

Les documents stratégiques de réduction de la pauvreté : un renouveau de l'aide au développement ?

Jean-Pierre Cling
Mireille Razafindrakoto
François Roubaud

DIAL (Développement et Insertion internationale)
CIPRE (Croissance, Inégalité, Population et Rôle de l'Etat)

INTRODUCTION

Another idea has now appeared which fires the enthusiasm of some Northern economists, that of eradicating poverty – a phenomenon which, apparently, they have just discovered. Who could refuse to fight against poverty ? (...) But is this possible outside the context of development and an enlightened international cooperation policy?

R. Prebisch (1979, pp. 1-2)

La Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ont lancé fin 1999 une initiative conjointe qui marque une réorientation de leurs stratégies. Suivant cette initiative, les pays à bas revenu désireux de bénéficier d'une aide financière, ou d'un allègement de leur dette dans le cadre de l'Initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés), doivent préparer un programme de lutte contre la pauvreté, désigné en français sous le terme de Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP, en anglais PRSP). Tout en soutenant de manière unanime cette démarche, l'ensemble de la communauté internationale a défini lors du sommet des Nations Unies organisé à New York en 2000 huit Objectifs de Développement du Millénaire. Le premier d'entre eux vise à diviser par deux, dans chaque pays, la proportion de la population vivant dans une situation d'extrême pauvreté.

Les politiques d'aide au développement, désormais placées sous l'égide des DSRP, accordent aujourd'hui une place centrale à la lutte contre la pauvreté. L'ensemble des bailleurs de fonds a mobilisé des moyens humains et financiers considérables pour mettre en oeuvre ces stratégies et en assurer le succès. Les programmes d'aide des différentes institutions ont d'abord été modifiés et rebaptisés pour inclure explicitement la lutte contre la pauvreté parmi leurs objectifs. De nouveaux principes ont été adoptés et les instruments ont été ajustés au cadre générique du dispositif DSRP/PPTE. Parallèlement, une intense réflexion a été engagée au sein des Institutions de Bretton Woods (IBW) afin de définir des orientations précises susceptibles de guider l'élaboration des DSRP. La publication en 2000 par la Banque mondiale d'un Rapport sur le développement dans le monde consacré à la lutte contre la pauvreté (Banque mondiale, 2000a) a ainsi été suivie par celle d'un document de référence (*sourcebook*), qui constitue un guide pratique à destination des pays concernés (Klugman, 2002). Un effort inégalé de consultation des gouvernements des pays en développement (PED) et de leur société civile a enfin été effectué, notamment à travers l'organisation d'une multitude de séminaires internationaux, nationaux et régionaux. Une soixantaine de pays pauvres sont engagés dans ce processus à l'heure actuelle.

Compte tenu de l'ampleur des efforts consacrés à la mise en place de ces programmes, de l'importance prépondérante qu'ils ont prise pour les pays concernés et de la forte mobilisation de la communauté internationale, il convient d'établir un premier bilan critique des nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté dans les PED : c'est l'objet de la synthèse que nous proposons ici (voir Cling et al., 2003, pour une analyse plus détaillée).

Les principes des DSRP apportent trois innovations majeures, qui doivent être reconnues comme telles : premièrement, le fait que les IBW considèrent la lutte contre la pauvreté, et non l'ajustement structurel, comme leur principal objectif est d'abord à saluer ; ensuite, l'adoption d'un concept de processus participatif pour la définition et le suivi des DSRP est certainement un facteur potentiel de renforcement de la démocratie, dans des pays où la population dispose généralement de peu de moyens d'expression ; enfin, suite à l'alignement

de l'ensemble des bailleurs de fonds sur cette nouvelle approche, on a assisté à une amélioration sensible de la cohérence de l'aide internationale au développement.

En même temps, de nombreux points d'ombre demeurent concernant la portée réelle de ces innovations : le contenu des politiques a-t-il vraiment changé et celles-ci sont-elles susceptibles d'atteindre les objectifs fixés ? Les processus participatifs vont-ils permettre une véritable appropriation des politiques par les pays et améliorer la responsabilité démocratique de leurs gouvernants (*accountability*) ? De quels moyens dispose-t-on pour assurer le suivi et l'évaluation des politiques ? Au total, les DSRP correspondent-ils à un renouveau de l'aide au développement, sans quoi, comme l'annonçait déjà Prebish en 1979 dans la citation en exergue de cet article, toute politique de lutte contre la pauvreté est condamnée à échouer ? Voici quelques unes des principales questions posées. Afin d'y répondre, il convient de proposer non seulement un diagnostic de l'initiative DSRP en la replaçant dans son contexte, mais également des pistes à explorer dans ces différents domaines, à partir de réflexions et d'analyses empiriques approfondies.

I. HISTORIQUE ET PRESENTATION DE L'INITIATIVE DSRP

La réorientation stratégique opérée par les IBW est le fruit d'une réflexion en profondeur, dont l'origine tient à l'aggravation de la pauvreté dans de nombreux PED dans un contexte marqué par l'échec de l'ajustement structurel et la crise de la dette, ces éléments débouchant sur une remise en cause de la légitimité de ces institutions. Dans un tel contexte, ces dernières ont été contraintes d'effectuer un saut qualitatif en cherchant à renouveler leurs analyses et leurs pratiques : les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté constituent l'aboutissement de cette démarche.

1. La montée en puissance de la question de la pauvreté

La prise de conscience par la communauté internationale du problème de la pauvreté dans les PED est l'aboutissement d'un long processus de maturation initié dès la fin des années quatre-vingt. Les Nations Unies, notamment l'UNICEF et le PNUD³, qui ont mis en avant les conséquences sociales des politiques d'ajustement structurel, ont joué un rôle précurseur dans ce domaine. La Banque mondiale, qui avait joué un rôle pionnier dans ce domaine dans les années soixante-dix avant de se convertir à l'ajustement structurel, a accompagné ce mouvement progressif de recentrage des politiques de développement sur la question de la pauvreté :

- d'abord de manière indirecte, avec la mise en place du programme DSA (Dimensions Sociales de l'Ajustement), en association avec le PNUD et la BAD (Banque Africaine de Développement), pour atténuer les effets négatifs de court terme des réformes sur les populations vulnérables ;
- puis de manière plus directe, en consacrant en 1990 et en 2000 son Rapport sur le développement dans le monde à la pauvreté et en entreprenant parallèlement, toute une série d'études à partir de données d'enquêtes sur ce thème (profil de pauvreté, diagnostic sur la pauvreté désigné en anglais sous le terme de *poverty assessment*, etc.).
- Quelles que soient les incertitudes sur les chiffres, la progression de la pauvreté dans de nombreuses parties du monde est en effet manifeste au cours des dernières années - surtout si

³ UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance. PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement.

l'on exclut la Chine où le nombre de pauvres semble s'être réduit considérablement depuis l'essor économique entamé dans les années quatre-vingt⁴. L'accroissement de la pauvreté est particulièrement sensible en Afrique sub-saharienne et dans les pays en transition d'Europe et d'Asie centrale. Selon les dernières estimations de la Banque mondiale portant sur l'année 2001 (Banque mondiale, 2004), près de la moitié de la population mondiale vit avec moins de 2 dollars par jour et un cinquième avec moins de 1 dollar par jour, montant considéré habituellement comme le seuil de pauvreté extrême. Dans le cas de l'Afrique sub-saharienne, 47% de la population vit en dessous de ce dernier seuil.

