



JEAN-PIERRE CLING, MIREILLE RAZAFINDRAKOTO ET FRANÇOIS ROUBAUD

LA BANQUE MONDIALE ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : « TOUT CHANGER POUR QUE TOUT RESTE PAREIL ? »

LES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS ONT MOBILISÉ D'IMPORTANTES RESSOURCES POUR METTRE EN ŒUVRE LES NOUVELLES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT CENTRÉES SUR LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ. CET ARTICLE DONNE UNE PREMIÈRE ÉVALUATION DE LA PORTÉE DES CHANGEMENTS INDUITS. SI CES NOUVELLES STRATÉGIES SONT CONFRONTÉES À DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS ET CONTRADICTIONS, LEURS PRINCIPES FONDATEURS (APPROPRIATION, PARTICIPATION, RESPONSABILITÉ DÉMOCRATIQUE) CRÉENT DES OPPORTUNITÉS À SAISIR EN TERMES DE RENFORCEMENT DE LA DÉMOCRATIE ET D'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DE L'AIDE.

Dans sa livraison de juin 2001, *Politique africaine* lançait un débat sur les nouvelles orientations de l'aide internationale, et notamment de son nouveau paradigme : la lutte contre la pauvreté. Christian Chavagneux et Bruno Lautier, dans deux textes courts, y adoptaient un point de vue résolument critique. Leurs appréciations se fondaient notamment sur le *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001* de la Banque mondiale, intitulé « Combattre la pauvreté », et document fondateur de cette nouvelle approche¹.

Les évènements se sont précipités depuis. Les institutions de Bretton Woods (IBW) ont mobilisé des ressources considérables pour mettre en place sur le terrain la nouvelle architecture financière centrée sur la lutte contre la pauvreté. Les pays en développement qui

souhaitent bénéficier d'une aide financière concessionnelle de la part de ces organisations, ou d'un allègement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés), doivent ainsi préparer un programme de lutte contre la pauvreté, désigné en français sous le terme de Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP). L'ensemble de la communauté internationale s'est rapidement aligné sur ces orientations, en ajustant ses instruments au cadre générique du dispositif DSRP/PPTE. Début 2002, une soixantaine de pays pauvres étaient engagés dans ce processus.

L'objet de cet article est de contribuer à la discussion sur ce thème. Notre argumentation prend appui sur un ouvrage que nous venons de publier, qui constitue une première tentative de synthèse de ces nouvelles initia-

tives internationales, deux ans après leur lancement². Sans négliger les nombreuses difficultés et contradictions auxquelles elles sont confrontées, nous montrons que les nouvelles initiatives sont à saluer pour au moins trois raisons. L'objectif central des politiques de développement a changé de nature : d'instrumental et controversé (l'ajustement structurel), il porte maintenant sur les résultats intrinsèques du développement (la réduction de la pauvreté). Le processus participatif pour la définition et le suivi des politiques est un facteur potentiel de renforcement de la démocratie. Enfin, l'approche DSRP/PPTE s'est traduite par une plus grande cohérence entre les donateurs.

LA BANQUE MONDIALE ENTRE DEUX FEUX

Face à l'échec des politiques économiques qu'elles préconisent dans les pays en développement (PED), les institutions de Bretton Woods sont de plus en plus confrontées à une crise de légitimité. Les reproches à l'encontre du FMI sont particulièrement radicaux, comme en témoigne le réquisitoire sans concession de J. Stiglitz, ancien économiste en chef de la Banque mondiale et prix Nobel d'économie, qui met en avant les effets dévastateurs des politiques restrictives imposées par cette institution³. La montée de la pauvreté, l'accroissement des inégalités et la marginalisation des pays pauvres en sont les conséquences. Même si, de par son rôle et ses modalités d'action, la Banque mondiale se démarque du FMI, et que les attaques à son égard sont moins frontales, elle est loin d'être épargnée. Sensible à la remise en cause de sa crédibilité, la Banque mondiale a entrepris un changement d'orientation de ses inter-

ventions afin que la lutte contre la pauvreté, une thématique consensuelle, soit au centre de ses objectifs.

