre des Cadres de Développement Intégré (*Comprehensive Development Framework*).

10. Rappelons qu'au cours des vingt dernières années, les piètres performances de l'ajustement ont été mises par les IBW sur le compte du manque d'engagement des gouvernements pour mettre en œuvre les mesures et/ ou de la résistance de certains acteurs du pays à leur application effective (Banque mondiale, 1981 ; Banque mondiale, 1994).

## Encadré 4

## Structure-type et contenu global des DSRP existants

Le principe d'appropriation des politiques implique que les DSRP doivent être spécifiques à chaque pays. Toutefois, si le *sourcebook* se garde de proposer un plan-type, les orientations proposées et les éléments soulignés comme essentiels dans ce document-source ainsi que dans les documents d'évaluation (*Joint Staff Assessments*) conduisent de fait à une uniformisation du contenu des DSRP. L'agencement des chapitres, ainsi que l'accent mis sur des mesures spécifiques ou sur des secteurs particuliers, varient suivant les pays. Mais globalement, on retrouve dans la majorité des DSRP finaux (et intermédiaires) les mêmes axes stratégiques. Ainsi, les documents ont le plus souvent la structure suivante :

- I. **Etat des lieux** : contexte économique et social ; rappel des politiques passées et en cours (avec dans certains cas un bilan de ces dernières : Bolivie, Honduras, Mozambique, Nicaragua,); profil de la pauvreté (caractéristiques et déterminants) ;
- II. **Description du processus participatif** (essentiellement les modalités d'organisation, avec un résumé des recommandations qui en ont été tirées dans certains cas : Bolivie, Honduras, Nicaragua, Tanzanie).
- III. **Objectifs et axes stratégiques pour réduire la pauvreté**. Les différents axes proposés sont généralement:
  - instauration d'un cadre macroéconomique adéquat pour favoriser la croissance (stabilité macro-économique, compétitivité de l'économie et en particulier des secteurs clefs, incitation des investissements privés) ;
  - développement des services sociaux de base (éducation, santé, accès à l'eau, etc.) ;
  - accroître les opportunités d'emploi et de revenus des pauvres (développement rural, promotion des micro et petites entreprises, extension des systèmes de micro-crédit, développement des infrastructures de transport et de communication) ;
  - protection et sécurité des plus démunis (notamment développement des filets de sécurité, mais aussi gestion des ressources naturelles et de l'environnement) ;
  - renforcement institutionnel et bonne gouvernance (efficacité et transparence de l'administration, l'accent étant mis sur l'amélioration de la gestion des ressources publiques, la lutte anti-corruption, la réforme du système judiciaire et la décentralisation).
- IV. **Evaluation des coûts et allocation des ressources** : définition précise des actions et mesures envisagées accompagnée d'une évaluation des ressources nécessaires ; allocation des ressources procurées par l'allègement de la dette. Malgré les efforts réalisés en la matière, l'évaluation des coûts reste le plus souvent très générale et inaboutie.
- V. **Suivi/Evaluation**. En théorie, ce volet comprend : la construction d'un jeu d'indicateurs ; la détermination d'objectifs chiffrés et du calendrier pour les atteindre ; la définition d'un dispositif de suivi/évaluation adéquat (moyens à mettre en œuvre, institutions ou organismes responsables, résultats attendus). Il faut souligner que ce volet est le plus faible et le moins structuré dans la grande majorité des DSRP. Il se limite le plus souvent à l'énumération d'enquêtes et d'indicateurs, en l'absence d'une véritable prise de conscience de l'intérêt d'un dispositif solide et cohérent de suivi et d'évaluation.



et d'application des politiques suffirait à assurer leur réussite sans que l'on ait besoin de revoir leur pertinence. Or une telle assertion est loin d'être avérée et mérite d'être remise en question<sup>11</sup>.

Nous montrons ici qu'en mettant toujours l'accent sur les stratégies antérieures, avec des adaptations relativement mineures pour traiter la problématique de la pauvreté, les DSRP présentent de façon générale de nombreuses lacunes et incohérences. Ces failles tiennent aussi bien à la pertinence et à la portée des politiques, qu'à l'incertitude quant à leur caractère soutenable, ainsi qu'à la négligence des procédures de suivi et d'évaluation devant permettre de les corriger dans le cadre d'un processus itératif. Le décalage entre le discours et la réalité est également manifeste. La traduction des orientations générales en mesures concrètes et opérationnelles soulève en effet de nombreuses difficultés, dues notamment aux contraintes qui se posent sur le terrain en termes de ressources financières et humaines.

### **Pertinence et portée des politiques proposées**

Etant donné que les DSRP sont inspirés et validés par les IBW, leurs insuffisances traduisent avant tout celles de ces institutions (voir chapitre I pour l'analyse du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté). Leurs lacunes analytiques se reflètent notamment dans un manque d'articulation entre les politiques macroéconomiques et sectorielles, dans le fait qu'elles éludent largement la question du lien entre pauvreté et inégalités, que la nature multi-dimensionnelle de la pauvreté n'est prise en compte que formellement sans en tirer véritablement les conséquences, et qu'aucune stratégie d'insertion internationale réaliste n'y est proposée.