Cette évolution traduit l'échec des politiques d'ajustement structurel (PAS). Cet échec a amené à la remise en cause du « consensus de Washington » qui fondait ces politiques, basé sur le triptyque : stabilisation macro-économique, libéralisation externe, libéralisation interne. Après vingt ans d'ajustement structurel sous la recommandation des IBW, aucun succès durable ne peut être exhibé. Même le « miracle asiatique » montré en exemple pendant des années aux autres PED est remis en cause depuis la crise de 1997. Outre la remise en question des stratégies passées, l'échec des politiques d'ajustement structurel a une conséquence fâcheuse pour les PED mais aussi pour les IBW : la crise de la dette multilatérale. Cette dernière résulte directement de vingt ans de prêts à moratoire sans croissance économique. Les institutions financières internationales, et tout particulièrement la Banque mondiale, se retrouvent en première ligne d'une situation de surendettement des pays pauvres, où la composante multilatérale est progressivement devenue prépondérante.

La crise de légitimité des IBW résulte pour beaucoup des deux éléments ci-dessus : face à l'aggravation de la pauvreté dans le monde, à l'échec général des politiques promues par les IBW et à la crise de la dette qui en résulte, il est naturel que les critiques se soient multipliées à leur égard, leur réclamant un changement d'orientation. D'un côté, l'opinion publique dans les pays développés s'interroge sur l'utilité de continuer à consacrer des efforts financiers aussi conséquents à l'aide au développement (« fatigue de l'aide »). Pour lutter contre ce désenchantement, le thème de la pauvreté est manifestement porteur, ne serait-ce que dans une optique de solidarité humanitaire (Severino, 2001). De l'autre, il s'agit de répondre aux critiques de plus en plus virulentes de la société civile et des mouvements contestataires concernant l'action des organisations internationales.

2. La genèse de l'initiative DSRP/PPTE

Le lancement de l'initiative PPTE en 1996 avait pour la première fois remis en cause le principe de l'intangibilité des créances des IBW. Les difficultés de mise en œuvre de cette initiative ont conduit au lancement de l'initiative PPTE « renforcée » en 1999, qui a véritablement marqué le démarrage du processus d'allègement de la dette des pays pauvres surendettés. Compte tenu de l'ampleur des sommes en jeu, les pays créanciers ont souhaité que les ressources dégagées par l'allègement de dette aient une affectation précise bénéficiant au développement des pays concernés ; le lancement simultané des DSRP a à la fois précisé cette affectation en jetant les bases d'un contrôle de ces fonds, tout en procurant le financement des nouvelles stratégies.

Pour tenter de rompre avec les pratiques antérieures qui conduisaient à déresponsabiliser les pays récepteurs de l'aide au développement dans le cadre de l'ajustement structurel, la

⁴ Encore faut-il considérer qu'il existe des incertitudes considérables concernant la qualité des statistiques chinoises.

responsabilité des pays dans leur propre développement a ensuite été affirmée (cf. à ce sujet la déclaration de Monterrey). Comme l'écrit la Banque mondiale, qui présente par la même occasion un *mea culpa* dans ce domaine, dans le rapport préparé pour la conférence des Nations Unies sur le financement du développement, organisée à Monterrey début 2002 (Banque mondiale, 2002, p. 46) : « 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) »⁵. Tirant les enseignements du passé, la nouvelle approche préconise d'établir de nouvelles relations entre les acteurs tout en modifiant l'objectif et les modalités d'élaboration des politiques économiques dans les pays pauvres.

L'évolution de l'aide au développement en faveur de l'aide budgétaire (c'est-à-dire affectée globalement sans répartition sectorielle), au détriment de l'aide projet traditionnelle, est conforme à cette approche. Alors que l'aide projet se caractérise par un contrôle strict de l'ensemble de la chaîne des dépenses, l'aide budgétaire consiste au contraire à accorder des financements suivis seulement d'un contrôle *a posteriori* et donc à placer les PED sur le « siège du conducteur ». Cette confiance accrue a en principe pour première contrepartie une plus grande sélectivité de l'aide afin d'éviter sa dilapidation. Autrement dit, il s'agit de réserver en priorité les ressources rares de transferts internationaux là où les conditions de leur efficacité sont les meilleures, ce qui a aussi pour objectif de répondre aux critiques de plus en plus vives adressées à l'encontre du manque d'efficacité de l'aide au développement. Une seconde contrepartie consiste dans l'impératif d'amélioration des dispositifs de suivi/évaluation des politiques, qui visent d'abord à mieux apprécier leur impact, mais aussi à mesurer leur efficacité et par là-même à vérifier la qualité de l'affectation des financements extérieurs.

Le diagnostic général de la Banque mondiale sur l'échec des stratégies de développement l'amène à mettre désormais plus l'accent sur les questions de gouvernance. Ce diagnostic s'appuie en particulier sur des travaux mettant en évidence l'efficacité accrue de l'aide lorsqu'elle est dirigée vers des pays bien gérés et engagés dans des réformes (Banque mondiale, 1998), travaux ayant débouché sur la formulation de la doctrine de la « sélectivité » de l'aide. Le Rapport de la Banque mondiale sur le développement 2000/2001 consacré à la pauvreté tendait ainsi à montrer que les solutions sont à rechercher dans des réformes des modes de gouvernance et de gestion des politiques des pays concernés. Or, la Banque mondiale, comme les autres institutions financières multilatérales, ne peut accorder statutairement de ressources qu'aux Etats. La Banque mondiale se trouve donc devant une difficulté particulière : lutter contre la pauvreté des citoyens, dont la responsabilité incombe essentiellement à leurs gouvernants, tout en ayant le droit de n'accorder des ressources qu'à ces derniers. Pour y remédier, il s'agissait donc à la fois de préparer un nouveau cadre conceptuel de développement, un nouvel instrument contractuel de partenariat et un nouvel outil financier.