Mais, au lieu d'éteindre les assauts, son nouveau positionnement expose aujourd'hui la Banque mondiale à un double feu de critiques en provenance des deux côtés de l'échiquier politique. La critique de droite est emmenée par la droite conservatrice américaine : pour justifier une optique tendant à l'isolationnisme, elle stigmatise l'échec des politiques d'aide au développement (« aid fatigue ») et s'oppose aux nouvelles formes de participation proposées aux pays en développement. Si elle se fait plus en coulisses, elle n'est pas moins efficace que la critique de gauche, qui est quant à elle relayée par les mouvements anti-mondialisation sur la scène publique avec un écho croissant. La critique de gauche est fondée sur le rejet du consensus de Washington (stabilisation-privatisation-libéralisation), principe à la base des politiques d'ajustement structurel promues par les institutions de Bretton Woods, et qui reste toujours de mise malgré un discours plus prudent pour tenir compte de ses possibles effets négatifs.

La critique de droite s'oppose à la démocratie participative

En mettant en avant le gaspillage des ressources et leur détournement au profit de gouvernements autoritaires et corrompus, la critique de droite prône une politique privilégiant les échanges plutôt que l'aide (*trade not aid*), politique réaffirmée par les États-Unis à l'occasion de la conférence des Nations unies sur le financement du développement organisée à Monterrey en mars 2002. de manière ironique, elle applique aux institutions de Bretton Woods le même « procès en



bureaucratie » parasitaire et coûteuse que ces dernières instruisent à l'encontre des pays en développement.

Les arguments mis en avant, par exemple, par Larry Summers⁴ (secrétaire d'État adjoint au Trésor américain sous la présidence Clinton) sont caractéristiques de cette critique de droite. L'administration à laquelle celui-ci était rattaché a exercé de fortes pressions lors de la rédaction du *Rapport sur le développement 2000-2001* qui ont abouti aux démissions de J. Stiglitz et R. Kanbur, ainsi qu'à la reformulation du rapport dans le sens d'une remise en selle du rôle central de la croissance⁵. Les critiques à l'encontre de la Banque mondiale préconisant une approche participative pour la définition et le suivi des politiques s'organisent autour de trois points :

– L. Summers souligne l'absence d'étude économique prouvant que la « participation » permet d'améliorer les politiques et la croissance. Les expériences des régimes « autoritaires » en Asie sont même citées en exemple pour conforter ce constat. Ces derniers auraient d'abord favorisé la croissance qui elle-même aurait ensuite facilité les pressions et les transitions démocratiques ;

– il revendique l'approche technocratique strictement économique. La Banque mondiale ferait mieux de s'appuyer sur des études « scientifiques » montrant le bien-fondé des politiques (ce qui constitue selon lui son avantage comparatif) que de chercher à s'appuyer sur des suggestions venant de non-spécialistes et de leurs dérives populistes ;

– il condamne l'optique de la Banque mondiale visant à promouvoir une autre expression des peuples que celle des gouvernements démocratiquement élus dont ils sont l'émanation. Les autorités gouverne-

mentales représentent les interlocuteurs naturels (exclusifs) des institutions internationales. Le cas des villes américaines, qui ne supporteraient pas que le gouvernement fédéral viennent les court-circuiter en s'appuyant sur la société civile locale, est relevé pour soutenir cette argumentation. Celle-ci stipule que les jeunes démocraties ne peuvent qu'être fragilisées par un tel détour par la « société civile », même si elle reconnaît toutefois que l'analogie est moins pertinente pour les régimes non démocratiques.

Clairement, la critique de Summers s'avère irrecevable dans le contexte politique des pays pauvres. Effectivement, dans un régime démocratique représentatif, les élections constituent le temps fort où les citoyens délèguent leur pouvoir aux élus, qu'ils peuvent sanctionner aux élections suivantes, le cas échéant. De ce point de vue, le processus participatif peut apparaître en partie contradictoire avec ces principes : pourquoi le gouvernement devrait-il rendre des comptes à des institutions intermédiaires (la société civile) dont aucune procédure ne permet de contrôler la représentativité effective (à la différence des assemblées élues) ? Il est cependant illusoire, voire démagogique, de croire que la démocratie formelle, les élections, telles qu'elles sont pratiquées en Afrique, suffisent à assurer une bonne représentation des aspirations de la population, même si la majorité est constituée de pauvres. Pour la toute petite minorité de pays en phase de consolidation démocratique (Bénin, Mali, Madagascar, Sénégal, etc.), les nouveaux régimes élus n'ont pas radicalement changé la nature prédatrice de l'État. Les élections assurent au mieux par l'alternance une rotation plus rapide des élites pour la captation

