
CHAPITRE VII

Le contenu des DSRP : Au sud rien de nouveau ?

*Jean-Pierre Cling
Mireille Razafindrakoto
François Roubaud*

ENVIROIN SOIXANTE PAYS se sont engagés dans l'Initiative DSRP, qui est devenue le cadre de référence des politiques de développement dans ces pays. Les IBW ont mobilisé d'énormes ressources humaines et financières pour mettre cette nouvelle approche en ordre de marche et assurer son succès. Tous les grands bailleurs de fonds leur ont emboîté le pas et conditionnent leur politique d'aide au respect de l'Initiative DSRP. Etant donné l'importance des efforts consentis pour introduire ces programmes, leur rôle croissant dans les pays concernés et la forte mobilisation de la communauté financière internationale, il ne fait aucun doute que leur réussite ou leur échec auront un impact déterminant sur les populations locales, mais aussi sur l'avenir de l'aide publique au développement.

Après avoir étudié les principes généraux des DSRP, qui constituent un programme précis et cohérent pour lutter contre la pauvreté, ce chapitre propose d'établir un premier diagnostic de leur contenu. L'analyse s'appuie sur l'examen des DSRP finaux et intérimaires achevés à la mi-2003¹, en portant une attention particulière sur ceux des pays qui les ont finalisés, ainsi que sur les évaluations effectuées par différentes institutions, notamment par les IBW elles-mêmes à travers les *Joint Staff Assessments* (JSA) menés conjointement par la Banque mondiale et du FMI ainsi que les bilans

1. A la mi-2003, 26 pays avaient finalisé leur DSRP : Albanie, Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Cambodge, Gambie, Ghana, Guinée, Guyana, Kirghizistan, Honduras, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Sri Lanka, Niger, Tadjikistan, Tanzanie, Vietnam, Yémen et Zambie.

tirées par chacune des deux institutions (AID et FMI, 2002)². 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. Nous établissons un lien direct entre les insuffisances du contenu des DSRP existant et celles des politiques préconisées par les Institutions de Bretton Woods dans ce domaine, analysées dans les deux premiers chapitres de cet ouvrage.

Nous montrons 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.

LE DSRP : UN PROGRAMME COHERENT ET PRECIS INTEGRANT LES MULTIPLES DIMENSIONS DE LA PAUVRETE

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 (*sourcebook*), la définition d'une politique de lutte contre la pauvreté requiert plusieurs passages obligés décrits ci-après (Tikare *et alii*, 2001).

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 (voir encadré VII.1). La nature et les facteurs déterminants de la pauvreté, ainsi que le profil des populations pauvres doivent faire l'objet

2. 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 par la Banque mondiale et le FMI (AID et FMI, 2002), pour le DFID (Thin, Underwood et Gilling, 2001), pour le HCCI (Lalmant, 2001), ou par Eurodad (2001a et 2001b), Panos (2002) et par Whaites (2002).

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-clé (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'Etat, l'amélioration du fonctionnement des institutions, et plus globalement de la gouvernance et de la démocratie.

Si 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.

Encadré VII.1

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.

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, Prensushi et Subbarao, 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.

PERTINENCE ET PORTEE DES POLITIQUES PROPOSEES

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 aboutis³. 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 VII.1) ;
- 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.

Le jugement porté par les IBW sur les processus participatifs dans les *Joint Staff Assessments* s'effectue à partir de quelques grands principes énoncés dans l'introduction générale du document de référence, le *sourcebook* (Banque mondiale, 2001a). Ces principes ont notamment pour but de veiller à ce que l'implication des acteurs du processus soit effective. Cette conditionnalité explique que dans la pratique, les DSRP sont relativement uniformes et se différencient en fait finalement assez peu dans leur partie macro-économique des recettes habituelles des PAS (stabilisation macro-économique et financière, libéralisation interne et externe). On assiste ainsi à un véritable processus d'homogénéisation des DSRP : pour obtenir les financements internationaux dont ils ont besoin, les pays ajustent leurs stratégies sur ce qu'ils savent avoir les faveurs des IBW ; ce processus de « calibrage » est encore renforcé par la mise à disposition des DSRP sur internet, engendrant un effet en cascade de contagion mimétique.