### ***Politiques macroéconomiques et lutte contre la pauvreté : deux volets qui restent disjointes***

Tous les DSRP insistent sur le fait que la stabilité macroéconomique constitue une condition première pour assurer l'objectif de réduction de la pauvreté. Cette exigence figure dans les documents au même titre, sinon à un degré plus contraignant, que les mesures spécifiquement conçues pour lutter contre la pauvreté. Mais les éventuelles incompatibilités entre les deux types d'approche sont

---

11. Le débat sur la raison de l'échec des PAS oppose les chercheurs, mais un certain consensus existe sur le fait qu'il est dû à la combinaison de trois types de facteurs : la mise en œuvre partielle des politiques ; l'insuffisance, l'agencement inadéquat et la focalisation des politiques sur le court terme ; l'environnement extérieur défavorable (Klasen, 2001). Si on retient cette version consensuelle, le contenu des politiques antérieures doit au moins être complété et tenir mieux compte des objectifs de long terme. Mais il est clair que la pertinence même de certaines mesures (libéralisation, ouverture commerciale, etc.) est sujet à controverse.

totallement ignorées. Mener de front la stabilisation financière exigée par les IBW et par exemple les investissements nécessaires dans les secteurs sociaux constitue un exercice difficile. Ainsi, pour la Tanzanie, l'évaluation des besoins en termes de santé de base amène au constat que le budget actuel alloué à ce secteur devrait être doublé, posant un problème évident de ressources. De même, en Ouganda, le document d'évaluation du DSRP (JSA) note que le coût prévu du programme, jugé par ailleurs consistant et pertinent, est incompatible avec l'objectif de stabilité macroéconomique. Parallèlement, les réformes structurelles visant la libéralisation et l'ouverture économique occupent toujours une place majeure en misant sur leurs effets bénéfiques à moyen et long termes sur la croissance, sans que les DSRP ne s'interrogent de manière précise sur les impacts négatifs possibles, au moins à court terme, sur les conditions de vie de certaines catégories de population (voir chapitre I).

En dehors du postulat de base qui stipule la nécessité d'une croissance forte et d'une stabilité macro-économique pour réduire la pauvreté, le volet macro-économique des programmes est le plus souvent présenté à part dans les DSRP, sans mention de liens précis avec les objectifs de lutte contre la pauvreté. Cette faiblesse est rarement soulignée dans les *Joint Staff Assessments*, qui se contentent dans la majorité des cas de louer l'accent mis sur les objectifs d'équilibre macro-économique. La similitude entre les DSRP finaux et les DSRP intérimaires sur ce volet macro-économique montre qu'il n'a pas fait l'objet de discussions dans les processus participatifs (Eurodad, 2000). Implicitement, on suppose que la libéralisation, qui éliminerait les distorsions sur le marché, ainsi que la stabilisation financière, bénéficieront nécessairement aux pauvres sans qu'on ait besoin de le préciser, et encore moins d'en discuter les fondements. Or, différentes études mettent en avant l'impact incertain sur les populations pauvres des réformes mises en oeuvre dans le passé dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, les résultats dépendant du contexte de chaque pays (Eurodad, 2001a).

### ***La question des inégalités, les conflits d'intérêt et la nécessité d'arbitrage***

Le processus de désengagement de l'État, que les DSRP souhaitent poursuivre, n'est pas propice à l'instauration de politiques de redistribution en faveur des pauvres.

La préconisation d'un système de recouvrement des coûts par les bénéficiaires dans les services de santé en est une preuve. Ce principe risque non seulement d'accentuer les inégalités, mais peut également induire un effet pervers de réduction de l'effort de l'État dans les

infrastructures sociales. De même, le principe de la participation communautaire risque de conduire l'État à ne pas exercer son rôle de supervision et de soutien pour favoriser l'équité entre les communes, mais aussi en leur sein (Serra, 2001).

Le traitement différencié des services publics en matière de recouvrement des coûts est proposé sans aucune justification : en Tanzanie, alors que le DSRP prévoit l'abolition des frais de scolarité dans l'éducation primaire, il propose la participation, l'implication du secteur privé et de la société civile dans le domaine de la santé pour résoudre les contraintes de financement. Une partie des coûts sera ainsi supportée par les usagers, sans considération des difficultés qu'un tel choix engendre pour les plus démunis.

Dans les pays qui ont instauré de tels dispositifs, le bilan des systèmes de recouvrement des coûts dans le secteur de la santé est d'ailleurs très mitigé. En Mauritanie, le DSRP note que malgré une certaine amélioration de la situation générale, le problème de disponibilité des médicaments n'a pas pour autant été résolu, et que l'accès aux soins des plus pauvres n'a pas été pris en compte. Ce constat a conduit à la révision du système pour le rendre plus flexible (abaissement des coûts à des niveaux soutenables, gratuité de certains soins).

Parallèlement, et à quelques exceptions près (notamment en Mauritanie et en Ouganda), les politiques fiscales ne sont pas mentionnées comme des instruments à mobiliser pour favoriser la redistribution des revenus en faveur des plus démunis. En fait, plus généralement, la question des inégalités est très peu abordée dans la plupart des documents, sans doute pour ne pas se heurter de front aux conflits d'intérêt entre les différentes catégories de la population, et pour ne pas soulever la question de la cohésion sociale que les processus participatifs se proposent de construire ou de renforcer. La stratégie de réduction de la pauvreté implique nécessairement des arbitrages qui ne sont pratiquement jamais énoncés clairement. Par exemple, le principe de couverture universelle de la protection sociale est implicitement remis en cause (Lautier, 2001), ce qui soulève des questions sur la position à adopter vis-à-vis des non pauvres, ou des moins pauvres parmi les pauvres. De même, faciliter l'accès à la terre pour les pauvres requerrait dans beaucoup de pays la mise en œuvre d'une politique de redistribution des terres au détriment de certaines catégories plus favorisées. Cependant, les mesures prévues par les DSRP dans ce domaine se limitent généralement à la sécurisation foncière.

Le seul arbitrage qui apparaît clairement entériné est celui entre les milieux urbain et rural, la priorité étant accordée à ce dernier où se concentre la majorité des pauvres. L'intérêt limité accordé aux pauvres

dans les villes est plus particulièrement marqué dans les DSRP des pays africains, où les actions spécifiques touchant cette catégorie de la population sont quasi-inexistantes. La pertinence d'une telle option mérite cependant d'être analysée : d'une part, l'incidence de la pauvreté urbaine est en hausse et risque de s'accroître fortement dans les années à venir ; d'autre part, les politiques de réduction de la pauvreté sont plus efficaces en milieu urbain, compte tenu notamment des possibles effets de synergie et de l'existence d'infrastructures (voir chapitre IV). De plus, les effets d'entraînement de la dynamique urbaine sur le milieu rural sont à considérer (hausse de la demande, migrations), la réciproque étant *a priori* moins nette (Club du Sahel, 2001).