de la rente constituée par l'accès aux ressources publiques (l'« accès à la mangeoire »). Le contrôle citoyen et la responsabilité démocratique (*accountability*) des autorités et de la classe politique y sont toujours déficients. Rien n'indique que la corruption ait baissé. Le lien entre le type de politique suivie et le vote n'est pas explicitement connu *a priori*, sachant que les partis ou les candidats n'ont le plus souvent pas de programme. Pour la majorité des pays, la transition démocratique n'a pas eu lieu, et les régimes sont toujours autoritaires ou semi-autoritaires (Cameroun, Gabon, Kenya, Togo, etc.).

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

Évidemment, cela ne veut pas dire que les processus mis en place au cours de ces derniers mois soient satisfaisants, ni que la mise à l'écart des assemblées élues dans de très nombreux cas soit acceptable. L'ensemble des évaluations effectuées jusqu'à présent, que ce soit par des ONG⁶, par des experts⁷ ou par les institutions de Bretton Woods elles-

mêmes⁸, mettent d'ailleurs en évidence les lourdes insuffisances du fonctionnement des processus participatifs.

La critique de gauche doit être enrichie

Paradoxalement, l'incursion dans le champ politique des institutions de Bretton Woods, et l'institutionnalisation des nouvelles modalités d'intervention (promotion des processus participatifs, renforcement du dialogue avec des interlocuteurs non étatiques), est aussi dénoncée à gauche. Les deux critiques se rejoignent sur ce point : « Remplies d'économistes et d'ingénieurs, les institutions d'APD ne disposent pas des compétences adéquates à ce genre d'activité⁹. » Mais, au-delà des apparences, les motivations sont radicalement opposées. À l'inverse de la critique de droite qui prétend dépolitiser le contenu des interventions des institutions de Bretton Woods, la critique de gauche affirme le caractère politique de toute forme d'intervention, même lorsqu'elle est officiellement présentée comme strictement économique, mais nie la capacité technique des institutions de Bretton Woods à former des consensus et dénonce leur orientation idéologique libérale.

Cet argumentaire s'accompagne d'une suspicion quant aux véritables intentions de la lutte contre la pauvreté, qui ne serait qu'un slogan. À titre d'illustration, la mesure de la pauvreté est considérée comme politiquement orientée pour justifier le seul traitement des moins pauvres des pauvres. À cela s'ajoute l'évacuation du débat sur la protection sociale, ou encore l'écran de fumée accompagnant l'entrée en scène de la gouvernance ou de la décentralisation, qui ne ferait que déplacer vers les élites locales les formes du clientélisme et de la corruption¹⁰. En fait, les critiques



des deux camps mobilisent la rhétorique de l'« effet pervers », magistralement décrite par Hirschman¹¹, pour disqualifier les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté, et notamment la participation de la société civile, telle qu'elle est proposée par les institutions de Bretton Woods. Ces critiques s'inscrivent en effet dans une tradition qui consiste, selon Hirschman, à s'opposer à une réforme en mettant en évidence ses résultats contraires au but recherché.

Nous partageons nombre des arguments avancés par la critique de gauche : sous-estimation de la question des inégalités et du rôle de l'État, malgré sa reconnaissance partielle, disqualification de certains instruments de politiques économiques (politiques de redistribution) ou de certains acteurs clés (syndicats) pour des raisons idéologiques, occultation des conflits d'intérêt, ignorance des risques de la décentralisation, etc¹². Toutefois, le grief de duplicité systémique des institutions de Bretton Woods dans l'adoption du principe fondateur de la lutte contre la pauvreté nous semble en grande partie infondé. Ainsi, par exemple, Lautier voit dans l'imposition de l'incidence de la pauvreté (P_0) comme indicateur central de mesure de la pauvreté, à l'aune duquel seront jugées ses interventions, le résultat d'un calcul politique de la part de la Banque mondiale¹³. Ce choix serait censé traduire la volonté supposée de la Banque mondiale de chercher à privilégier les « moins pauvres des pauvres » : cela lui permettrait à la fois d'afficher des résultats rapides à moindre frais tout en limitant l'expression d'une éventuelle contestation sociale de la part de cette catégorie de population (selon cette thèse, les « plus pauvres des pauvres » seraient considérés comme rarement