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. Chacun de ces aspects est analysé ci-après.

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

Politiques macroéconomiques et lutte contre la pauvreté : deux volets qui restent disjoints

Tous les DSRP insistent sur le fait que la stabilité macro-économique 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 totalement 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, 2001a). Implicitement, on suppose que la libéralisation, censée éliminer 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 œuvre dans le passé dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, les résultats dépendant du contexte de chaque pays (Eurodad, 2001a).

L'impact des réformes des politiques commerciales sur la pauvreté n'est ainsi généralement pas étudié, comme le reconnaît

l'évaluation menée par la Banque mondiale et le FMI (AID et FMI, 2002) : « *Bien que tous les DSRP complets soient favorables à une libéralisation du commerce en général, la majorité d'entre eux ne cherchent pas à approfondir les différents aspects de la question (...) Seuls le Honduras et le Mozambique ont tenté de clarifier le lien entre ces réformes et la croissance et la réduction de la pauvreté* ».

Le DSRP du Cambodge est un bon exemple à cet égard. Il s'agit d'un pays où la pauvreté rurale est très étendue, et qui est de surcroît limitrophe d'un des exportateurs de riz les plus compétitifs au niveau mondial, à savoir le Vietnam. La réduction importante des restrictions à l'importation prévue dans la perspective de l'entrée de ce pays à l'OMC pourrait donc avoir des implications majeures sur la pauvreté rurale (Oxfam, 2002). Pourtant, ce problème n'est absolument pas abordé par le DSRP ni par le *Joint Staff Assessment* présenté par les IBW.

Tout en reconnaissant cet oubli général, la Banque mondiale ne souhaite cependant pas que les politiques commerciales soient utilisées en faveur de la lutte contre la pauvreté et préconise plutôt d'utiliser d'autres instruments dans ce but. Le chapitre de son *sourcebook* consacré au lien entre politiques commerciales et réduction de la pauvreté affirme ainsi (Hoekman et alii, 2002) : « *Il pourrait être tentant de définir des politiques commerciales pro-pauvres en identifiant les secteurs qui sont importants pour les pauvres – ou bien du côté de la consommation ou bien de celui du revenu – et en isolant ces secteurs par une protection différenciée(...) Une meilleure approche consiste à tenter de développer deux types différents d'instruments – un premier, la politique commerciale, destiné à procurer les stimulants appropriés pour une utilisation et production efficaces des biens et services, et un autre, la politique de redistribution, visant à réduire la pauvreté* ».

Cette approche est justifiée par deux arguments : le premier tient au principe bien connu selon lequel un instrument ne peut viser qu'un seul objectif ; le second, du domaine de l'économie politique, est que différencier le régime commercial entre secteurs favorise les lobbies et constitue donc une source de distorsions. L'argumentation est cependant quelque peu simpliste, si on prend en compte d'une part les imperfections des marchés dans les pays en développement et d'autre part l'impact distributif important des politiques commerciales (que le *sourcebook* propose de compenser par des filets de sécurité).

C'est la raison pour laquelle l'impact redistributif des mesures de libéralisation commerciale, ainsi que les questions de rythme, de définition et de calendrier des réformes devraient impérativement être discutées par les DSRP. Nous partageons à cet égard la vision d'Oxfam (2002) : « *L'approche retenue par les DSRP reflète un problème*

général de pensée de la Banque mondiale et du FMI à propos des réformes commerciales. Celle-ci repose sur le dogme selon lequel le commerce est intrinsèquement bon pour la croissance et pour les pauvres. Tant que ce dogme ne sera pas remis en question, la nouvelle rhétorique des IBW sur la pauvreté demeurera en contradiction avec leurs politiques effectives. »

