

---

# CHAPITRE VI

## Un processus participatif pour établir de nouvelles relations entre les acteurs

*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 X) 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). Afin de maximiser l'efficacité de la lutte contre la pauvreté, un processus participatif associe les bailleurs de fonds et l'ensemble des acteurs sociaux à l'élaboration du DSRP, ainsi qu'à son suivi et à sa mise en œuvre.

La nouvelle démarche constitue un tournant qui découle de la prise de conscience de l'existence de graves lacunes dans les stratégies passées, qui sont principalement attribuées par la Banque mondiale à leur manque d'appropriation par les pays censés les mettre en pratique. Le bilan de son action dressé à l'occasion de la conférence de Monterrey est éloquent à cet égard (Banque mondiale, 2002a) : « *Une leçon tirée de l'expérience passée est que la réforme ne réussit généralement pas sans une forte appropriation locale et une approche large, qui inclut la prise en compte des institutions, la gouvernance et la participation des acteurs - une leçon qui constitue le moteur du processus des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) ».*

Les DSRP prennent en compte ces enseignements. Leur objectif est de respecter les principes suivants :

- « appropriation » ; 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 » (*ownership*) par le pays ;
- « insertion » ; le processus participatif est d'abord censé contribuer à enrichir les débats et à définir une stratégie plus adéquate, répondant aux véritables besoins sociaux ; cette démarche, désignée sous le terme d'« insertion » (*empowerment*), est censée donner aux pauvres l'opportunité d'influer sur les politiques qui affectent leurs conditions de vie ;
- « responsabilité démocratique » ; à travers la participation, on introduit l'ensemble des acteurs sociaux dans le domaine réservé de l'Etat, qui doit maintenant rendre compte de ses actes, avec pour objectif le respect du principe de « responsabilité démocratique » (*accountability*), qui était souvent négligé jusqu'alors dans la plupart des pays pauvres.

Près de soixante pays à bas revenu (c'est-à-dire la quasi-totalité des pays de cette catégorie, voir tableau VI.1) sont engagés dans le processus des DSRP, sachant que les principaux bailleurs de fonds se sont alignés sur cette nouvelle approche. Pour ces pays, le processus participatif est censé changer les règles du jeu en transformant la manière dont les politiques économiques et sociale sont définies et mises en œuvre. Il est donc particulièrement important d'effectuer une première évaluation de ce processus, ce qui est l'objet de ce chapitre<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). On cherche ensuite à évaluer dans quelle mesure ces principes sont appliqués sur le terrain, ainsi qu'à identifier les innovations et les problèmes qu'entraîne cette nouvelle approche. Dans ce but, les trois parties suivantes sont consacrées chacune à un des principaux acteurs sociaux – bailleurs de fonds, désignés désormais sous le terme de « partenaires » du développement, société civile et Etats – ; il s'agit à la fois de décrire le nouveau rôle attribué à ces acteurs, tout en analysant les relations qu'ils entretiennent entre eux. Une grande variété de travaux existants est mobilisée (en particulier tirés de

---

1. Cette évaluation est nécessairement très préliminaire, puisque moins de trente pays sur un total d'environ soixante avaient terminé leur processus participatif et finalisé leur DSRP au moment de la rédaction de ce chapitre (mi-2003).

recherches de terrain) afin d'analyser la portée et les limites des processus participatifs.

TABLEAU VI.1.– Liste des pays engagés dans le processus DSRP

<b>Afrique (35) :</b>	<b>Amerique centrale et du Sud (4) :</b>
Angola	Bolivie
Bénin	Guyana
Burkina Faso	Honduras
Burundi	Nicaragua
Cameroun	
République Centrafricaine	<b>Asie (15) :</b>
Comores	Arménie
République démocratique du Congo	Azerbaïdjan
République du Congo	Cambodge
Côte d'Ivoire	Georgia
Djibouti	Indonésie
Erythrée	Kirghizistan
Ethiopie	Laos
Gambie, La	Mongolie
Ghana	Népal
Guinée	Pakistan
Guinée-Bissau	Sri Lanka
Kenya	Tadjikistan
Lesotho	Timor oriental
Madagascar	Vietnam
Malawi	Yémen
Mali	
Mauritanie	<b>Europe de l'Est (4) :</b>
Mozambique	Albanie
Niger	Bosnie Herzégovine
Nigeria	Macédoine FYR
Ouganda	Moldavie
Rwanda	
Sao Tome et Principe	
Sénégal	
Sierra Leone	
Tanzanie	
Tchad	
Togo	
Zambie	