suffisamment organisés pour agir en acteurs sociaux et faire entendre leur voix, d'où la moindre importance de prendre en compte leurs intérêts).

En réalité, la politique passée et en cours des institutions de Bretton Woods incite à penser le contraire. D'une part, une telle stratégie aurait conduit à mettre en avant des indicateurs liés aux besoins essentiels et aux secteurs sociaux (éducation, santé) qui ont affiché de bien meilleures performances sur la longue période que la croissance, et partant que l'évolution de la pauvreté monétaire (ils sont par ailleurs plus directement dépendants des politiques publiques, et donc mieux « contrôlables »). D'autre part, la Banque affiche traditionnellement une préférence marquée pour le développement rural. Or, c'est justement dans les campagnes que se concentre l'immense majorité des « plus pauvres des pauvres ». La plupart des politiques passées se sont appliquées à réduire le « biais urbain ». Qu'elles soient d'ordre macro-économique (dévaluation), sectoriel (réformes de la fonction publique, privatisation, subventions aux produits de base), ou micro-économique (flexibilisation des marchés du travail), ces mesures ont affecté au premier chef les salariés urbains, souvent dénoncés comme « protégés » ou « privilégiés »¹⁴, dans le sens d'un ajustement par le bas¹⁵. Encore aujourd'hui, les DSRP, qui s'appuient sur les diagnostics établis par les profils de pauvreté et autres *poverty assessments*, focalisent leur attention sur les zones rurales et sous-estiment massivement la question de la pauvreté urbaine¹⁶. D'ailleurs, le procès fait à la Banque mondiale sur l'indicateur de mesure de la pauvreté est contradictoire avec une autre critique formulée par B. Lautier, à propos de

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

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

De tels constats inhérents à tout changement d'orientation, qui à bien des égards marque une rupture avec les pratiques passées, ne doivent pas aboutir à une condamnation irrévocable du processus en cours. Au stade actuel, les nouvelles stratégies sont certes très imparfaites. Mais l'essentiel des

avancées se situe au niveau des principes consubstantiels aux initiatives DSRP et PPTE. Ces principes sont porteurs d'espoir, même si les difficultés pour les traduire en action sur le terrain suscitent des interrogations et peuvent inciter au scepticisme. Ils ouvrent une réelle opportunité de voir les politiques publiques et l'aide internationale changer de nature, dans un sens plus favorable au développement et faisant appel à une plus grande participation citoyenne. Dans quelle mesure cette chance pourra effectivement être saisie ? Cela dépendra de la capacité des forces sociales à œuvrer dans ce sens, donc des contextes locaux. Mais en tout cas, les conditions formelles de l'émergence de ces expressions n'ont jamais été aussi favorables.

SURMONTER LES CONTRADICTIONS

Les nouvelles initiatives prises par les institutions de Bretton Woods présentent incontestablement un caractère novateur, qu'il s'agisse des objectifs affichés ou des processus participatifs préconisés pour la définition des politiques de développement. Pour autant, ces initiatives ne feront leur preuve que si elles se traduisent par un changement effectif du contenu des politiques mises en œuvre par les pays en développement, et par l'instauration de nouvelles relations entre ces derniers et la communauté internationale. Il serait illusoire de tenter de se prononcer à ce sujet, deux ans seulement après le lancement de ces nouvelles politiques, qui n'ont été appliquées pour l'instant que dans un nombre très réduit de pays et pendant une période très courte. Tout au plus peut-on souligner que les nouvelles stratégies ne sont pas dénuées d'ambiguïtés et d'incohérences. En particulier, elles sont traversées



par deux contradictions majeures : la première est liée au risque que, en mettant l'accent sur l'importance du politique, on sous-estime celle du contenu des politiques économiques ; la seconde est liée à la relation établie entre les nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté et l'initiative d'allègement de la dette, dont les objectifs sont pourtant fondamentalement différents.