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

En insistant sur la prééminence de la croissance pour la réduction de la pauvreté (voir chapitre I), la Banque mondiale tend à sous-estimer certains facteurs importants au niveau macro-économique, concernant en particulier l'impact des inégalités. Comme l'écrit Bourguignon (2002) : « *Une partie des débats actuels sur la réduction de la pauvreté concernent la question de la contribution effective de la croissance économique à la réduction de la pauvreté. Il n'existe aucun doute sur le fait que plus de croissance économique se traduit par plus de réduction de la pauvreté. Mais quelle est l'élasticité correspondante ? Si celle-ci est élevée, alors les stratégies de réduction de la pauvreté exclusivement basées sur la croissance économique sont probablement justifiées. Si celle-ci est faible, toutefois, des stratégies ambitieuses de réduction de la pauvreté devraient combiner croissance économique et certaines formes de redistribution. »*

En pratique, l'impact de la croissance économique sur la pauvreté monétaire dépend pour beaucoup des inégalités initiales. De fortes inégalités réduisent mécaniquement l'impact de la croissance puisque les pauvres sont plus loin du seuil de pauvreté et puisque leur revenu initial est plus bas (Ravallion, 2001). Du fait de cette relation, toute redistribution des revenus a un « double dividende » en termes de réduction de la pauvreté : elle réduit d'abord instantanément la pauvreté en donnant aux pauvres un supplément de revenus ; elle contribue ensuite à accroître de manière permanente l'élasticité de la pauvreté à la croissance, et donc à une accélération de la réduction de la pauvreté pour un taux de croissance donné (Bourguignon, 2002).

On s'attendrait à ce que les DSRP prennent en compte ces conclusions, d'autant plus qu'ils fixent des objectifs très ambitieux en matière de réduction de la pauvreté, tels que la division par deux de la proportion de la population vivant dans une situation d'extrême pauvreté à l'horizon 2015 (cf. le premier des Objectifs de Développement du Millénaire). Aucun facteur jouant dans ce sens ne devrait ainsi être négligé.

Toutefois, l'analyse des documents montre que c'est loin d'être le cas et que la question des inégalités est très peu abordée dans la plupart d'entre eux, 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.

Notre analyse lexicographique des 15 premiers DSRP finalisés⁴ montre que ceux-ci préfèrent souvent le concept de disparité à celui d'inégalités, et que le mot redistribution est rarement employé, voire tabou dans certains cas. Le DSRP de la Bolivie est une exception puisqu'il mentionne ce terme sept fois. Plus généralement, les concepts d'inégalités⁵ sont utilisés très irrégulièrement (tableau VII.1). Certes, les quatre pays d'Amérique centrale et du Sud de notre échantillon, qui sont aussi les plus inégalitaires, utilisent ce concept toutes les deux pages en moyenne, alors que les huit pays africains, qui sont beaucoup plus pauvres mais aussi généralement moins inégalitaires, l'utilisent seulement toutes les trois pages. Mais lorsqu'on analyse de façon plus détaillée le cas de chaque pays, le lien entre le niveau des inégalités et la place de ce concept dans les documents est loin d'être manifeste. Le Vietnam, dont le régime socialiste est probablement plus porté sur ces questions est celui qui mentionne le plus fréquemment ces concepts (chaque page et demi), alors que c'est le pays de notre échantillon qui est le moins inégalitaire. A l'inverse, malgré de fortes inégalités - qui plus est en progression rapide -, l'Albanie mentionne à peine ces questions (toutes les cinq pages). En affirmant que « la croissance est le principal instrument pour la réduction de la pauvreté », le DSRP albanais s'oppose implicitement à toute politique de redistribution.

Ce manque d'intérêt pour les questions d'inégalités (à quelques exceptions près) est d'autant moins surprenant que le concept d'inégalités sociales est largement négligé par la Banque mondiale. Cette institution considère la lutte contre les inégalités seulement comme un moyen et non comme une fin. Que ce soit pour promouvoir une politique de réduction des inégalités ou au contraire pour s'y opposer, les DSRP suivent systématiquement cette approche instrumentale. Le DSRP du Guyana va jusqu'à affirmer : « Avec un revenu par habitant inférieur à 3 US\$ par jour, il y a peu de marge pour utiliser la redistribution des revenus comme instrument de réduction de la pauvreté (...) Compte tenu de l'existence d'une forte

4. Albanie, Bolivie, Burkina Faso, Gambie (La), Guinée, Guyana, Honduras, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, Tanzanie, Vietnam et Zambie.