## UNE NOUVELLE APPROCHE POUR LA DÉFINITION ET LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DANS LES PAYS PAUVRES

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<sup>2</sup>.

Selon ce document (Banque mondiale, 2002b), « *six principes de base sous-tendent la définition et la mise en œuvre des DRSP. Ces principes énoncent que les stratégies devraient être :*

- *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 multi-dimensionnelle 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. 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 leur étaient adressées, leur reprochant un manque de prise en compte des opinions et des spécificités des pays.

---

2. Toutes les citations du *sourcebook* de la Banque mondiale proviennent de la version anglaise traduite par les auteurs.

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

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.* »

Le concept de processus participatif vise trois objectifs, développés plus en détail dans la suite de ce chapitre : l'« appropriation » des politiques par les pays concernés, à travers 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; l'« insertion » des pauvres, invités à s'exprimer et à participer à la définition des politiques (en leur permettant de mieux identifier et prendre en compte leurs problèmes et leurs attentes, cette approche s'inscrit dans la lutte contre l'exclusion sociale qui est une des dimensions de la pauvreté selon A. Sen); enfin, la « responsabilité démocratique » du gouvernement, appelé à rendre des comptes à sa population sur les résultats de ses politiques et sur sa gestion budgétaire.

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'Etat, 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)<sup>3</sup>, qui conditionne l'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE (voir chapitre X), 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.

---

<sup>3</sup> Chaque DSRP est validé par les conseils de la Banque mondiale et du FMI. La validation du DSRP débouche sur la rédaction d'un document co-signé par les deux organisations, désigné sous le terme de *Joint Staff Assessment* (JSA).

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 poids 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.

Le schéma VI.1 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.

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 ?

SCHEMA VI.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

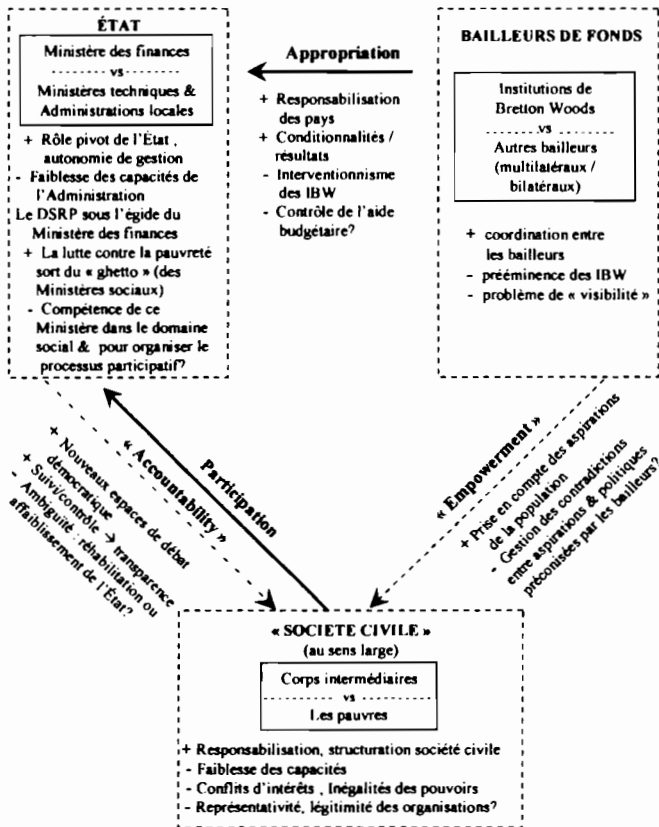
Il est évidemment prématuré de répondre précisément à une telle question, dans la mesure où les DSRP sont tout juste en train d'être mis en place, les processus n'ayant généralement pas encore abouti. Dans la logique des DSRP, la participation simultanée de trois acteurs – Etat, société civile, bailleurs de fonds – 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* ».