Politique économique versus économie politique

Les nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté constituent implicitement un aveu d'échec des politiques antérieures. La responsabilité de cet échec peut être attribué à deux types de causes : les politiques étaient inadaptées ; 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 facteur¹⁷. 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. Économies de marché et démocratisation ont sans conteste gagné du terrain... sans résultats probants.

Encore aujourd'hui, il semble que les nouvelles stratégies privilégient la seconde hypothèse en considérant que le manque d'engagement des gouvernements dans la mise en œuvre des politiques a été le facteur princi-

pal de l'échec de l'ajustement structurel, même si l'inadaptation des politiques est reconnue du bout des lèvres (nécessité d'un meilleur équilibre État/marché, prise en compte des contextes nationaux et locaux, relativisation des bienfaits de la libéralisation, etc.). Le rapport présenté par la Banque mondiale à l'occasion de la conférence internationale de Monterrey sur le financement du développement¹⁸ s'inscrit dans ce courant de pensée, en reprenant ce reproche désormais traditionnel sans remettre en cause le contenu même des politiques d'ajustement (au-delà des questions de prise en compte des coûts d'ajustement). Ce manque de remise en question du contenu des politiques passées par les institutions de Bretton Woods est encore plus marqué dans les DSRP existants. Dans la majorité des cas, ils ne font que reconduire, en les recyclant, les orientations antérieures. Les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté, qui remplacent les Documents cadres de politique économique (DCPE), ne constituent bien souvent qu'un reflet déformé des options préconisées par les institutions de Bretton Woods. La dénonciation par J. Stiglitz¹⁹ 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 attribué sur le terrain, dans les pays en développement, les institutions de Bretton Woods (FMI en tête) continuent à imposer un modèle libéral qui laisse toujours peu de place aux interventions de l'État, 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 certainement 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 pays en développement dans leur mise en œuvre plutôt qu'à celles de leur contenu, les institutions de Bretton Woods ne cherchent-elles pas à masquer leur propre incapacité à identifier des alternatives aux options antérieures qui soient viables et cohérentes ? La relative uniformité des programmes proposés par la dizaine de DSRP finalisés à la mi 2002 témoigne de cette difficulté ; pourtant, comme l'écrit Stiglitz²⁰, la démocratie consiste à disposer de la possibilité de choix entre plusieurs types de politiques.

En même temps, même s'ils reprennent pour l'essentiel les recettes antérieures (notamment en matière de libéralisation commerciale et de privatisations), l'expérience montre que les DSRP innove également du point de vue des dépenses sociales (éducation, santé), dont le poids dans les dépenses budgétaires est souvent en accroissement (alors que l'ajustement structurel les avait au contraire fortement réduites) : en fin de compte, il serait donc abusif d'affirmer que l'on se limite à « tout changer pour que tout reste pareil ».

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

La seconde contradiction provient du télescopage de deux initiatives de nature 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 partiellement) financée. Elle est aussi partie prenante du renforcement de la cohérence de l'aide internationale observé dans la période récente : ayant décidé de concert de lancer les initiatives DSRP et PPTE « renforcée » en 1999 (assouplissant les conditions d'éligibilité et accroissant l'ampleur de l'allègement de dette), les pays donateurs ont par la même occasion été poussés à s'aligner pour la plupart sous la bannière des nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté (financées d'ailleurs en grande partie par l'allègement de dette). Mais cette imbrication est aussi à l'origine de plusieurs tensions qui rendent difficile l'application des principes affichés par la nouvelle approche.

L'objectif d'appropriation des politiques constitue ainsi une des principales nouveautés des nouvelles approches. Comme l'écrit la Banque mondiale, qui présente par la même occasion un *mea culpa* dans ce domaine : « Une leçon tirée de l'expérience passée est que la réforme ne réussit généralement pas sans une forte appropriation locale et une approche large, qui inclut la prise en compte des institutions, la gouvernance et la participation des acteurs – une leçon qui constitue le moteur du processus des Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP)²¹. » Pourtant, les conditionnalités imposées aux pays



en développement pour bénéficier des financements publics internationaux s'opposent toujours à une véritable appropriation de ces politiques.