Le *Comprehensive Development Framework* (CDF), vaste plan de développement multi-acteurs présenté sous forme de matrice, s'est imposé pendant une courte période comme le nouvel instrument de travail de la Banque mondiale avec les pays pauvres. Presque dans le même temps, les services de la Banque mondiale ont développé également et présenté en septembre 1999 l'idée d'un cadre stratégique de partenariat centré sur la lutte contre la

⁵ Cette citation est traduite de l'anglais par les auteurs de ce texte, ainsi que toutes les citations suivantes.

pauvreté. C'est finalement cet instrument, le DSRP, à la fois plus opérationnel et plus « moderne », qui s'imposera comme le successeur de l'ajustement structurel.

3. Les principes de base des DSRP

Les DSRP sont d'abord conçus comme un outil au profit des populations, et particulièrement des populations pauvres. Les institutions n'y jouent qu'un rôle d'instrument au profit de ces populations. La question du citoyen pauvre mal gouverné y est traitée par le recours à une élaboration et un suivi de nature participative, donnant voix aux pauvres. Les DSRP cherchent également à s'inscrire dans la ligne des recommandations issues des études sur l'efficacité de l'aide :

- en premier lieu, le DSRP doit être le produit du consensus des acteurs locaux autour des stratégies de développement. En cela, c'est un instrument approprié par les institutions locales dans l'élaboration duquel les bailleurs doivent peu intervenir ;
- en deuxième lieu, il ne doit pas donner lieu à une conditionnalité contraignante classique. Il doit intervenir dans des pays présentant des politiques acceptables et être basé sur une mesure des résultats obtenus, comparée à des objectifs fixés en commun ;
- en troisième lieu, il doit déboucher sur de vastes programmes de dépenses publiques financés conjointement par plusieurs sources. Il doit coïncider avec le renforcement du budget de l'état et sa réhabilitation comme principal instrument de développement, conformément aux recommandations issues de la constatation de la fongibilité de l'aide et de la dispersion des projets.

Conçu pour intégrer les apports des nouvelles tendances réformatrices de l'aide au développement, le DSRP va progressivement se doter (ou se rapprocher) d'un contenu technique de plus en plus élaboré : analyse de la pauvreté, enquêtes participatives permettant d'entendre la « voix des pauvres », système de suivi/évaluation basé sur une batterie d'indicateurs de résultats, programme de dépenses publiques à moyen terme, programmes sectoriels multi-bailleurs, etc.

Le DSRP est organisé selon un plan général dont les grandes lignes ont été définies par la Banque mondiale dans son document de référence. Selon ce document (Klugman, 2002, p. 3), « Les principes qui sous-tendent les DRSP suggèrent que ces stratégies devraient être :

- impulsées et appropriées par le pays, à travers des larges processus participatifs pour la formulation, la mise en œuvre et le suivi de l'avancement basé sur les résultats ;
- 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 et des mesures pour lutter contre celle-ci ;
- orientées vers la recherche de partenariats avec les acteurs de l'aide au développement (aide bilatérale, multilatérale et organisations non gouvernementales), procurant une base pour la participation active et coordonnée de ceux-ci dans le soutien aux stratégies nationales ;
- basées sur une perspective de moyen et long terme pour la réduction de la pauvreté, reconnaissant qu'une réduction de la pauvreté durable ne peut être obtenue du jour au lendemain. »

Le schéma 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.

Schéma 1 – Les innovations apportées par les DSRP

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

Source : Les auteurs

II. DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE LES ACTEURS

Après avoir décrit les principes des processus participatifs tels qu'ils ont été énoncés par la Banque mondiale, on s'interroge dans cette partie 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 ?

La grande nouveauté des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté est d'avoir reconnu le rôle central et élargi le champ des acteurs à impliquer dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, rompant ainsi avec l'approche purement technocratique qui prévalait auparavant. En conséquence, l'analyse des processus DSRP en cours, mais aussi de leurs chances de succès futur, peut être menée à partir d'une grille de lecture fondée sur l'identification des acteurs-clés du dispositif : bailleurs de fonds, société civile, Etat. Cette grille met en lumière les modalités de leurs interactions (convergences d'intérêts, alliances tactiques, rapports de pouvoir, lignes de tensions, conflits ouverts).

Le schéma 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.

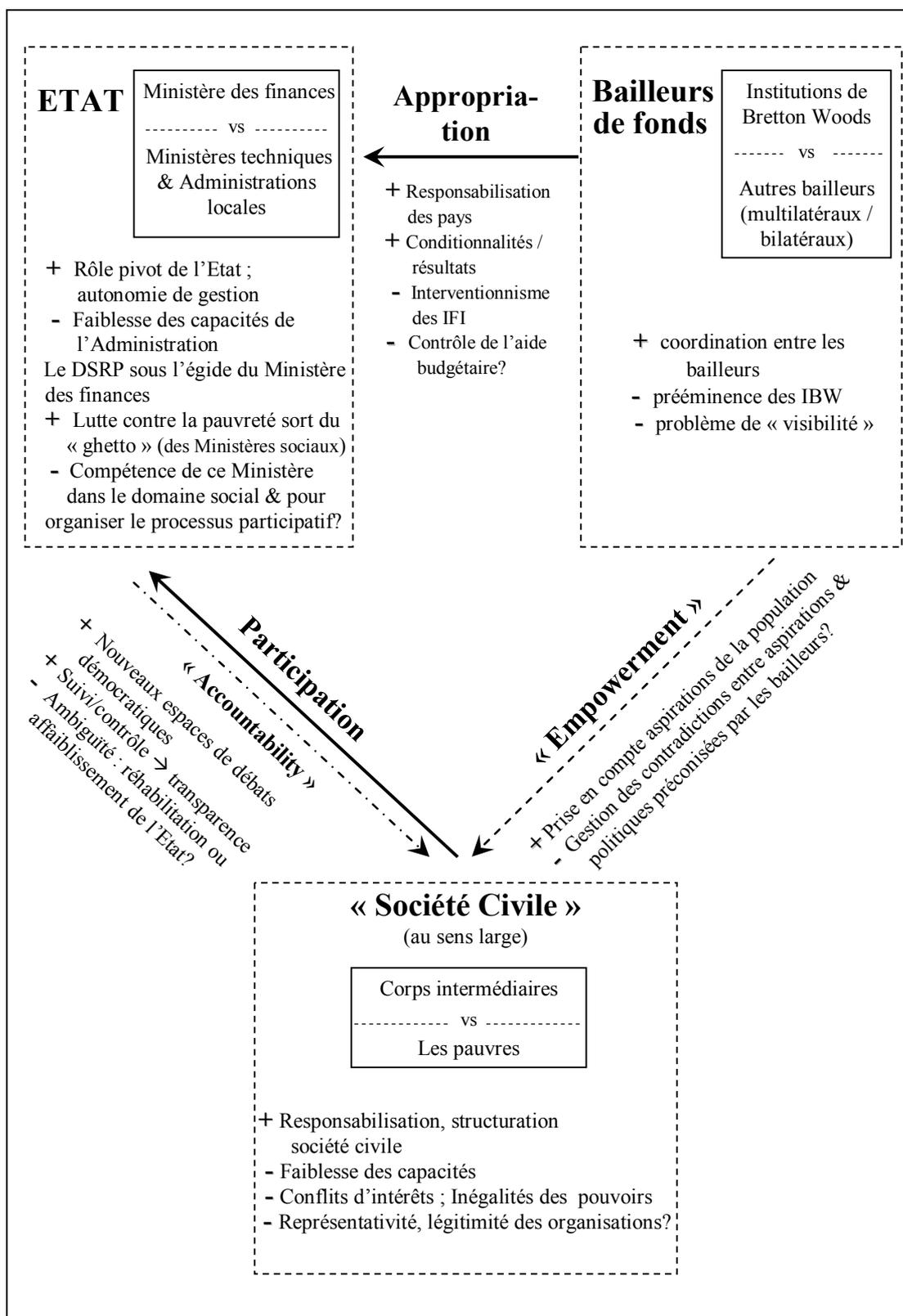
1. Le nouveau positionnement des bailleurs de fonds