En conséquence, nous avons cherché à analyser les processus participatifs en cours, ainsi que leurs chances de succès futures à l'aide d'une grille de lecture (schéma VI.2) fondée sur l'identification des acteurs clé du dispositif, qui met en lumière, les modalités de leurs



interactions (convergences d'intérêts, alliances tactiques, rapports de pouvoir, lignes de tensions, conflits ouverts, etc.).

Schéma VI.2.– Une grille de lecture des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté



Les trois catégories génériques distinguées dans notre grille de lecture en première approximation peuvent elles-mêmes être décomposées en deux sous-groupes, l'un dominant et l'autre dominé :

- l'Etat au sens large, en différenciant le Ministère des finances et les autres institutions publiques (ministères techniques, administrations locales) ;
- la société civile au sens large, en différenciant les corps intermédiaires organisés et les citoyens (dont l'expression est censée être relayée à travers « l'opinion publique »), plus particulièrement les pauvres ;

- les bailleurs de fonds, en différenciant les IBW du reste des donateurs (multilatéraux et bilatéraux).

Le schéma VI.2 tente de synthétiser l'intensité et la nature des relations (tant inter qu'intra) qui caractérisent, aujourd'hui et « en moyenne », ces trois pôles. Nous avons cherché à signer les principaux facteurs qui œuvrent concrètement en faveur (+) ou à contre-courant (-) d'une coordination efficace et équilibrée des politiques de lutte contre la pauvreté. L'intérêt de cette représentation n'est pas seulement heuristique. Elle peut aussi être appliquée (et éventuellement affinée) à des contextes nationaux spécifiques et partant, mobilisée dans une perspective prescriptive pour résorber les contradictions qui risquent de mettre en péril la réalisation des objectifs affichés des DSRP. En effet, la structuration de ce champ tripolaire n'est pas figée, mais le résultat d'une construction sociale sans cesse en chantier.

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 de nouveaux prêts concessionnels de la part des IBW, les DSRP constituent ainsi désormais un instrument-clé dans les relations entre les pays concernés 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, Dollar et Holmgren, 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, 2001a).

### **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)<sup>4</sup>. 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'Etat (voir pour le cas de Madagascar le chapitre V

---

4. Mais une étude de cas conduite sur six pays pauvres (Albanie, Ghana, Kenya, Mozambique, Vietnam et Zambie) conclut que l'allègement de la conditionnalité dans le cadre des nouveaux instruments mis en place suite au lancement des DSRP est limité au FMI. Cet allègement serait étroitement conçu selon cette étude, et restreint aux conditionnalités structurelles en excluant celles de type macro-économique. Enfin, l'étude évoque le risque que les principales conditionnalités structurelles abandonnées par le FMI soient reprises par les programmes de la Banque mondiale (Killick, 2002).

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.

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).

---

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.

Pour les pays récipiendaires, 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, 2000a et 2000b). Ces deux derniers problèmes sont encore plus aigus dans le cas de l'aide budgétaire. A terme, le renforcement de la capacité de gestion des Etats 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, 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 Etats-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 de Développement du Millénaire 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.

## Encadré VI.1

**La difficile définition des instruments de la nouvelle conditionnalité : l'expérience du Burkina.**

Dans le cadre de l'appui à l'ajustement structurel et du *Strategic Partnership with Africa*, le Burkina Faso a été retenu pour conduire un test sur une nouvelle approche des conditionnalités. Cette initiative menée par la Commission Européenne a débuté en 1997. Elle avait pour objectifs d'améliorer l'appropriation par le gouvernement du processus de définition, de suivi et d'évaluation des politiques, d'améliorer l'efficacité de l'aide, notamment sa coordination et sa prévisibilité, grâce à la mise en place d'indicateurs de performance mesurables et préalablement définis. Les indicateurs utilisés pour évaluer et décaisser l'appui budgétaire portaient sur les orientations et les procédures budgétaires, la gestion des marchés publics, la santé (taux de fréquentation des structures sanitaires, coûts des actes médicaux, taux de couverture vaccinale, etc.) et l'éducation (taux de scolarisation en primaire, coût moyen de scolarisation en primaire, etc.).