### *Implications de l'extension du concept de pauvreté*

Dans leurs principes, les nouvelles orientations des stratégies de lutte contre la pauvreté doivent tenir compte du caractère multidimensionnel de ce phénomène, et donc viser à lutter contre toutes ses formes. Toutefois, il ne semble pas que les implications en termes de politiques de l'élargissement conceptuel de la notion de pauvreté aient été tirées. Thin *et alii* (2001) soulignent le fait que les diagnostics identifient différentes catégories de pauvres, alors que les stratégies proposées les considèrent toujours de façon indifférenciée. Le problème d'arbitrage, et plus précisément de choix de ciblage, se pose avec acuité. A quelle forme de pauvreté doit-on s'attaquer en priorité ? Et comment gérer les effets éventuellement contradictoires des politiques sur les différentes dimensions de la pauvreté ?

A titre d'illustration, des politiques d'insertion et de protection (filets de sécurité ou systèmes d'assurance) sont prévues pour corriger les éventuels effets négatifs à court terme des réformes macro-économiques sur certains groupes vulnérables. Mais, compte tenu des contraintes de capacité de mise en œuvre, notamment d'ordre financier, ces politiques sont peu ambitieuses et sont reléguées au second rang des priorités.

Dans les faits, on a résolu le problème de ciblage de différentes catégories de pauvres en privilégiant les approches classiques<sup>12</sup>. Typiquement, les indicateurs de suivi concernent essentiellement la pauvreté monétaire, la santé, et l'éducation (ODI, 2001). Or, par exemple, si la non-participation politique est une forme de pauvreté, l'amélioration du processus électoral contribue à la lutte contre la pauvreté. Plus généralement, le respect des droits de l'homme et la

---

12. Le DSRP de la Bolivie, qui aborde explicitement la question des droits de l'homme et de la démocratie, constitue une fois de plus l'exception qui confirme la règle.

« bonne gouvernance », des critères consubstantiels au développement soulignés aujourd'hui par l'ensemble des bailleurs de fonds, sont traités superficiellement et uniquement à travers quelques thèmes spécifiques tels que les inégalités entre les sexes en termes d'accès à l'éducation, le dysfonctionnement du système judiciaire et la corruption.

Si on se limite à la dimension économique de la pauvreté, le postulat de base mettant en avant le lien entre les équilibres macro-économiques, la croissance et la pauvreté se fonde sur un certain nombre d'analyses empiriques, même si la pertinence de ces dernières peut soulever des doutes. En revanche, les relations entre croissance et stabilité macro-économique d'un côté, et croissance et démocratie ou respect des droits de l'homme de l'autre, sont beaucoup plus mal connues (voir chapitre II). Or globalement, on ne s'interroge pas dans les DSRP sur les possibles antinomies entre ces différents objectifs.

### *L'environnement économique international : un facteur négligé*

Peu de DSRP traitent de façon approfondie la question de l'environnement international. Les seules mesures envisagées se réduisent à la simple poursuite des réformes de libéralisation initiées dans le passé, accompagnées d'appuis ponctuels visant la promotion des exportations. Dans la majorité des cas, ces options n'ont pas suffi pour influencer significativement sur la trajectoire des pays.

Il semble que la perception de la notion de gouvernance, telle qu'elle ressort des DSRP analysés ici, reste pour l'instant circonscrite à la conduite des affaires intérieures. L'accent mis sur la participation de la société civile locale, qui est peu au fait des questions internationales, a notamment conduit à négliger le volet extérieur des programmes. Ceci est d'autant plus regrettable que les conditions de vie de certaines populations sont fortement dépendantes de la conjoncture internationale (prix des matières premières, évolution de l'aide, etc.). De plus, les pays doivent chercher à s'inscrire dans la dynamique à l'œuvre à l'échelle de la planète et à tirer profit des opportunités éventuelles qui s'offrent au niveau régional ou mondial. Dans le contexte actuel de mondialisation, en limitant leurs perspectives à l'intérieur de leurs frontières, les pays pauvres risquent d'accentuer leur marginalisation<sup>13</sup>.

Le fait que les DSRP ne proposent pas de politique cohérente d'insertion internationale est d'autant plus paradoxal que la taille généralement réduite des pays concernés, à quelques exceptions près, exclut de baser une stratégie de croissance principalement sur le

---

13. Les PMA représentent moins de 0,5 % des exportations mondiales.



axes d'intervention doivent être prévus. Mais en stipulant la primauté de l'objectif de réduction de la pauvreté, on aurait pu s'attendre à la définition de stratégies concrètes et réalistes se focalisant sur des mesures portant sur quelques domaines ou secteurs bien précis. Toutefois, le processus d'élaboration du DSRP semble s'arrêter à un recensement quasi-exhaustif des actions à entreprendre sous forme de recommandations, sans hiérarchisation, ni véritable réflexion sur les mesures les plus efficaces à mettre en œuvre, compte tenu des capacités des pays en termes de ressources humaines et financières<sup>16</sup>.