Cette contradiction, qui vaut pour l'ensemble des nouveaux instruments financiers mis en place par la Banque mondiale (Crédits de soutien à la réduction de la pauvreté, en anglais *PRSC*) et le FMI (Facilité de réduction de la pauvreté et de croissance, en anglais *PRGF*)²², est particulièrement manifeste pour les DSRP, dont la validation conditionne l'allègement de la dette (ainsi que le déblocage de nouveaux prêts). En effet, il est difficile pour les pays concernés de faire preuve de beaucoup d'originalité dans leurs programmes dès lors que ceux-ci doivent être approuvés par les conseils de la Banque mondiale et du FMI ! Cela est d'autant plus difficile que l'allègement de la dette est généralement une urgence vitale pour ces pays : ceux-ci seraient imprudents de courir le risque de voir leur projet de DSRP rejeté par les institutions de Bretton Woods, avec le report de l'allègement de leur contrainte de surendettement qui s'ensuivrait. Pour les mêmes raisons, l'imbrication de l'initiative PPTE et des DSRP pose un problème de calendrier. Alors qu'élaborer une politique de développement sérieuse demande du temps, qui plus est dans le cadre d'un processus participatif et dans un pays pauvre où les ressources humaines sont rares, tout pousse les pays à se précipiter pour obtenir les financements désirés.

L'échec de la conditionnalité imposée dans le cadre de l'ajustement structurel a conduit à mettre en avant le principe de sélectivité de l'aide. La Banque mondiale s'appuie à cet égard sur un certain nombre de travaux internes qui mettent en évidence l'efficacité

accrue de l'aide lorsque celle-ci est dirigée vers des pays bien gérés et engagés dans des réformes²³. L'évolution de l'aide au développement en faveur d'une aide budgétaire (c'est-à-dire affectée globalement sans répartition sectorielle), au détriment de l'aide projet traditionnelle, renforce ce besoin de sélectivité : alors que l'aide projet se caractérise par un contrôle strict de l'ensemble de la chaîne des dépenses, l'aide budgétaire consiste au contraire à accorder des financements suivis seulement d'un contrôle *a posteriori*. Afin d'éviter la dilapidation de l'aide, cette confiance accrue doit s'accompagner en contrepartie d'une plus grande sélectivité.

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

Les nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté promues par les institutions de Bretton Woods souffrent de nombreuses insuffisances tant dans leur contenu que dans leur processus de définition sur le terrain

(sachant qu'il est encore trop tôt pour se prononcer sur leur mise en œuvre). Mais, en dépit de 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 institutions de Bretton Woods d'envisager un retour en arrière, ou de chercher à limiter l'impact potentiel des changements initiés. Une puissante mécanique institutionnelle a d'ores et déjà été enclenchée pour inscrire les nouvelles orientations dans les procédures d'aide au développement : DSRP, initiative PPTE, PRSC, PRGF, Objectifs internationaux de développement, etc. Plus généralement, même si le mode d'approche et les instruments des institutions de Bretton Woods présentent des failles, il convient de ne pas céder à la tentation d'une critique systématique au risque de se tromper de cible.

Ainsi peut-on débattre de la validité et de l'efficacité des processus participatifs inclus dans les nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté. Mais, selon nous, la mise en avant de certaines formes de démocratie participative à travers les DSRP ne constitue pas forcément une entreprise de délégitimation de l'État ni une interférence néfaste au fonctionnement des institutions existantes : il s'agit simplement d'une tentative de gestion de problèmes universels touchant à la crise de l'État et de la démocratie représentative. Les dernières élections présidentielles en France n'ont-elles pas d'ailleurs montré que ces problèmes n'étaient pas circonscrits aux pays en développement ? La même thèse pourrait être défendue au plan européen, sachant que la crise de la construction euro-

péenne appelle également un renforcement simultané des démocraties représentative et participative²⁴.