Il ressort des discussions avec des fonctionnaires burkinabés et des représentants locaux des bailleurs de fonds une certaine déception quant aux résultats de cette initiative. La difficulté à contrôler les informations fournies, le manque de réflexion sur les outils de suivi à mettre en œuvre, la question de la co-responsabilité et du degré de liberté du gouvernement sur la définition des actions à mener pour atteindre les objectifs fixés sont autant de facteurs évoqués pour expliquer ce semi-échec. Bien que conscients des lacunes du système la Commission Européenne et un certain nombre de bailleurs de fonds bilatéraux ont cependant souhaité que l'expérience se poursuive dans le cadre du DSRP, dans le but d'inciter l'accélération des réformes visant à adopter la démarche de suivi de réalisation des objectifs, et de signifier au gouvernement burkinabé sa confiance dans les politiques qu'il souhaite mener. La poursuite de la nouvelle approche de la conditionnalité au sein du DSRP a reçu l'aval de la Banque mondiale et des autres bailleurs.

Selon une étude de terrain dont le but était d'évaluer le dispositif de suivi des politiques budgétaires, les instruments de la nouvelle conditionnalité sont critiquables tant sur le dispositif de suivi que sur les pratiques des bailleurs de fonds (Malgoubri *et alii*, 2002). Voici les principaux points évoqués par l'étude.

La réflexion sur le système de suivi est insuffisante. Par exemple, l'ensemble des indicateurs, qu'ils soient d'*input*, d'*output*, d'*outcome* ou d'*impact*, est suivi annuellement (à l'exception des indicateurs de pauvreté monétaire qui sont issus d'enquêtes auprès de ménages, devant avoir lieu tous les quatre ans). Or, cette périodicité n'est ni adaptée à tous les indicateurs ni aux capacités de suivi de l'administration. Les effets d'une intervention publique peuvent avoir lieu sur une échelle temporelle plus longue que l'année budgétaire. La réalisation de ces indicateurs dépend de plusieurs éléments, dépendants et indépendants de l'action gouvernementale. Le lien entre les politiques budgétaires et les résultats en matière de réduction de la pauvreté ne sont pas clairement identifiés. Cela suppose un ciblage plus fin des actions à mener, la mise en place d'enquêtes permettant d'estimer l'impact de politique publique d'intervention ainsi qu'une augmentation conséquente des capacités d'analyse de l'administration. Par ailleurs, le contrôle de la qualité de l'information collectée est insuffisant. Par exemple, trop souvent ce sont les pourvoyeurs de services publics qui sont en charge de fournir les données sur le niveau de fréquentation des services publics. Ils manquent souvent de motivation ou sont peu renseignés sur les objectifs de la démarche. Cette méthode ne permet pas de renseigner sur des facteurs expliquant le niveau de la demande de services publics autres que le niveau de l'offre.