Il faut certes reconnaître qu'établir des priorités constitue un exercice difficile pour les pays pauvres :

- d'une part, cela suppose que l'on ait identifié au préalable les politiques les plus fondamentales, les plus urgentes et les plus « pro-pauvres ». C'est loin d'être le cas dans la majorité des pays concernés faute de données, d'analyses et de réflexions approfondies. Les domaines identifiés comme prioritaires dans les DSRP sont invariablement le secteur rural (qui réunit 60 à 80 % de la population), les secteurs sociaux, et éventuellement le secteur informel. Mais ces secteurs touchent différentes catégories de la population, et nécessitent une large gamme d'actions qui doivent être hiérarchisées ;
- d'autre part, les pays sont assujettis à une multitude de directives venant des IBW, ce qui ne constitue pas un contexte propice à la hiérarchisation des politiques. A la nécessité de considérer les multiples carences et besoins de la population (les différentes dimensions de la pauvreté) vient s'ajouter l'obligation plus ou moins explicite de traiter différents volets de politique économique afin de répondre aux critères d'évaluation des institutions internationales (stabilité et croissance macro-économique, sécurité, *empowerment*, environnement, question du genre, etc.)<sup>17</sup>. Divers types d'intervention, qui dans certains cas doivent être menés en parallèle pour être efficaces, sont ainsi requis pour répondre aux différents objectifs ;
- enfin, comme nous l'avons déjà relevé précédemment, le recours au processus participatif, qui suppose la prise en compte des intérêts de tous les acteurs de la société, est difficile à concilier

---

16. A l'exception de la Bolivie qui a fait un choix réaliste en focalisant ses actions sur un nombre limité de secteurs, le plus souvent, les DSRP n'établissent pas une hiérarchisation des priorités.

17. Tout en mentionnant les faiblesses en termes de hiérarchisation, les JSA s'attachent essentiellement à souligner les domaines non couverts ou insuffisamment abordés dans les DSRP. Il est en revanche rare que les évaluations s'interrogent sur l'efficacité potentielle d'une mesure pour lutter contre la pauvreté pour suggérer les politiques prioritaires et celles qui le sont moins.

avec la nécessité d'établir des priorités. Comment un gouvernement souffrant le plus souvent d'un manque de crédibilité et de légitimité pourrait-il faire admettre à certaines catégories de la population qu'elles ne sont pas prioritaires ? Pour cela, plutôt que de nier les conflits d'intérêt entre les différents acteurs, il faudrait éclaircir l'objectif de réduction de la pauvreté et les principes de justice qui le sous-tendent (voir chapitre II).

### ***L'ambiguïté sur la nécessité de réhabiliter l'État et de renforcer ses capacités***

L'accent mis sur le processus participatif a conduit à une ambiguïté sur les responsabilités effectives de l'État et à la négligence du caractère impératif de sa réhabilitation (Whaites, 2000). Or, nous avons souligné plus haut le rôle majeur que l'État doit jouer pour la réalisation du processus participatif. Il semble que, malgré le discours sur l'importance des institutions, on n'ait pas encore pris la mesure de l'ampleur de l'effort nécessaire pour réformer et renforcer l'État : ceci, afin qu'il puisse remplir non seulement ses fonctions régaliennes, mais également de redistribution. Le caractère primordial des tâches qui lui incombent pour la réussite des politiques est souligné dans de nombreuses études (voir notamment Haan *et alii*, 1997). La gestion des stratégies de lutte contre la pauvreté est en effet encore plus complexe que les programmes précédents de stabilisation ou d'ajustement (Chambas et Kerhuel, 2001).

L'objectif de remédier aux dysfonctionnements des institutions pour assurer la bonne gouvernance n'est pas absent des DSRP. Il est abordé en insistant essentiellement sur trois volets liés entre eux : la poursuite des réformes initiées pour améliorer l'efficacité du service public, un accent particulier sur la lutte anti-corruption et sur les modalités de gestion des ressources publiques, et la décentralisation. Mais les stratégies proposées apparaissent limitées en regard des enjeux.

En premier lieu, la réforme de l'administration se focalise essentiellement sur la gestion des finances publiques. Des mesures précises mobilisant des outils spécifiques sont envisagées pour améliorer la gestion des dépenses (cf. ci-dessus). Il s'agit d'une des avancées majeures induites par l'élaboration des DSRP (ODI, 2001)<sup>18</sup>. Cependant, en dehors de ce volet qui ne peut suffire pour assurer la réussite des politiques, les options prévues pour renforcer

---

18. De nombreux pays tels que le Ghana, le Kenya, le Malawi, le Mozambique, le Rwanda et la Tanzanie ont engagé des réformes budgétaires et ont renforcé les organes de contrôle budgétaire (ODI, 2001). Au Mali, le Parlement vote le budget et la Cour suprême procède à toutes les vérifications nécessaires (voir chapitre X).



l'administration restent vagues ou partielles, et surtout peu ambitieuses. Il est significatif et surprenant que parmi les contraintes les plus couramment citées auxquelles les pays pauvres doivent faire face, on ne mentionne quasiment jamais les problèmes de capacité de mise en œuvre<sup>19</sup> (liés notamment à la qualification et au nombre des fonctionnaires<sup>20</sup>). La corruption et l'inefficacité de l'administration sont certes mises en avant. Toutefois, l'hypothèse implicite est que la poursuite des réformes antérieures, qui se cantonnent à la restructuration de l'administration, suffirait à remédier à ces problèmes. Les résultats de ces réformes ont pourtant été jugés décevants, voire négatifs jusqu'à présent. Malgré cela, aucun effort de réhabilitation en profondeur de l'État (politique de recrutement, instauration d'un système d'incitation/sanction, d'une culture démocratique, d'un sens organisationnel) n'est perceptible. De façon concrète, les DSRP n'abordent pas la question des carences des ressources humaines à court et moyen termes pour mener à bien les politiques. La faiblesse des compétences constitue pourtant un problème récurrent et contraignant non seulement à tous les stades du processus d'élaboration du DSRP, mais également pour l'application effective des mesures prévues. En mettant l'accent sur l'éducation de base pour lutter contre la pauvreté, on laisse de côté le caractère inéluctable des besoins en termes de qualifications des cadres. L'amélioration de la formation des jeunes diplômés afin de remédier à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans le secteur public (mais également privé), avec en parallèle, une remise à niveau des agents des différentes institutions de l'État, aux échelons intermédiaire et supérieur, implique des politiques spécifiques qui ne se limitent pas à des appuis ou plans de formation ponctuels de modeste ampleur.