Le poids traditionnellement déterminant des bailleurs de fonds dans le financement des PED 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, 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. 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.

Le processus de multiplication des « conditionnalités » imposées par les IBW, qui avait marqué la période de l'ajustement structurel est ainsi interrompu, voire renversé. Mais 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. Le DSRP est en effet avant tout une condition imposée par la Banque mondiale et le FMI 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. 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.

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



Source : Les auteurs

La logique des DSRP se traduit ensuite par un accroissement de l'aide budgétaire au détriment de l'aide projet. Tandis que l'aide projet inhibe l'« appropriation » des politiques, on peut penser effectivement que cette dernière est plus aisée dans un contexte d'aide budgétaire, qui autorise une plus grande maîtrise de la gestion de ces financements par les pays récipiendaires. Du point de vue des donateurs, cette évolution est contradictoire : l'aide budgétaire est moins coûteuse en termes de gestion, ce qui s'accorde bien avec la tendance à la diminution de l'aide publique au développement. En contrepartie, elle présente l'inconvénient d'une moins grande « visibilité », puisque les fonds une fois versés 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. 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. 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.

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. La portée de ce changement ne doit pas être sous-estimée. Au lieu d'encourager les gouvernements des PED dans une duplicité les incitant à mettre l'accent sur les aspects formels du respect de leurs engagements, on se préoccupe aussi pour la première fois du fond, à savoir des résultats des politiques, ce qui paraît d'ailleurs un principe de bon sens pour toute évaluation d'une politique dans quelque domaine que ce soit. L'application de ces principes sera cependant beaucoup plus difficile qu'il n'y paraît : que se passera-t-il si la trajectoire d'un pays s'éloigne des objectifs (ce qui est d'ailleurs actuellement le cas pour plusieurs pays africains en matière d'espérance de vie par exemple), 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.

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. 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. Pour qu'elle fonctionne efficacement, cette coordination nécessiterait en particulier que les IBW prennent en compte l'expérience des autres bailleurs de fonds dans ce domaine. Ce n'est malheureusement pas toujours le cas. Ainsi, malgré le fait que le PNUD disposait d'une longue expérience en matière de lutte contre la pauvreté, cette expérience a été en fait peu reprise par les IBW, que ce soit du point de vue des concepts ou des stratégies pays (pour le cas du Mali, voir Dante et al., 2003).

2. Le processus participatif, facteur de renforcement de la démocratie

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

Malgré toutes les difficultés et les imperfections d'une telle approche, il ne fait aucun doute que cet objectif doit être encouragé, dans la mesure où la plupart des pays engagés dans la définition et la mise en œuvre de DSRP sont des pays peu démocratiques, voire autocratiques, où la population a peu d'autres occasions de s'exprimer. Il serait bien sûr naïf de penser que les DSRP vont générer à eux seuls une société civile lorsqu'elle n'est pas organisée ; mais ils lui donnent une occasion de s'exprimer et de faire surgir des problèmes et des points de vue qui sans cela n'auraient pu émerger.

La Banque mondiale considère que trois critères sont essentiels pour assurer une participation effective de la société civile au niveau national :

- 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).

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.

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.

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. 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 :

- il est d'abord probable que ceux qui ont le plus de pouvoir imposent leur point de vue ; par exemple, la privatisation des services de distribution de l'eau a été inscrite dans le DSRP du Nicaragua alors que la société civile, mais aussi les parlementaires, y étaient opposés (Habbard, 2001) ;

- 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.

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.

3. Affaiblissement ou réhabilitation de l'Etat ?

Quelle est la résultante de la nouvelle attitude des bailleurs de fonds et de l'appel à la société civile sur l'Etat 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'Etat. 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'Etat.

Ce rôle accru soulève une question majeure : certes, les DSRP confèrent un rôle pivot à l'Etat, en tant que pilote du processus participatif, et responsable de la conduite des politiques de lutte contre la pauvreté ; mais l'Etat est-il capable d'assumer ces nouvelles responsabilités après plusieurs décennies de crise et d'ajustement structurel gouverné par la philosophie du « moins d'Etat » ? Dans ce domaine, non seulement les politiques d'ajustement structurel ont échoué, mais elles ont contribué paradoxalement à un profond affaiblissement de l'Etat, comme le reconnaît la Banque mondiale elle-même dans son rapport récent sur l'Afrique au début du XXIème siècle (Banque mondiale, 2000b).

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

L'Etat 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.

Enfin, la préparation des DSRP s'accompagne d'un changement institutionnel et d'une nouvelle distribution des pouvoirs au sein de l'administration : dans la plupart des pays, cette préparation 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.

III. DIAGNOSTIC SUR LE CONTENU DES DSRP EXISTANTS

Une analyse du contenu des DSRP existants a été effectuée, moins dans le but de dresser une revue exhaustive de leurs forces et faiblesses, que d'insister sur un certain nombre de lacunes susceptibles d'influer sur l'efficacité de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Les insuffisances s'appliquent aussi bien à la pertinence et à la cohérence des politiques préconisées, à l'incertitude concernant leur viabilité, et aux lacunes des dispositifs de suivi/évaluation, pourtant censés permettre de corriger les stratégies adoptées par un processus itératif.