Malgré le protocole de soutien conjoint au PRSP signé par la Banque mondiale et la Commission européenne, un désaccord subsiste entre les deux sur le suivi du DSRP. La Banque mondiale continue à formuler des conditionnalités sur les instruments et non pas seulement sur les résultats, à l'inverse de la position européenne. La Banque mondiale attend que le gouvernement mette en place un meilleur dispositif de suivi. Elle ajoute un argument juridique selon lequel accordant des prêts et non des dons, le contrat exige, alors, que son emprunteur s'engage à des actions et non à atteindre des résultats par nature incertains. De même, le document définissant les mesures à prendre pour parvenir au point d'achèvement de l'Initiative PPTTE exige des réformes pas forcément en accord avec les objectifs du DSRP. Il est demandé l'adoption d'un nouveau plan de recrutement d'enseignants sur une base contractuelle et non plus sur celle de la fonction publique et selon une grille salariale inférieure, mesures ne figurant pas dans le DSRP. Il est aussi exigé en matière de gouvernance des actions non inscrites dans le DSRP. De plus, la gestion actuelle des fonds PPTTE se rapproche plus d'une gestion de projet que d'une aide budgétaire. Les pratiques et les messages émis par les bailleurs de fonds sont donc ambigus, ce qui met en doute l'appropriation des réformes de la part du gouvernement mais aussi finalement des bailleurs de fonds eux-mêmes ! Finalement, il est regrettable que, bien que la réflexion sur les indicateurs et système de suivi ait été menée depuis 1997, le système qui en résulte soit aussi « imparfait » que dans les autres pays sous DSRP. De plus, le fait de s'être focalisé sur les indicateurs a évacué le débat indispensable sur le contenu des réformes, l'appropriation possible des indicateurs ne dit donc rien quant à l'appropriation des réformes !

Source : D'après Mesplé-Somps *et alii* (2003)

L'encadré VI.1 décrit quelques uns des problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre de cette nouvelle approche au Burkina Faso. L'accent mis sur les résultats des politiques pose aussi des problèmes analytiques : 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 chapitre I).

### **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<sup>6</sup>.

La Commission européenne a ainsi considéré que les DRSP devaient servir de base pour la définition de ses politiques d'aide (encadré VI.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 DRSP. »* (Commission européenne, 2001) Mais cette volonté pose aussi le problème de la participation de l'aide 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, les IBW se sont parfois montrés réticents à leur participation lorsqu'ils l'ont proposée (voir chapitre VIII). 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 VI.2).

## **LE PROCESSUS PARTICIPATIF, FACTEUR DE RENFORCEMENT DE LA DEMOCRATIE**

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

---

6. Par exemple, Panos (2002) considère que le cadre macro-économique n'était pas objet de débat dans le cadre du processus participatif organisé au Nicaragua, notamment parce que ce volet du PRSP était largement déterminé par la FRPC négociée simultanément avec le FMI.



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.

#### Encadré VI.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, PPTÉ, 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'Etat 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 DSRP, 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 étonnement 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 VIII, 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.

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 (encadré VI.3 en fin de chapitre).

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'Etat ni la sphère marchande. Pour reprendre la définition de Scholte (2002) : « *la société civile est un espace politique dans lequel des associations bénévoles cherchent à modeler les règles qui régissent tel ou tel aspect de la vie sociale. En l'occurrence, le terme de 'règles' peut se rapporter à des politiques spécifiques, des normes plus générales ou à des structures sociales plus profondes* ».

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). Selon Hoddinott (2002) : « *dans les communautés fractionnées, où dans celles où la confiance et/ou le capital social sont faibles, il existe un risque que la participation communautaire résulte dans la captation des bénéfices par les élites locales, au détriment des pauvres* ».

Les syndicats de salariés sont généralement exclus du processus. Cette exclusion les affaiblit encore plus, alors que ceux-ci ont déjà 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 VIII 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, Levene et Hughes, 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). La tension entre légitimité démocratique (basée sur les élections) et représentativité et participation, en liaison avec le poids croissant de la société civile et du concept de gouvernance, est loin d'être restreinte aux pays pauvres. Cette tension est également de plus en plus aiguë dans les démocraties historiques du Nord (Capdevielle, 2003).

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. 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'Etat 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 explicité, 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 Nicaragua par exemple, la privatisation des services de distribution de l'eau a été inscrite dans le DSRP 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 (Habbard, 2002). 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 régie 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 REHABILITATION 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). La Banque mondiale considère que ce problème se pose de manière particulièrement aigue en Afrique (Banque mondiale, 2000c) : *« les décennies de l'ajustement ont aussi donné lieu à une détérioration substantielle de la qualité des institutions publiques, à la démoralisation des fonctionnaires et à la baisse de l'efficacité de la prestation des services dans beaucoup de pays. Avec des revenus à la baisse, ces effets – qu'il est impossible d'inverser rapidement – se sont traduits par des indicateurs sociaux et des capacités médiocres dans de nombreux pays, et par des pertes de capital humain, surtout (mais pas exclusivement) dans la fonction publique. »* 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. À 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 d'un processus participatif lourd et complexe. Cette mission demande du temps, mais aussi des ressources financières et humaines. Sa réussite dépend d'un certain nombre de conditions préalables qui ne