5. Les termes regroupés dans cette catégorie sont les suivants : équité/inéquité ; égalité/inégalité ; égal/inégal ; équitable/inéquitable ; redistribution.

corrélation entre croissance et réduction de la pauvreté, la redistribution des revenus n'est pas une option viable ». On peut au contraire penser que des stratégies graduelles sont certainement possibles dans un pays à revenu intermédiaire (avec un niveau de revenu par habitant annuel proche de 1 000 US\$) tel que le Guyana.

Comme le Guyana, et bien qu'ils figurent parmi les pays les plus inégalitaires au monde et qu'ils enregistrent de surcroît une hausse des inégalités durant les années quatre-vingt-dix, (Corbacho et Davoodi 2002), le Honduras (également un pays à revenu intermédiaire) et le Nicaragua justifient leur opposition envers des politiques de redistribution par des arguments techniques, liés à leur inefficacité, et considèrent explicitement que leur niveau de développement est insuffisant pour financer une politique de redistribution susceptible d'avoir un impact significatif sur la pauvreté.

Les DSRP de la Bolivie, de la Mauritanie et de la Zambie apparaissent comme des exceptions en affichant un objectif d'amélioration de la distribution des revenus. Toutefois, ce n'est pas l'influence directe des inégalités sur la rapidité du processus de réduction de la pauvreté qui est mise en avant mais l'impact positif de la baisse des inégalités sur la croissance, cette dernière restant le facteur principal (voire unique) à considérer pour réduire de la pauvreté.

D'une manière générale, 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 au Burkina Faso, 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. 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, le tableau VII.1 montre que 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).

En fin de compte, les seules politiques de lutte contre les inégalités clairement formulées concernent le genre et les discriminations ethniques. Le relatif consensus qu'elles suscitent, à la différence de la question des inégalités sociales, beaucoup plus conflictuelle, explique sans doute leur présence affirmée dans les DSRP.

TABLEAU VII.1 *Les DSRP et la lutte contre les inégalités*

	PIB/ hab. (\$)	Indice Gini	Diagnostic sur la pauvreté et les inégalités	Axes privilégiés dans les DSRP
Afrique				
Burkina Faso	210	55,1	Fortes inégalités régionales et de genre.	Politique fiscale. Accès équitable à l'éducation.
Mozambique	210	39,6	Fortes inégalités entre la capitale et le reste du pays.	Disparités régionales.
Ouganda	300	37,4	Inégalités de genre. Inégalités régionales croissantes.	Consolider les droits fonciers des pauvres et de femmes.
Zambie	300	52,6	Inégalités de revenu fortes et croissantes. Inégalités de genre.	Taxation équitable. Accès aux services de base. Filets de sécurité. Droits fonciers. SIDA.
Europe:				
Albanie	1580	0,43*	Pauvreté élevée et inégalités de revenu croissantes, en particulier urbain / rural.	Filets de sécurité. Stimuler l'emploi et l'investissement dans les zones rurales.
Amérique centrale et du sud				
Bolivie	990	44,7	Pauvreté et inégalités de revenu très élevées.	Redistribution des terres (friches) et amélioration des droits fonciers. Équité de genre. Accès à l'éducation.
Guyana	860	40,2	Inégalités spatiales.	Redresser les déséquilibres géographiques (accès aux services de base, politique foncière).
Honduras	860	56,3	Très fortes inégalités, en particulier urbain / rural.	Accès à la propriété foncière et services productifs aux paysans.
Nicaragua	400	60,3	Fortes inégalités de revenu. Inégalités de genre.	Redistribution des terres (friches, celles supérieure à une certaine taille légale). Accès aux services de base. Filets de sécurité. Décentralisation.
Asie				
Vietnam	390	36,1	Pauvreté divisée par 2 depuis 1990. Fortes inégalités de revenu urbain / rural. Inégalités de genre.	Réduire l'écart entre riches et pauvres et les inégalités de genre. Système de protection sociale. Politique fiscale.