En fait, les institutions de Bretton Woods 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 États, 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 d'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 institutions de Bretton Woods ont ouvert la « boîte de Pandore ». Elles ont créé des attentes qu'elles ne seront pas nécessairement aptes à satisfaire, courant le risque aussi bien de déceptions que de retours en arrière. De ce point de vue, il faudrait même espérer qu'elles soient prises au mot par les sociétés du Sud et contraintes de s'adapter à des transformations radicales qu'elles n'ont pas véritablement anticipées. En tout cas, en lançant l'initiative DSRP, on ne peut leur reprocher de ne pas avoir ouvert de nouvelles pistes. Il reste à savoir si les nombreux obstacles et contraintes qui subsistent pourront être surmontés. Les responsabilités pour relever ce défi n'incombent pas uniquement aux institutions de Bretton Woods. 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.

**Jean-Pierre Cling, DIAL,
Mireille Razafindrakoto
et François Roubaud, DIAL-IRD**



1. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001 : combattre la pauvreté*, Paris, Éditions Eska, 2001.
2. J.-P. Cling, M. Razafindrakoto et F. Roubaud (dir.), *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, DIAL/Economica, 2002.
3. J. E. Stiglitz, *La Grande Désillusion*, Paris, Fayard, 2002.
4. L. Summers, intervention au séminaire des directeurs-pays de la Banque mondiale, mai 2001.
5. R. H. Wade, « Making the World Development report 2000 : attacking poverty », *World Development*, 29 (8), août 2001, pp. 1435-1442.
6. A. Whaites (dir.), *Masters of their Own Development ? PRSPs and the Prospects for the Poor*, World Vision International, 2002.
7. I. Dante, J.-F. Gautier, M. A. Marouani et M. Raffinot, « Le DSRP au Mali : gagner l'argent ou formuler une politique de développement ? », in J.-P. Cling, M. Razafindrakoto et F. Roubaud (dir.), *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, op. cit.
8. Banque mondiale, FMI, *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs*, 26 mars 2002. Disponible sur le site : <www.worldbank.org/poverty/strategies/review>.
9. C. Chavagneux, « Lutte contre la pauvreté : les enjeux politiques d'un slogan », *Politique africaine*, n° 82, juin 2001, pp. 161-168.
10. B. Lautier « Sous la morale, la politique : la Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté », *Politique africaine*, n° 82, juin 2001, pp. 169-176.
11. A. Hirschman, *Deux Siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, coll. « L'espace politique », 1991.
12. J.-P. Cling, M. Razafindrakoto et F. Roubaud (dir.), *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, op. cit.
13. B. Lautier « Sous la morale, la politique... », art. cit.
14. S'il est vrai, comme le souligne B. Lautier (sans d'ailleurs le regretter), que les dépenses publiques (salaires publics, protection sociale, retraite, éducation, santé, logement, etc.) profitent encore largement à des catégories relativement favorisées, il n'en reste pas moins que ce sont ces groupes qui ont été les plus touchés par l'ajustement.
15. M. Razafindrakoto et F. Roubaud, « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », *Autrepart*, n° 20, 2001, pp. 43-60.
16. Les luttes entre « ruralistes » et « urbanistes » au sein de la Banque mondiale, comme les remous internes occasionnés par le *Rapport 2000/2001* montrent que cette institution est elle aussi traversée par des débats contradictoires, voire des conflits, peu compatibles avec la forme monolithique qui lui est souvent attribuée.
17. Banque mondiale, *L'Ajustement en Afrique : réformes, résultats et chemin à parcourir*, Washington, World Bank, 1994.
18. Banque mondiale, *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, World Bank, 2002.
19. J. E. Stiglitz, *La Grande Désillusion*, op. cit.
20. *Ibid.*
21. Banque mondiale, *The Role and Effectiveness of Development Assistance...*, op. cit.
22. Même si les conditionnalités imposées dans le cadre des PRSC et des PRGF ont été réduites par rapport à leurs prédécesseurs de l'époque de l'ajustement structurel, celles-ci demeurent très nombreuses et toujours imposées de l'extérieur.
23. Banque mondiale, *Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why*, World Bank/Oxford University Press, 1999 ; Banque mondiale, *The Role and Effectiveness of Development Assistance...*, op. cit.
24. P. Herzog, *L'Europe après l'Europe*, Bruxelles, De Boeck Université, 2002.