1. Des programmes cohérents de lutte contre la pauvreté

Même si elle doit dépendre du contexte en vigueur dans chaque pays, la structure des DSRP est guidée par un certain nombre de principes de base (voir schéma 3). Selon le document de référence de la Banque mondiale, la définition d'une politique de lutte contre la pauvreté requiert plusieurs passages obligés décrits ci-après :

- élaboration d'un diagnostic sur la pauvreté en prenant en compte ses différentes dimensions ;
- définition des composantes de la stratégie pour combattre la pauvreté ; celle-ci doit s'articuler autour de quatre axes-clés : 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 ;
- définition d'un plan d'action avec des objectifs précis et chiffrables ;
- mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation.

Schéma 3 – 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 relative 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.

Source : Les auteurs

Dans la pratique, les stratégies proposées sont relativement uniformes sans véritable prise en compte des contextes locaux. Dans la plupart des cas, il s'agit d'un simple recyclage des politiques antérieures, avec des ajustements à la marge pour établir un lien avec la pauvreté. Les contraintes de ressources humaines et financières ne sont pas suffisamment prises en compte. Quatre points illustrent les faiblesses analytiques habituelles des DSRP :

- la question des inégalités, des conflits d'intérêt et des besoins de procédures d'arbitrage n'est pas traitée. Les DSRP occultent la question des liens entre pauvreté et inégalités (nous revenons sur cette question centrale ci-après) ;
- les politiques macroéconomiques et la réduction de la pauvreté sont deux volets qui restent disjoints ; le constat global est celui d'un manque d'articulation entre les politiques macroéconomiques et les programmes sectoriels ;
- les implications de l'extension du concept de pauvreté adoptée par les DSRP ne sont pas considérées ; on aboutit à un hiatus sur la nature multi-dimensionnelle de la pauvreté, formellement reconnue mais sans que ses conséquences soient prises en compte ;
- l'environnement international constitue un facteur négligé ; on relève l'absence de stratégies réalistes d'insertion mondiale.

Étant donné que les DSRP sont inspirés et validés par les IBW, ces faiblesses traduisent avant tout celles de ces institutions, que permet de mettre en évidence une lecture critique du Rapport sur le Développement dans le monde de la Banque mondiale consacré à la lutte contre la pauvreté et de son document de référence sur les DSRP (Cling, 2003).

Les stratégies de réduction de la pauvreté sont-elles soutenables ? Cette question mérite incontestablement d'être posée, tant les objectifs affichés sont ambitieux, voire irréalistes. La plupart des pays africains seront par exemple manifestement très loin des Objectifs de Développement du Millénaire qu'ils se proposent d'atteindre à l'horizon 2015 dans le cadre de leurs DSRP (Banque mondiale, 2004). Les contraintes de capacités des pays pauvres sont sous-estimées. Les faiblesses tiennent ainsi :

- au manque de hiérarchisation des priorités, avec le syndrome de la *shopping list* ;
- au diagnostic ambigu sur la nécessité de renforcer les capacités institutionnelles de l'Etat, alors que la gestion des stratégies de réduction de la pauvreté est encore plus complexe et plus exigeante que les programmes précédents de stabilisation et d'ajustement ;
- à la négligence du renforcement des capacités de la société civile ; les DSRP ne traitent pas de la question de l'*empowerment* (consolidation des organisations de la société civile) ;
- à la persistance des contraintes financières qui restent entières. On peut en effet se demander si les nouvelles initiatives se traduiront par un accroissement significatif des flux d'aide ou si au contraire l'allègement de la dette recouvrira une poursuite de la baisse de l'APD.

2. Le lien entre croissance-pauvreté-inégalités est mal appréhendé

Le manque de prise en compte par les DSRP des liens entre croissance, pauvreté et inégalités constitue, selon nous, une de leurs principales faiblesses analytiques. Comme l'écrit Bourguignon (2002, p. 1) : « 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). Selon la Banque mondiale (2000a), 1 point de croissance de la consommation par habitant réduit l'incidence de la pauvreté extrême d'environ 1,5 % dans un pays où le coefficient de Gini d'inégalité vaut 0,6 (cet indice restant constant). La réduction est double (3 %) si le coefficient de Gini n'est que de 0,2. 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). Donc si « la croissance est bonne pour les pauvres », selon le titre d'une étude de la Banque mondiale abondamment citée (Dollar et Kraay, 2002), elle n'est certainement pas suffisante pour réduire la pauvreté de manière significative dans un avenir proche, en particulier dans les PED qui combinent de hauts niveaux de pauvreté et d'inégalités (Cling et al., 2004).

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 et de la redistribution est très peu abordée dans la plupart d'entre eux (à l'exception notable du Vietnam), 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.

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. Par exemple, bien que le Guyana soit un pays à revenu intermédiaire, son DSRP affirme : « 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 corrélation entre croissance et réduction de la pauvreté, la redistribution des revenus n'est pas une option viable ».

Au contraire, 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 pour accélérer la croissance, et donc pour réduire plus vite la pauvreté.

Les stratégies de réduction de la pauvreté impliquent 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 au détriment de certaines catégories plus favorisées. Cependant, les mesures prévues par les DSRP dans ce

domaine se limitent généralement à la sécurisation foncière. Enfin, à quelques exceptions près (en particulier en Bolivie, en Mauritanie et en Ouganda), les politiques fiscales ne sont même pas mentionnées comme instruments à utiliser pour promouvoir une redistribution des revenus en faveur des plus pauvres.

3. Suivi et évaluation des politiques : un aspect négligé

Le suivi et évaluation des politiques constitue un des principaux points faibles des processus DSRP en cours, comme le reconnaissent d'ailleurs les IBW dans le premier bilan qu'elles ont dressé de cette initiative (AID et FMI, 2002). La réflexion est particulièrement lacunaire à l'heure actuelle sur les dispositifs de suivi/évaluation proposés dans les DSRP, qui se résument en général, à la simple reconduction des systèmes antérieurs.

Une revue critique des indicateurs proposés dans les DSRP de plusieurs pays africains met en lumière les principales déficiences (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 ; les DSRP se focalisent sur les indicateurs finaux aux dépens des indicateurs intermédiaires, bien que les seconds soient plus aisés à mesurer ; 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 ; cette étude souligne 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.