Source: World Bank Indicators 2002. PIB par tête en 2000 et indice de Gini des revenus / consommation pour diverses années récentes; DSRP pays. * : DSRP Albanie.

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 multi-dimensionnel 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, Underwood et Gilling (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.

En pratique, le problème de ciblage de différentes catégories de pauvres est résolu en privilégiant les approches classiques⁶. 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 des processus électoraux (listes électorales, abstention) contribue à la lutte contre la pauvreté. Plus généralement, le respect des droits de l'homme et la « bonne gouvernance », des critères consubstantiels au développement soulignés aujourd'hui par l'ensemble des bailleurs de fonds, sont traités de manière superficielle 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

6. 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.

connues. 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 (voir encadré VII.2). Dans le contexte actuel de mondialisation, en limitant leurs perspectives à l'intérieur de leurs frontières, les pays pauvres, qui représentent moins de 0,5 % des exportations mondiales, risquent d'accentuer leur marginalisation.

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 développement du marché intérieur. Miser sur l'accroissement et la diversification des exportations de produits intensifs en main-d'œuvre, qui était au centre des stratégies proposées pendant les années quatre-vingt-dix (voir chapitre I), et qui constitue encore la seule véritable option envisagée dans les DSRP pour s'insérer dans l'économie mondiale, n'est probablement pas adapté à la plupart des pays concernés. Selon Wood et Mayer (1998), l'avantage comparatif des pays africains réside ainsi plutôt dans l'abondance de leurs ressources en matières premières. Mais l'expérience montre que l'exportation de produits miniers bénéficie peu aux populations de ces pays, tandis que l'exportation de produits agricoles est également souvent le fait de

grands fermiers très productifs⁷. Dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, les faiblesses des DSRP sont donc avant tout celles de la compréhension des mécanismes du développement, et dans ce cas précis du rôle que peut jouer le commerce extérieur dans ce but.

Encadré VII.1

Le consensus de Monterrey

La Conférence internationale des Nations unies sur le financement du développement s'est tenue à Monterrey (Mexique) en mars 2002. On présente ici une analyse critique de sa déclaration finale, intitulée « consensus de Monterrey », qui est censée traduire une nouvelle approche du développement se substituant au « consensus de Washington ».

Le consensus de Monterrey promeut d'abord un nouveau partenariat entre pays développés et en développement, dans le but d'atteindre les Objectifs de développement du millénaire (ODM). De manière cohérente avec l'accent mis par les IBW sur l'appropriation des politiques dans le cadre de l'Initiative PRSP, le consensus réaffirme la responsabilité de chaque pays dans son développement économique et social, et dans l'utilisation efficace des opportunités de commerce et d'investissement pour combattre la pauvreté. Il soutient également des initiatives régionales telles que le NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique), qui partage la même philosophie. Sans mésestimer les nouveaux engagements pris par la communauté internationale lors de la conférence (tels que l'annonce d'un accroissement de l'aide au développement), on ne peut négliger le risque que l'accent mis sur les responsabilités des pays en développement autorise les pays développés à oublier leurs propres responsabilités à l'égard du reste du monde.

La « bonne gouvernance » (lutte contre la corruption, administration efficace, etc.) et des « politiques macro-économiques responsables » sont jugées indispensables pour promouvoir la croissance, l'éradication de la pauvreté et le développement durable. Bien que les recommandations macro-économiques (à l'exception des objectifs généraux de stabilité des prix et de soldes fiscal et courant soutenables) soient relativement vagues, et qu'il est reconnu que le rôle approprié de l'Etat dans des économies de marché peut varier d'un pays à l'autre, les recommandations ne se distinguent pas clairement du « consensus de Washington ».