En second lieu, l'accent mis sur la décentralisation, initialement prônée par les IBW dans l'optique de limiter les prérogatives de l'État central, n'est pas sans danger. En effet, d'une part, les pouvoirs locaux ne répondent pas forcément aux attentes des plus pauvres. D'autre part, la délégation de fonctions à des organismes (ou structures) dont les capacités institutionnelles et techniques sont encore plus faibles que celles de l'État central soulève de grandes incertitudes. D'ailleurs, le bilan des décentralisations dans les PED est pour l'instant mitigé. Les effets positifs restent partiels et en tout cas très variables selon les pays (OCDE/CAD, 1997). Les résultats dépendent fortement des contextes locaux : du degré de cohésion de la population (absence de conflits ethniques notamment), de la responsabilité démocratique ou non des

---

19. Voir notamment la préface du *sourcebook*.

20. Le nombre de fonctionnaires par habitant est en moyenne particulièrement faible sur le continent africain où se concentrent les pays les plus pauvres (Razafindrakoto et Roubaud, 2001).

institutions ou élus locaux, ainsi que du degré d'organisation et des moyens de pressions des pauvres au niveau local.

L'incertitude sur la capacité des pays à mettre en œuvre les politiques est quasiment systématiquement mentionnée dans les documents d'évaluation des DSRP (JSA) : cette faiblesse majeure est ainsi soulignée dans le cas de la Bolivie, du Honduras, de la Mauritanie, du Mozambique, du Nicaragua et de la Tanzanie. Ce problème ne semble toutefois être relevé qu'à titre de remarque, sans aucune précision sur les politiques et moyens concrets à envisager ou à renforcer pour y remédier. De façon implicite ou explicite (par exemple pour le cas de la Bolivie et du Nicaragua), on s'oriente vers le recours à une forte assistance technique étrangère pour contourner cet obstacle. Les incertitudes sur l'efficacité et la viabilité d'une telle solution sont pourtant reconnues.

### ***Le renforcement des capacités de la société civile : une condition sous-estimée***

Parallèlement, malgré l'accent mis dans le discours sur le rôle de la société civile, les DSRP dans leur ensemble ne traitent pas de façon conséquente la question du renforcement de la capacité de la société civile (*empowerment*). Les DSRP se contentent le plus souvent de l'instauration du processus participatif sans envisager par exemple des mesures d'ampleur significative de formation ou d'appuis techniques et financiers aux associations. La structuration de la société civile et le renforcement de ses capacités constituent pourtant une condition essentielle pour que le processus participatif soit effectif et qu'un système de responsabilité démocratique puisse voir le jour aux niveaux aussi bien local que national. De plus, il s'agit d'un moyen de pallier, au moins à court terme, les défaillances du système judiciaire dont la réforme se révèle complexe et de longue haleine.

### ***Les contraintes financières ne sont pas levées***

Le DSRP est supposé encourager les pays concernés à consacrer le maximum de leurs moyens à l'objectif de réduction de la pauvreté. Le financement des programmes devrait pouvoir être assuré grâce à une utilisation appropriée des ressources, et notamment à l'affectation en priorité des fonds dégagés par l'allègement de la dette aux dépenses sociales. Toutefois, malgré cette avancée, les pays risquent de continuer à être confrontés à des contraintes financières (voir chapitre IX). Cette incertitude est notamment mentionnée dans les *Joint Staff Assessments* des DSRP de la Bolivie, du Honduras, du Mozambique, de la Mauritanie et de la Tanzanie. Le volume de l'aide

globale tend à baisser. La nouvelle initiative d'allègement de la dette est censée favoriser l'arrivée de capitaux privés, mais les tendances passées infirment cette hypothèse. A quelques exceptions près, les flux de capitaux privés et publics destinés aux pays pauvres très endettés ont généralement eu tendance à diminuer depuis le lancement de cette initiative (Gunter, 2001). De nombreuses analyses estiment qu'elle ne va pas occasionner de véritables accroissements des flux nets de ressources dans le futur (Severino, 2001). Même si on accepte la thèse selon laquelle la simple réallocation des moyens financiers disponibles permettra au pays de mobiliser des ressources additionnelles pour la lutte contre la pauvreté, le montant des fonds qui peuvent être dégagés sera *a priori* faible, en particulier en regard de l'importance des besoins pour la réalisation des programmes. En admettant que les charges de la dette des pays bénéficiaires soient ramenées à un niveau soutenable<sup>21</sup>, l'ensemble de la démarche ne s'interroge pas sur le caractère soutenable des DSRP. Pour beaucoup de pays, la question des contraintes de financement qui limitent la marge de manœuvre des gouvernements pour entreprendre des politiques et réformes ambitieuses, reste non résolue.

### **Le suivi / évaluation des politiques : un volet négligé dans les DSRP**

La présentation au préalable d'un état des lieux et d'une analyse des facteurs déterminants de la pauvreté dans les DSRP constitue en général un exercice de pure forme, qui n'est pas été réellement exploité pour la définition des stratégies. D'une part, une telle entreprise demande un grand effort de la part de responsables habitués au pilotage à vue. D'autre part, les obligations de court terme conduisant à l'élaboration rapide des documents ne peuvent permettre des réflexions en profondeur, de sorte que les analyses ne répondent pas toujours aux critères de qualité et surtout de pertinence requis pour être utilisables par les décideurs (voir chapitre XI). Ces analyses doivent en effet reposer sur des données fiables, à jour et apporter des éléments de réponse sur des questions clés touchant le phénomène de pauvreté. Killick (1998) insiste, pour le cas des pays africains, sur le fait que les lacunes en termes de données et d'analyse sont telles que les connaissances sur ces pays sont extrêmement limitées. Il est ainsi impossible d'établir un bilan clair de l'efficacité des politiques.