Pourtant, les analyses montrent que les résultats des pratiques passées sont catastrophiques. L'analyse critique des enquêtes statistiques habituellement utilisées pour le suivi de la pauvreté dans les PED, notamment en Afrique, aboutit à une conclusion paradoxale : la multiplication des enquêtes auprès des ménages au cours de la dernière décennie n'a peut-être pas conduit à une meilleure connaissance du phénomène, pour des raisons de problèmes méthodologiques et d'insuffisante qualité des données (Razafindrakoto et Roubaud, 2003).

De nombreuses lacunes doivent ainsi être soulignées :

- l'inadaptation, incohérence des stratégies d'enquêtes (échantillonnage, questionnaires) ;
- le problème générique de fiabilité et de qualité des données statistiques ;
- la faible pertinence des résultats ;
- la déconnexion entre analyses et prise de décisions politiques ;
- l'inaccessibilité des résultats pour le grand public et la société (absence de débat démocratique) ;
- et enfin, l'affaiblissement institutionnel et des capacités techniques des instituts nationaux de statistiques.

Dans ces conditions, l'absence de liens entre diagnostic et stratégies proposées dans la plupart des DSRP n'est pas surprenante.

IV. LES DEFIS A RELEVER

Même si les innovations qu'elles apportent sont à apprécier à leur juste valeur, les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté ne sont pas pour autant dénuées

d'ambiguïtés et d'incohérences. Elles sont traversées par deux contradictions majeures analysées ci-après, touchant l'une à l'articulation entre le contenu des politiques et la manière dont celles-ci sont définies, et l'autre au lien établi entre allègement de la dette et lutte contre la pauvreté. Il s'agit donc de surmonter ces contradictions, tout en affrontant les défis liés à la définition des politiques et à leur mise en œuvre.

1. Les contradictions à surmonter

Les nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté constituent d'abord implicitement un aveu d'échec des politiques antérieures. La responsabilité de cet échec peut être attribuée à deux types de causes : on peut soit considérer que les politiques étaient inadaptées, soit au contraire qu'elles étaient bien conçues mais qu'elles n'ont pas été réellement mises en œuvre.

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

Encore aujourd'hui, il semble pourtant que les nouvelles stratégies privilégient l'hypothèse d'un manque de mise en œuvre des politiques d'ajustement, tout en reconnaissant du bout des lèvres le besoin d'adaptation de leur contenu (nécessité d'un meilleur équilibre Etat/marché, prise en compte des contextes nationaux et locaux, relativisation des bienfaits de la libéralisation, etc.). Ce manque de remise en question du contenu des politiques passées par les IBW est encore plus marqué dans les DSRP existants. Dans la majorité des cas, ils ne font que reconduire les mêmes orientations sous un habillage différent. Les DSRP, qui remplacent les DCPE, ne constituent bien souvent qu'un reflet déformé des options préconisées par les IBW. La dénonciation par Stiglitz (2002) de la grande hypocrisie des institutions internationales aura-t-elle un effet sur les pratiques de ces dernières et sur le paradigme sur lequel elles se fondent ? Dans le rôle de prescripteur qu'elles se sont attribuées sur le terrain, dans les PED, les IBW (FMI en tête) continuent à imposer un modèle libéral qui laisse toujours peu de place aux interventions de l'Etat, malgré les limites aujourd'hui admises de l'efficacité des seules forces du marché. Sur ce point, peu de progrès ont été accomplis.

La reconnaissance louable du rôle de l'économie politique (et donc du politique) ne saurait constituer un substitut à la vacuité des politiques économiques elles-mêmes. Le processus (appropriation, participation, *empowerment*) a sûrement un rôle important à jouer. Mais il ne comblera pas à lui seul la déficience du contenu des politiques adoptées. En continuant à attribuer la responsabilité principale de l'échec de l'ajustement structurel aux défaillances des PED dans leur mise en œuvre plutôt qu'à celles de leur contenu, les IBW ne cherchent-elles pas à masquer leur propre incapacité à identifier des alternatives aux options antérieures qui soient viables et cohérentes ?

Une seconde contradiction majeure provient du télescopage de deux initiatives de nature différente, dont les conditions de mise en œuvre sont incompatibles sur plusieurs plans. L'imbrication entre l'Initiative PPTE et les DSRP est certes une garantie que la lutte contre la

pauvreté ne restera pas qu'un slogan, puisqu'elle sera (au moins en partie) financée. Mais, elle est à l'origine de plusieurs tensions qui rendent difficile l'application des principes affichés par la nouvelle approche.

L'objectif d'appropriation des politiques constitue ainsi une des principales nouveautés des nouvelles approches. En même temps, comme cela a déjà été mentionné, il est manifeste que la conditionnalité imposée par les DSRP s'oppose à une véritable appropriation de ces politiques. En effet, il est difficile pour les pays concernés de faire preuve de beaucoup d'originalité dans leur programmes dès lors que ceux-ci doivent être approuvés par les conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI (cette validation étant la condition pour l'allègement de la dette et le déblocage de nouveaux prêts) ! Ceci est d'autant plus difficile que l'allègement de la dette est généralement une urgence vitale pour ces pays : ceux-ci seraient imprudents de courir le risque de voir leur projet de DSRP rejeté par les IBW, avec le report qui s'ensuivrait de l'allègement de leur contrainte de surendettement. Pour les mêmes raisons, l'imbrication de l'Initiative PPTE et des DSRP pose un problème de calendrier. Alors qu'élaborer une politique de développement sérieuse demande du temps, qui plus est dans le cadre d'un processus participatif et dans un pays pauvre où les ressources humaines sont rares, tout pousse les pays à aller vite pour obtenir les financements désirés.

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

2. Quels enjeux pour quelles politiques ?

Le diagnostic porté sur les nouvelles initiatives de lutte contre la pauvreté est partiel, dans la mesure où seuls les politiques antérieures, le processus d'élaboration des stratégies et leur contenu peuvent donner lieu à une évaluation à ce stade. Or l'histoire du développement a déjà montré que là n'était sans doute pas l'essentiel. Dans les années qui viennent, les enjeux vont porter autant sur le bien-fondé des politiques que sur la capacité à les mettre en œuvre, la formulation de tout diagnostic ou bilan appelant la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation. Sur ces trois plans, la « participation » est censée jouer un rôle déterminant. C'est aussi la principale inconnue.

Concernant le contenu des politiques, la simple reconduction des orientations antérieures dans la majorité des DSRP témoigne de l'existence de fortes résistances face à une nécessaire remise en question de ces orientations. Pour aller au-delà de simples changements marginaux dans le contenu des politiques, un important défi est à relever : celui d'identifier des alternatives aux options antérieures qui soient viables et cohérentes. Pour peu que cette démarche soit effectivement adoptée sérieusement, le processus participatif devrait aider à la réalisation de cet objectif en permettant une plus grande prise en compte des spécificités nationales, une identification des véritables besoins de la population et une meilleure compréhension des logiques d'acteurs.