L'accent est mis sur le rôle de l'investissement et du commerce dans le développement. Le besoin d'encourager plus l'investissement direct vers les pays en développement, particulièrement vers l'Afrique et les pays les moins avancés, est affirmé. La priorité est accordée à la libéralisation commerciale pour stimuler le développement. Les questions d'accès au marché et de subventions agricoles sont brièvement mentionnées, ainsi que le besoin de lutter contre les conséquences des fluctuations erratiques du cours des matières premières sur les pays en développement exportateurs (à travers des compensations financières ou des assurances risque).

Les recommandations en matière de commerce et d'investissement sont probablement les plus décevantes, particulièrement pour les pays africains. Ces pays n'attirent quasiment aucun investissement direct étranger et la déclaration de

7. Cf. l'exemple de l'horticulture zimbabwéenne citée en exemple par le manuel de la Banque sur les DSRP, qui oublie de mentionner qu'elle était essentiellement sous contrôle de grands fermiers blancs, héritiers des colons de l'ex-Rhodésie, jusqu'à la réforme agraire récente qui a conduit à sa disparition (Cling, 2001).

Monterrey ne changera pas grand-chose à cette situation. Leur accès aux marchés des pays développés (au moins de l'Union européenne) est plus facile que pour le reste des pays en développement, et il ne s'agit donc pas du principal obstacle à l'accroissement de leurs exportations. Les subventions agricoles, qui ont effectivement un impact perturbateur sur leurs propres agriculteurs, ne vont pas disparaître (cf. notamment l'accroissement des aides américaines décidé en 2002). Un des problèmes les plus graves pour ces pays, à savoir le prix des matières premières exportées, est à peine abordé. Pourtant, quand un pays producteur de café peut perdre jusqu'à la moitié de ses revenus d'exportation d'une année sur l'autre du fait d'une chute des cours, menant ses agriculteurs à la famine et l'économie à la récession, les stratégies de réduction de la pauvreté deviennent une farce. Mais, comme le remarque la CNUCED (2002), les IBW (et la plupart des donateurs) éludent ce problème, surtout pour des raisons idéologiques (il faudrait rétablir des mécanismes de régulation internationale supprimés depuis les années quatre-vingt).

Enfin, la déclaration de Monterrey contient un engagement de la part des pays développés d'accroître leur aide au développement (en réaffirmant l'objectif que l'APD représente 0,7 % du PIB, fixé au cours des années soixante-dix, objectif qui n'est atteint que par quelques pays d'Europe du Nord). Le fameux slogan « *Trade not aid* » est dans une certaine mesure remplacé par « *Trade and aid* ». A la veille de la conférence ou durant celle-ci, les principaux donateurs ont annoncé une hausse de leur effort d'APD : l'Union européenne s'est engagée à atteindre une moyenne de 0,39 % du PIB (0,33 % aujourd'hui) d'ici 2006 (ce qui représente un supplément de 7 milliards de dollars par an) ; les Etats-Unis ont quant à eux promis d'accroître leur APD de 5 milliards de dollars par an à partir de 2006 (une hausse de 50 % du budget annuel). Les financements américains supplémentaires iront à un fonds baptisé « *Millennium Challenge Account* » (MCA). L'allocation des fonds sera basée sur des critères de « bonne gouvernance » et de « politiques macro-économiques responsables ». La priorité sera accordée aux secteurs de la santé et de l'éducation. Si ces promesses sont tenues (mais il sera difficile de les rétracter), la tendance à la baisse de l'APD observée tout au long des années 1990 pourrait s'interrompre au cours des prochaines années.

LES STRATEGIES DE REDUCTION DE LA PAUVRETE SONT-ELLES SOUTENABLES ?

La reconnaissance du sérieux effort accompli par la plupart des pays pour élaborer une stratégie globale de développement ne devrait pas occulter les incertitudes majeures quant aux possibilités de réaliser les objectifs fixés. A l'exception de quelques études (par exemple, Gunter, 2002 ou Lalmant, 2001), ces incertitudes restent pourtant aujourd'hui insuffisamment soulignées. La majorité des *Joint Staff Assessments* (Bolivie, Honduras, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua) relève à plusieurs reprises la nature ambitieuse des programmes, avec toutefois une ambiguïté : s'agit-il d'une mise en garde ou au contraire d'un compliment (ou les deux) ? Cependant, compte tenu en particulier des contraintes de capacité des pays pauvres, qui sont apparemment sous-estimées, la question se pose : les nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté sont-elles soutenables ? Malgré l'instauration des principes d'évaluation des coûts, de fixation d'un calendrier précis,

les documents ne semblent pas clairement mesurer l'ampleur des moyens à mobiliser pour mettre en œuvre les politiques et atteindre les objectifs visés, qui le plus souvent sont très ambitieux, voire irréalistes.