Dans ces conditions, les faiblesses des DSRP en termes d'analyse des déterminants de la pauvreté et de l'impact des politiques passées

---

21. La réalisation d'un tel objectif est discutée dans de nombreuses analyses. Le fait que l'évaluation de la soutenabilité de la dette soit basée sur des projections trop optimistes en termes de croissance du PIB et des exportations est notamment souligné (Gunter, 2001).

sur les niveaux de vie des ménages, soulignées dans les documents d'évaluation (JSA), n'ont rien de surprenant. L'absence de liens entre le diagnostic établi et les stratégies proposées n'en est que le corollaire. La mise en place d'un système adéquat de suivi des politiques et de leur impact sur les conditions de vie des populations pauvres pourrait remédier à cette lacune. Mais l'intérêt accordé au volet suivi/évaluation demeure jusqu'à présent secondaire dans la plupart des DSRP. Il se limite à l'énumération d'indicateurs et d'enquêtes sans aucun objectif de construction d'un dispositif cohérent et solide (jeu d'indicateurs pertinents, dispositif d'enquêtes, dispositif institutionnel) pour suivre, évaluer et orienter de façon précise les politiques prévues. Il convient de noter au passage que les pays qui souffrent le plus de l'absence de données pertinentes et à jour (Mauritanie, Mozambique, Tanzanie) sont également ceux pour lesquels les mesures prévues en matière de suivi/évaluation sont les plus inconsistantes.

En fait, l'importance du volet suivi/évaluation dépasse le seul cadre du constat des progrès (ou reculs) relatifs aux objectifs fixés dans le DSRP. De la portée des évaluations des politiques dépendent l'identification des politiques efficaces de lutte contre la pauvreté, la résolution des problèmes d'arbitrage et de hiérarchisation, la bonne gestion des contraintes financières, la détermination précise des obstacles à la croissance et la détermination des facteurs qui la favorisent. A ce titre, les analyses d'impact des politiques (non seulement *ex post* mais aussi *ex ante*)<sup>22</sup> sont censées jouer un rôle majeur. Pour cela, deux conditions doivent être réunies : d'une part, la démarche ne doit pas se limiter à un exercice technique inaccessible aux différents acteurs de la société (Eurodad, 2001) ; d'autre part, les moyens doivent être mobilisés pour la disponibilité d'informations et de données pertinentes et fiables, afin que l'on puisse en tirer des enseignements pratiques pour la définition ou la réorientation des politiques (voir chapitre XI).

Il est assez caractéristique que, dans les documents d'évaluation des DSRP établis par la Banque Mondiale et le FMI, on se contente d'énumérer à la fin du document de nombreuses contraintes et risques, pour la plupart majeurs, avec peu de commentaires sur leurs implications et les moyens précis envisageables pour y remédier. On mentionne ainsi selon les pays : les risques de dégradation des termes de l'échange, les risques politiques, les faiblesses institutionnelles, les risques de catastrophe naturelle, les risques de diminution des financements extérieurs. Le classement de ces différentes contraintes

---

22. Notamment les PSIA (*Poverty and Social Impact Analysis*) déjà préconisées par les IBW dans certains pays et qui devraient être menées pour aider à l'élaboration des DSRP, mais qui sont difficiles à mettre en œuvre, faute de capacités (compétences) et de données.

dans cette rubrique « risque » ressemble à un aveu d'impuissance pour définir et préconiser des stratégies adaptées et efficaces pour maîtriser des facteurs clés conditionnant la réussite des politiques. D'une certaine manière, ces facteurs sont laissés de côté tant qu'une évaluation précise de l'ampleur de leurs impacts n'est pas réalisée, en attendant que des pressions réelles se fassent jour pour que les problèmes soient sérieusement considérés et que des solutions réellement appropriées soient proposées<sup>23</sup>. Il s'agit peut-être aussi d'une façon de se dédouaner à l'avance en cas d'échec des stratégies de réduction de la pauvreté.

## CONCLUSION

La confrontation des objectifs affichés par les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté dans le cadre des DSRP à leur élaboration concrète sur le terrain met clairement en évidence les faiblesses du processus en cours. Sur le plan du contenu des politiques elles-mêmes, les lacunes observées ne font que refléter les insuffisances des stratégies préconisées par les institutions internationales, déjà relevées dans les chapitres I et II : caractère insaisissable de la pauvreté et des pauvres en tant qu'acteurs sociaux, incertitude sur les procédures d'arbitrage des conflits d'intérêt, ambiguïté quant au rôle de l'État, oubli sélectif de certaines politiques de redistribution, traitement allusif de la question des inégalités et de l'environnement international ou encore manque de hiérarchisation des priorités dans un contexte de fortes contraintes financières et humaines, malgré les ressources dégagées par l'Initiative PPTE d'allègement de la dette.

Du côté du processus participatif, qui finalement constitue la principale innovation dans la démarche entreprise, les difficultés et les contradictions n'en sont pas moins prégnantes :

- la puissance hégémonique des IBW, par rapport aux différents acteurs nationaux, est contraire à l'approche participative. Leur rôle est ambigu dans la mesure où elles imposent des conditionnalités tout en prônant la maîtrise du processus par le pays ;
- diverses contraintes et limites dues aux contextes en vigueur dans les différents pays n'ont pas été prises en considération. C'est le cas en particulier des difficultés de gestion du processus (organisation et règlement des conflits d'intérêt), ainsi que des lacunes du côté des participants en termes de capacités à se

---

23. La contrainte de la dette a été traitée de façon similaire avant le lancement de l'Initiative PPTE renforcée.

coordonner, à analyser, critiquer, proposer des politiques et enfin à influencer effectivement sur les décisions finales.