Sur le plan de la mise en œuvre des stratégies, le principe de participation des différents acteurs de la société ouvre de nouvelles perspectives quant à la façon dont les affaires nationales devront désormais être conduites. En favorisant le respect du droit à l'information et à l'expression, la participation atteint un premier objectif, celui de s'attaquer à une des dimensions de la pauvreté : celle de l'exclusion et de la marginalisation. Mais la portée potentielle de ce précepte va bien au-delà de cet aspect. La « participation » ne prend tout son sens que si elle contribue véritablement à remédier aux dysfonctionnements de la démocratie dans les pays pauvres. Elle devrait ainsi renforcer les capacités et le pouvoir des corps intermédiaires (médias, syndicats, associations, etc.) dans l'élaboration, le suivi, le contrôle, l'évaluation et la réorientation des politiques. Suivant cette optique, l'information – dont le caractère formateur doit être souligné – revêt une importance primordiale. Elle rend explicite les choix publics et accroît la transparence dans la gestion des affaires de l'État, tout en conférant aux différents acteurs de la société la possibilité d'exercer des pressions, voire de sanctionner ce dernier en cas de défaillance. En bref, l'enjeu est d'assurer le principe de responsabilité démocratique (*accountability*), rendant l'État redevable de ses actions devant les citoyens.

La majorité des acteurs ne semble pas prendre pleinement conscience de ces nouvelles perspectives, faute de repères et du fait de leur exclusion traditionnelle des sphères de décision. De surcroît, l'influence réelle du processus participatif sur la prise de décisions de politique économique est encore à définir : pas plus le document de référence de la Banque mondiale sur les DSRP (*sourcebook*) que la pratique sur le terrain ne permettent de trancher à cet égard, même si l'inclination naturelle (des IBW comme des gouvernements) pousse probablement à n'en faire qu'un processus purement consultatif. Une fois les DSRP élaborés par les pays et validés par les IBW, peut-on espérer une tentative d'institutionnaliser ces processus d'expression populaire ? En tout cas, si cette volonté existe, c'est à cette étape que vont se poser les véritables problèmes à résoudre, dans la mesure où la logique des processus participatifs remet en cause le fonctionnement habituel des institutions dites représentatives dans les PED (Chavagneux, 2001 ; Summers, 2001).

Enfin, la capacité des acteurs à définir les politiques adéquates dépend de la disponibilité d'informations de deux sortes : sur les problèmes tels qu'ils se présentent ; sur l'impact réel ou prévu des options mises en œuvre ou envisagées. Or, on ne dispose aujourd'hui que d'une connaissance très parcellaire des économies des pays pauvres, faute de données pertinentes et fiables. Évaluer l'impact des politiques en est rendu d'autant plus ardu voire impossible.

Il en découle l'urgence d'une mobilisation des moyens nécessaires pour approfondir les connaissances sur la situation et les mécanismes en vigueur dans les pays pauvres. Il s'agit de connaissances aussi bien économiques que socio-politiques, dans la mesure où les deux sont intimement liés. La définition d'une stratégie efficace de lutte contre la pauvreté requiert en particulier une appréciation fine de l'effet distributif des politiques économiques prévues ou appliquées.

Le lancement par la Banque mondiale et le FMI des programmes d'évaluation d'impact, connus sous la dénomination anglaise de PSIA (*Poverty and Social Impact Analysis*), répond à ce besoin. Ces nouveaux programmes ouvrent un immense chantier en termes de recherche et d'applications opérationnelles. Ils vont cependant devoir faire face à trois types de difficultés. L'ordre naturel des choses eût été de mobiliser ces techniques pour élaborer les DSRP et définir les priorités en matière de politiques. La précipitation avec laquelle ces derniers ont été réalisés n'a pas permis de respecter cet enchaînement. Plus fondamentalement,

il n'existe pas à l'heure actuelle d'instruments permettant d'évaluer précisément (*ex ante* et *ex post*) l'impact des politiques sur la pauvreté. Certaines pistes de recherche novatrices, comme les micro-simulations, constituent des avancées méthodologiques stimulantes dans cette direction (Cogneau et al., 2003). Mais deux problèmes de fond demeurent à cet égard :

- comment prendre en compte la nature multi-dimensionnelle de la pauvreté dans l'analyse des effets distributifs des politiques ?

- comment mesurer les conséquences en termes de pauvreté de mesures alternatives (à budget donné, vaut-il mieux construire des pistes rurales ou améliorer la qualité de l'enseignement primaire) ?

Un tel programme doit s'appuyer sur l'analyse des interactions, aujourd'hui encore largement méconnues, entre les différentes formes de pauvreté et la diversité des politiques envisageables.

Enfin et à supposer que les chercheurs résolvent ces difficultés analytiques et que les données nécessaires à l'application des nouvelles méthodes soient produites, il restera à lever la contrainte des capacités techniques et institutionnelles locales, ainsi qu'à repenser les modalités du dialogue entre le « savant » et la « société », pour remplir les nécessaires principes d'appropriation et de participation. Si la réalisation d'une entreprise aussi ambitieuse est clairement inaccessible à court terme, il est néanmoins impératif de s'y engager fermement. L'élaboration et le transfert d'instruments appropriés à mobiliser pour la mener à bien constituent un dernier défi, mais non le moindre, auquel il convient de se confronter.

CONCLUSION

La confrontation effectuée, ici, des objectifs affichés par les DSRP à leur élaboration concrète sur le terrain, ainsi que l'analyse de leurs contradictions, mettent clairement en évidence les faiblesses du processus en cours. Malgré toutes ces difficultés, il serait erroné de ne voir dans les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté qu'un simple ravalement ou un effet de mode. Sous peine d'être totalement discréditées, il sera difficile pour les IBW d'envisager un retour en arrière, ou de chercher à limiter l'impact potentiel des changements initiés. Une puissante mécanique institutionnelle a d'ores et déjà été enclenchée pour inscrire les nouvelles orientations dans les procédures d'aide au développement : DSRP, Initiative PPTE, Crédits de Soutien à la Réduction de la Pauvreté (en anglais *PRSC*), Facilités de Réduction de la Pauvreté et de Croissance (en anglais *PRGF*), Objectifs de Développement du Millénaire, etc.