Le manque de hiérarchisation des priorités

La lecture de nombreux DSRP amène à s'interroger si une plus grande priorité est effectivement accordée à la lutte contre la pauvreté. Certes, pour combattre les différentes formes de la pauvreté, plusieurs 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. Ainsi, à 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.

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.)⁸. 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 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, 2002). 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, encore réaffirmée dans les Rapports sur le développement dans le monde 2002 et 2003 (Banque mondiale 2001d, 2002c), on n'a 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.

8. 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.

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. Il s'agit d'une des avancées majeures induites par l'élaboration des DSRP (ODI, 2001)⁹. Cependant, en dehors de ce volet qui ne peut suffire pour assurer la réussite des politiques, les options prévues pour renforcer 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 œuvre¹⁰ (liés notamment à la qualification et au nombre des fonctionnaires¹¹). 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

9. 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 ; Foster *et alii*, 2002). Au Mali, le Parlement vote le budget et la Cour suprême procède à toutes les vérifications nécessaires (voir chapitre X).

10. Voir notamment la préface du *sourcebook*.

11. 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, 2001b).

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 institutions ou élus locaux, ainsi que du degré d'organisation et des moyens de pressions des pauvres au niveau local (Roubaud, 2000a).

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 X). 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, même si les engagements pris à l'occasion de la conférence de Monterrey sur le financement du développement pourraient interrompre cette tendance à la baisse (encadré VII.1). 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, 2002). De nombreuses analyses estiment qu'elle ne va pas occasionner de véritables accroissements des flux nets de ressources dans le futur (Severino, 2001a). 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 soutenable¹², 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.

12. 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, 2002).

LE SUIVI / EVALUATION DES POLITIQUES : UN VOLET NEGLIGE DANS LES DSRP

Le suivi/évaluation des politiques est une des principales faiblesses de la plupart des DSRP. En particulier, le fossé entre la profusion des indicateurs sélectionnés et les ambitions affichées en matière d'analyses d'impact, d'une part, et le manque d'attention porté à la qualité des données et des dispositifs de collecte, de l'autre, est immense. Nous présentons ci-après les principaux enseignements que l'on peut tirer des DSRP existant dans ce domaine, les chapitres XI et XIV étant spécifiquement consacrés à cette question.

Les failles des dispositifs de suivi/évaluation de la pauvreté

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 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.

Deux revues critiques des indicateurs proposés dans les DSRP finaux achevés à la fin 2002 de plusieurs pays africains mettent en lumière les principales déficiences (Gubert et Robilliard, 2002 ; Brilleau, 2003) : le système d'évaluation est négligé ; la liste des indicateurs proposés pour suivre les progrès des politiques ou des actions envisagées est déficiente ; le DSRP se focalisent sur les indicateurs finaux aux dépens des indicateurs intermédiaires, bien que les seconds soient plus aisés à mesurer ; selon Booth et Lucas (2002), « *ceci est une lacune majeure dans la mesure où ce qui compte le plus pour l'analyse et la capacité de réaction est la rapidité avec laquelle les évolutions peuvent être mises en lumière* » ; les indicateurs sont trop exclusivement centrés sur la pauvreté monétaire, l'accès aux services de santé et d'éducation et négligent le niveau de satisfaction des usagers ; ces études soulignent aussi l'absence d'indicateurs permettant d'évaluer l'effort de l'Etat (part des budgets publics affectés aux zones rurales) ; le manque de données accessibles et la non prise en compte des contraintes humaines et financières associées à la collecte des données, etc.