Le principe du processus participatif suscite des exigences démocratiques, que les pays du Sud comme les bailleurs de fonds ne sont pas nécessairement prêts ni outillés pour satisfaire. Et ce, d'autant plus que sa réalisation effective est prise en tenaille entre deux objectifs difficilement conciliables : prise en compte de tous les points de vue d'une part, rigueur et efficacité d'autre part. Il n'est pas étonnant que les populations, voire même les responsables nationaux, restent d'une certaine manière sceptiques sur son véritable intérêt. Ce scepticisme peut avoir un effet démobilisateur, surtout s'il perdure. Certes, il s'agit d'un processus évolutif qui est censé s'améliorer avec le temps. Mais ce dernier joue en défaveur des pays pauvres. Les déceptions et la perte de confiance engendrées par les échecs, sans parler de l'impact potentiellement négatif de l'inadéquation des politiques mises en œuvre dans la précipitation, risquent d'enliser durablement les pays dans la pauvreté.

Cependant et malgré les déficiences, la démarche engagée autour de l'élaboration des DSRP a d'ores et déjà eu des répercussions positives, quoique modestes. Outre l'incitation à orienter les politiques en faveur des pauvres, les impacts sont différenciés suivant les contextes. Des avancées substantielles relevées dans certains pays méritent d'être soulignées :

- l'ouverture de nouveaux espaces de débat public, et l'implication des différents acteurs de la société ;
- l'amélioration de la gestion budgétaire, avec en particulier une plus grande transparence ;
- la fixation d'objectifs précis et mesurables permettant un suivi et une évaluation concrète des politiques, même si l'intérêt accordé par les pays au volet suivi/évaluation reste pour l'instant limité.

Au total, le risque d'échec des processus DSRP est bien réel. Il pourrait se nourrir à la fois des incohérences et du caractère peu novateur des politiques proposées, et de la faible qualité du processus participatif qui limite son impact sur la portée effective des politiques qui en découlent. Mais à la différence des politiques d'ajustement structurel antérieures, verrouillées d'entrée par les IBW, le jeu est ouvert. Jamais à ce jour, les conditions formelles de l'émergence de politiques publiques, soutenues par l'aide internationale, orientées vers la réduction de la pauvreté et le développement n'ont été aussi favorables. Tout dépendra de la capacité des acteurs sociaux, notamment dans les PED, à se saisir de cette opportunité.

**BIBLIOGRAPHIE**

- AFD (2001), *L'AFD et la réduction de la pauvreté et des inégalités. Note de doctrine*, mimeo, Paris, janvier.
- Bako-Arifari N., Le Meur P-Y. (2001), « Les dynamiques locales face aux interventions de développement », in G. Winter, dir., *Inégalités et politiques publiques en Afrique ; pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Karthala-IRD, Paris.
- Banque mondiale (1981), *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, Washington.
- Banque mondiale (1994), *L'ajustement en Afrique : Réformes, Résultats et Chemin à parcourir*, Rapport de la Banque Mondiale sur les politiques de développement, Washington, mars.
- Banque mondiale (1997), *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington.
- Banque mondiale (1998), *Assessing Aid; what works, what doesn't and why*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, New York.
- 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 (2001c), *Forum Africain sur les Stratégies de Réduction de la Pauvreté ; Citations du jour : Jour 1*, disponible sur le site de la Banque mondiale [www.worldbank.org/wbi/attackingpoverty].
- Bratton M., van de Walle N. (1997), *Democratic Experiments in Africa. Regime Transition in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Chambas G., Kerhuel F. (2001), « La réforme de l'État : Implications des Cadres stratégiques de réduction de la pauvreté », *Afrique Contemporaine*, numéro spécial, 3e trimestre, pp. 78-85.
- Chavagneux (2001), « Lutte contre la pauvreté ; les enjeux politiques d'un slogan », *Politique africaine*, n°82, juin, pp. 161-168.
- Chavagneux C., Tubiana L. (2000), « Quel avenir pour les institutions de Bretton Woods ? Les transformations de la conditionnalité » in F. Bourguignon, C. Chavagneux et L. Tubiana, P. Salama, J. Valier, *Développement*, rapport du Conseil d'Analyse Economique, Documentation française, Paris, pp. 43-74.
- Cling J.P. (2001), « Réforme agraire et démagogie électorale au Zimbabwe », *Afrique Contemporaine*, n° 197, janvier-mars, pp. 64-75.

- Club du Sahel (2001), *Gérer l'économie localement en Afrique : Evaluation et Prospective de l'économie locale*, Manuel ECOLOC, Tome 1, Document de synthèse, Club du Sahel/OCDE, PDM, Paris, février.
- Collier (1997), « The Failure of Conditionality », in C. Gwin et J. Nelson (dir.), *Perspectives on Aid and Development*, Policy Essay n° 22, Overseas Development Council, Washington.
- Commission Européenne (2001), *PRSP Review : Key Issues*, octobre.
- Cornia G. A., Jolly R., Stewart F. (dir.) (1987), *L'ajustement à visage humain : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*, UNICEF/Economica, Paris.
- Devarajan S., Dollar D., Holmgren T. (2001), *Aid and reform in Africa; Lessons from ten case studies*, Banque mondiale, Washington, avril.
- DGCID (2001), *Lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion : une contribution au débat*, Paris, MAE.
- Eurodad (2000a), *Poverty reduction Strategies: what have we learned so far?* disponible sur le site de Eurodad [www.eurodad.org], septembre.
- Eurodad (2000b), *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): the big picture*, European Network in debt and development, disponible sur le site de Eurodad [www.eurodad.org], septembre.
- Eurodad (2001a), *Many dollars, Any changes? Executive Summary*, disponible sur le site de Eurodad [www.eurodad.org], octobre.
- Eurodad (2001b), *Eurodad Poverty and structural adjustment update*, spring meetings 2001, disponible sur le site de Eurodad [www.eurodad.org], novembre.
- Fonds monétaire international et Banque mondiale (2001), *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs); Progress in Implementation*, Comité du Développement, 26 septembre.
- Gunter B.G. (2001), « Does HIPC initiative achieve its goal of debt sustainability ? », document présenté à la conférence WIDER/UNU sur le thème « Debt Relief », Helsinki, Finland, 17-18 August.
- Haan, A. with Lipton M., Darbellay E., O'Brien D., Samman E. (1997) : *The role of government and public policy in poverty alleviation in SSA*, Collaborative Research Project, Poverty, Income distribution and Labour Market Issues in Sub-Saharan Africa, AERC, décembre.
- Habard P. (2001), « Les enseignements des processus d'élaboration de stratégie de réduction de la pauvreté dans les pays du Resal en 2000 », Solagral, document présenté au Séminaire International « La pauvreté à Madagascar : État des lieux, facteurs explicatifs et politique de réduction », organisé par MADIO/INSTAT, DIAL/IRD, RESAL/UE, Antanarivo, 5-7 février.
- Haubert M. (2001), « Le risque idéologique », *Courrier de la Planète*, N°63, vol. 63, juin, pp.12-14.
- Hirschman A. (1991), *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Editions Fayard, Collection L'espace Politique, Paris.