sont généralement pas remplies compte tenu du contexte actuel dans les pays pauvres, et ce d'autant que des pressions diverses s'exercent pour l'obtention de résultats rapides. En premier lieu, les limites en termes de capacité institutionnelle et les coûts exorbitants pour gérer et maintenir la mobilisation des parties prenantes sur le long terme limiteront l'ampleur du processus. Les faiblesses des compétences organisationnelles apparaissent dès les premiers stades de consultation et d'élaboration des politiques.

Dans des pays dotés d'une expérience limitée en la matière, la mise en place de mécanismes efficaces de participation et de suivi des programmes par les citoyens est loin d'être aisée, en particulier en présence de contraintes strictes en termes de calendrier<sup>7</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. Au Cambodge par exemple, le PRSP intérimaire a pourtant seulement été diffusé en langue khmer dans sa version finale, tandis que toutes les versions précédentes n'étaient disponibles qu'en anglais (Whaites, 2002). 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 et le Nicaragua, les documents intérimaires ont intégré les politiques antérieures de lutte contre la pauvreté, mais ce constat est loin d'être généralisé.

---

7. 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 PPTF 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. »

## 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 (Banque mondiale et FMI, 2001a), 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 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 prédateur, 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 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.

### **CONCLUSION**

La confrontation des objectifs affichés par les processus participatifs préconisés pour l'élaboration et la mise en œuvre des DSRP à leur application concrète sur le terrain met clairement en évidence les faiblesses du processus en cours. Comme le montre ce chapitre, les difficultés et les contradictions suivantes sont particulièrement prégnantes :

- la puissance hégémonique des IBW par rapport aux différents acteurs nationaux est contraire à l'approche participative ; leur rôle est ambigu car 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

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 DSRP est bien réel. Il pourrait se nourrir à la fois de la faible qualité du processus participatif qui limite son impact sur la portée effective des politiques qui en découlent, et des incohérences et du caractère peu novateur des politiques proposées – ces derniers aspects liés au contenu des politiques étant analysés dans le chapitre suivant. 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.

## Encadré VI.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 vienne 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 notamment, 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, Madagascar, Mali, 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 captation de la rente constituée par l'accès aux ressources publiques (« l'accès à la mangeoire »). Le contrôle citoyen et la responsabilité démocratique (*accountability*) des autorités et de la classe politique y sont toujours déficients. Rien n'indique que la corruption a baissé. Le lien entre type de politique suivie et vote n'est pas explicitement connu a priori, 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, Ouganda, 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 inexistantes. 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, L'autier (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 ».

Sous la direction de

Jean-Pierre  
CLING

Mireille  
RAZAFINDRAKOTO

François  
ROUBAUD

# LES NOUVELLES STRATÉGIES INTERNATIONALES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

2<sup>e</sup> édition





---

# Sommaire

---

**INTRODUCTION** **Tout changer pour que tout reste pareil ?**  
*par Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud*

**PARTIE I** **DIAGNOSTIC ET REFLEXIONS SUR LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE**

**Chapitre I** **Une analyse critique du discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté**  
*par Jean-Pierre Cling*

**Chapitre II** **Pauvreté, inégalité des conditions et inégalité des chances**  
*par Denis Cogneau*

**Chapitre III** **Les modes de régulation de la pauvreté en Europe : quelles leçons en tirer ?**  
*par Serge Paugam*

**Chapitre IV** **Pauvreté urbaine et récession en Afrique subsaharienne**  
*par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud*

**Chapitre V** **Pensent-ils différemment ? La voix des pauvres à travers les enquêtes statistiques**  
*par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud*