Un défi à relever pour la définition des politiques et leur mise en œuvre

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*) sont censées jouer un rôle majeur, notamment les analyses d'impact (*Poverty and Social Impact Analysis*, PSIA) déjà préconisées par les IBW dans certains pays. Ces dernières devraient être menées pour aider à l'élaboration des DSRP, mais elles sont difficiles à mettre en œuvre, faute de capacités (compétences) et de données.

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 ; 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 dans cette rubrique « risques » 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. La contrainte de la dette a été traitée de façon similaire avant le lancement de l'Initiative PPTE renforcée. 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.

L'accent placé sur la lutte contre la pauvreté et l'adoption du processus participatif, qui suppose de promouvoir la satisfaction des besoins réels de la population et de tenir compte des spécificités des contextes locaux (voir chapitre VI), ne semblent avoir eu qu'une influence marginale sur le contenu des programmes proposés. Sur ce

point et pour reprendre la question posée dans le titre de ce chapitre, il est tentant de répondre « qu'au Sud, rien de nouveau ! ». Faut-il en conclure que les politiques antérieures étaient finalement appropriées, mais qu'elles n'ont pas connu le succès du fait de défauts systématiques de mises en œuvre ? Si l'on suit cette ligne d'interprétation, que semblent *a priori* privilégier les IBW, le seul changement dans le mode d'élaboration et d'application des politiques devrait suffire à en assurer le succès, sans avoir à en questionner la pertinence. Un tel diagnostic est loin d'être validé et mérite d'être discuté¹³, ce à quoi nous avons procédé dans ce chapitre.

Ces faiblesses de fond conduisent à mettre en doute le caractère vraiment novateur des politiques de développement proposées par les DSRP. A l'heure où l'aide au développement est mue de manière croissante par des motivations de type compassionnel, tout particulièrement dans le cas des politiques de lutte contre la pauvreté (Severino, 2001a), il n'est pas surprenant que la différence principale entre les DSRP et les politiques antérieures d'ajustement structurel se résume finalement au seul accent placé sur la lutte contre la pauvreté.

13. Le débat concernant l'échec des PAS reste très controversé, même parmi les chercheurs. Cependant, un certain consensus se dégage pour considérer que trois types de facteurs ont joué : l'application partielle des politiques ; les insuffisances en termes d'organisation, l'inadaptation du cadre institutionnel, et la priorité au court terme des politiques ; un environnement extérieur défavorable (Klasen, 2001). En prenant pour plateforme minimale ce consensus, le contenu des politiques antérieures devrait au minimum être complété pour prendre mieux en compte les objectifs de moyen et long terme. Il est clair, cependant, que la pertinence de certaines mesures sont encore sujet à controverse (libéralisation, ouverture commerciale, etc.).

Sous la direction de

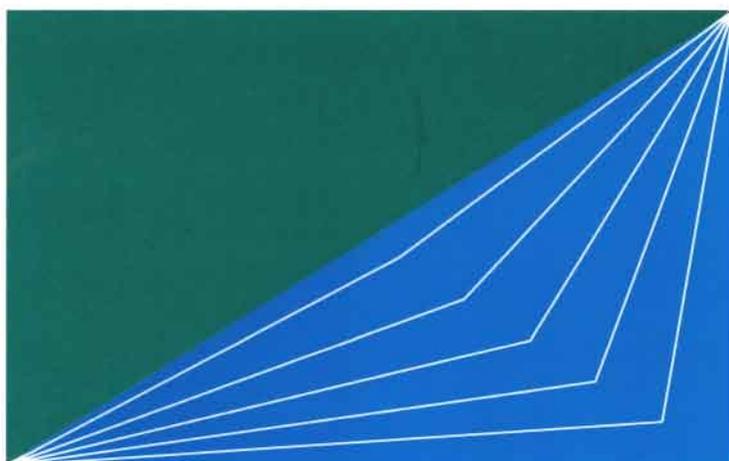
Jean-Pierre
CLING

Mireille
RAZAFINDRAKOTO

François
ROUBAUD

LES NOUVELLES STRATÉGIES INTERNATIONALES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

2^e 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