- Kankwenda M., Grégoire L.J., Legros H., Ouédraogo H. (1999), *La lutte contre la pauvreté en Afrique sub-saharienne*, PNUD-Economica, Paris.
- Killick T. (1998), *Adjustment, Income Distribution and Poverty in Africa : A Research Guide*, Collaborative Research Project, Poverty, Income distribution and Labour Market Issues in Sub-Saharan Africa, AERC, juin.
- Klasen S. (2001), *In Search of The Holy Grai : How to Achieve Pro-Poor Growth?* Background Paper to the SPA Task Team Growth and Equity. Eschborn: GTZ. Document présenté au *SPA Task Team Meetings*, 6-9 novembre, Addis Abeba.
- Klugman J. (2001), *Poverty Reduction Strategy Sourcebook : Overview*, disponible sur le site de la Banque mondiale [www.worldbank.org /poverty/strategies], version pour commentaires, avril.
- Lalmant C. (2001), *Les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté*, Haut Conseil de la Coopération Internationale, septembre.
- 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.
- McGee R., Levene J., Hughes A. (2001), *Assessing Participation in Poverty Reduction Strategy Papers : A Desk-Based Synthesis of Experience in Sub-Saharan Africa*, Participation Group, Institute of Development Studies, Draft Report, octobre.
- Meltzer A. (2000), *Report*, sur le site [http://phantom-x.gsia.cmu.edu/IFIAC].
- Naudet J.-D. (1999), *Vingt ans d'aide au Sahel, Trouver des problèmes aux solutions*, OCDE-Club du Sahel, avril.
- Naudet J.-D. (2000), *La comptabilisation des flux d'aide au Mali*, Club du Sahel / OCDE, août.
- OCDE (1997), *Evaluation of programs promoting participatory development and good governance, Synthesis Report*, Development Assistance Committee Expert Group on Aid Evaluation, Paris.
- ODI (2001), *PRSP Institutionalisation Study: Final Report*, submitted to the Strategic Partnership with Africa, October.
- Raffinot M., Roubaud F. (2001), « Recherche fonctionnaires désespérément », in *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?* Revue *Autrepart* n° 20, Editions de l'Aube-IRD, pp. 5-10.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2001), « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », Revue *Autrepart*, n° 20, Editions de l'Aube-IRD, pp. 43-60.
- Roubaud F. (2000), *Identités et transition démocratique : l'exception malgache ?*, Tsipika-L'Harmattan, Paris.
- Roubaud F. (2001), Démocratie électorale et inertie institutionnelle à Madagascar, in *l'Afrique politique, réformes des États africains*, CEAN, Karthala, Paris.

- Rubio G., Prennushi G., Subbarao K. (2001), *Monitoring and Evaluation*, disponible sur le site de la Banque mondiale [[www.worldbank.org/poverty](http://www.worldbank.org/poverty)], version pour commentaires, avril.
- Scholte J. A. (2001), « Qu'est ce que la société civile mondiale », *Courrier de la Planète*, n° 63, vol. 63, juin, pp.6-11.
- Serra R. (2001), « Poverty and Governance Reforms in Mali », Wolfson College, University of Cambridge. Communication au forum de capitalisation des recherches en matière de croissance et de pauvreté sur le Mali (CSLP), Bamako, 12 – 15 juin .
- Severino J.-M. (2001), « Les fondements stratégiques de l'aide au développement au XXIe siècle », *Critique Internationale*, n° 10, janvier.
- Summers L. (2001), intervention au séminaire des directeurs-pays de la Banque mondiale, mai.
- Thin N., Underwood M., Gilling M. (2001), *Sub-Saharan Africa's Poverty Reduction Strategy Papers from Social Policy and Sustainable Livelihoods Perspectives*, a report for the Department For International Development, Oxford Policy Management, mars.
- Tikare S., Youssef D., Donnelly-Roark P., Shah P. (2001), *Organizing Participatory Processes in the PRSP*, disponible sur le site de la Banque mondiale [[www.worldbank.org/poverty/strategies](http://www.worldbank.org/poverty/strategies)], version pour commentaires, avril.
- Wade R. H. (2001), « Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty », *World Development*, vol. 29, n° 8, août, pp.1435-1442.
- Whaites A. (2000), *PRSP: Good news for the poor? Social conditionality, Participation, Poverty Reduction*, World Vision International.
- Wood A., Mayer J. (1998), « Africa's export structure in a comparative perspective », Study n° 4, *African Development in a Comparative Perspective*, CNUCED, Genève.

Cling J.P., Razafindrakoto Mireille, Roubaud François. (2003)

Elaboration et mise en oeuvre des DSRP : portée et limites du processus

In : Cling J.P. (ed.), Razafindrakoto Mireille (ed.), Roubaud François (ed.). Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté

Paris (FRA) ; Paris : Economica ; DIAL, 169-218. ISBN 2-7178-4417-1