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, et surtout différenciées suivant les contextes. Outre l'incitation à orienter les politiques en faveur des pauvres (à travers la sécurisation des dépenses sociales financées par l'allègement de la dette), 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.

Mais l'essentiel des avancées se situe au niveau des principes consubstantiels aux initiatives DSRP et PPTE. Ces principes sont porteurs d'espoir, même si les difficultés pour les traduire

en action sur le terrain suscitent des interrogations et peuvent inciter au scepticisme. Ils ouvrent une réelle opportunité de voir les politiques publiques et l'aide internationale changer de nature, dans un sens plus favorable au développement et faisant appel à une plus grande participation citoyenne. Dans quelle mesure cette chance pourra effectivement être saisie ? Cela dépendra de la capacité des forces sociales à œuvrer dans ce sens, donc des contextes locaux. Mais en tout cas, les conditions formelles de l'émergence de ces expressions n'ont jamais été aussi favorables.

Finalement, les IBW se sont engagées dans une voie dont elles ne contrôlent pas l'issue. Le nouveau positionnement qu'elles cherchent à promouvoir, plus proche des pauvres et des populations, et moins des Etats, les conduit sur un terrain mal balisé. La remise en question du tête-à-tête exclusif avec les gouvernements des pays pauvres témoigne d'une volonté politique louable pour accroître l'efficacité des stratégies d'aide au développement. Mais faute d'expérience, cette évolution est aussi porteuse d'incertitudes. D'une certaine manière, les IBW ont ouvert la « boîte de Pandore ». Elles ont créé des attentes qu'elles ne seront pas nécessairement aptes à satisfaire, courant le risque aussi bien de déceptions que de retours en arrière. Elles pourraient ainsi être prises au mot par les sociétés du Sud et être contraintes de s'adapter à des transformations radicales qu'elles n'ont pas véritablement anticipées. En tout cas, en lançant l'Initiative DSRP, on ne peut leur reprocher de ne pas avoir ouvert de nouvelles pistes. Il reste à savoir si les nombreux obstacles et contraintes qui subsistent pourront être surmontés. Les responsabilités pour relever ce défi n'incombent pas uniquement aux IBW. Il appartient aux différents acteurs – aussi bien au niveau national qu'international – de mesurer les véritables enjeux et de mobiliser tous les moyens pour faire aboutir le processus.

BIBLIOGRAPHIE

- AID et FMI, 2002, *Réexamen du dispositif des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) : principaux constats*, 15 mars ; disponible en ligne sur le site : www.worldbank.org/poverty/strategies/review, consulté le 21 juin 2004.
- BANQUE MONDIALE, 2004, *World Development Indicators 2004*, Banque mondiale, Washington D.C.
- BANQUE MONDIALE, 2002, *The Role and Effectiveness of Development Assistance : Lessons from World Bank experience*, A Research Paper from the Development Economics Vice Presidency of the World Bank, Washington D.C.
- BANQUE MONDIALE, 2000a, *Rapport sur le Développement dans le monde 2000/01 : Combattre la pauvreté*, Eska, Paris.
- BANQUE MONDIALE, 2000b, *L'Afrique peut-elle revendiquer sa place dans le XXIème siècle ?* Banque mondiale, Washington D.C.
- BANQUE MONDIALE, 1998, *Assessing Aid : what works, what doesn't, why*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press : New York.
- BOURGUIGNON F., 2002, *The growth elasticity of poverty reduction : explaining heterogeneity across countries and time periods*, DELTA Working Paper N°2002-03.
- BRILLEAU A., 2003, *Les indicateurs liés à la mise en œuvre des Cadres Stratégiques de la Lutte contre la Pauvreté*, Ministère des Affaires Etrangères, DGCID, Série rapports d'étude, Paris.

- CHAVAGNEUX C., 2001, « Lutte contre la pauvreté : les enjeux politiques d'un slogan », *Politique africaine*, N°82, pp. 161-168.
- CLING J.-P., 2003, « Une analyse critique du discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté », in CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M. et F. ROUBAUD (Dir.), pp. 25-56.
- CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M. et F. ROUBAUD (Dir.), 2003, *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, 2003, Economica-IRD, Paris, 2^{ème} édition revue et corrigée (publié en anglais sous le titre *New International Poverty Reduction Strategies*), par Routledge, Londres et New York.
- CLING J.-P., DE VREYER P., RAZAFINDRAKOTO M. et F. ROUBAUD, 2004, « La croissance ne suffit pas pour réduire la pauvreté », *Revue Française d'Economie*, XVIII (3), pp. 187-237.
- COGNEAU D., GRIMM M. et A.-S. ROBILLIARD, 2003, « L'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté : l'apport des techniques de micro-simulation », in CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M. et F. ROUBAUD (Dir.), pp. 383-418.
- DANTE I., MAROUANI M. A. et M. RAFFINOT, 2003, « Le DSRP au Mali : gagner l'argent ou formuler une politique de développement ? » in CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M. et F. ROUBAUD (Dir.), pp. 229-248.
- DOLLAR D. et A. KRAAY, 2002, « Growth is Good for the Poor », *Journal of Economic Growth*, 7(3), pp. 195-222.
- HABBAR P., 2001, *Les enseignements des processus d'élaboration de stratégie de réduction de la pauvreté dans les pays du Resal en 2000*, Solagral, papier présenté au Séminaire international « La pauvreté à Madagascar : Etat des lieux, réflexions sur les politiques de réduction et leur mise en œuvre », DIAL/IRD/INSTAT/RESAL, Antananarivo, 5-7 février.
- KLUGMAN J. (Ed.), 2002, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Banque mondiale, Washington D.C. (2 volumes).
- PREBISCH R., 1979, « Aspects of international cooperation », *Trade and Development: An UNCTAD Review*, 1, Spring.
- RAVALLION M., 2001, « Growth, Inequality and Poverty: looking beyond averages », *World Development*, 29(11), pp. 1803-1815.
- RAZAFINDRAKOTO M. et F. ROUBAUD, 2003, « Les dispositifs existants de suivi de la pauvreté : les faiblesses des enquêtes classiques auprès des ménages » in CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M. et F. ROUBAUD (Dir.), pp. 307-333.
- SEVERINO J.-M., 2001, « Les fondements stratégiques de l'aide au développement au XXIème siècle », *Critique internationale*, 10(1), pp. 75-99.
- STIGLITZ J., 2002, *La grande désillusion*, Fayard, Paris.
- SUMMERS L., 2001, *Speech at the World Bank Country Directors' Retreat*, May ; disponible en ligne sur le site : www.jubilee2000uk.org/opinion/Larry_summers120601.htm, consulté le 21 juin 2004.