
INTRODUCTION

Tout changer pour que tout reste pareil ?

Jean-Pierre Cling
Mireille Razafindrakoto
François Roubaud

LA BANQUE MONDIALE et le Fonds Monétaire International (FMI) ont lancé fin 1999 une initiative conjointe qui place la lutte contre la pauvreté au cœur des politiques de développement. Tous les pays à bas revenu désireux de bénéficier d'une aide financière d'une de ces deux organisations, ou d'un allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés), sont appelés à 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*).

Depuis cette date, les Institutions de Bretton Woods (IBW) ont mobilisé des moyens humains et financiers considérables pour mettre en œuvre cette Initiative et en assurer le succès. Les programmes d'aide de ces institutions ont d'abord été modifiés et rebaptisés pour inclure explicitement la lutte contre la pauvreté parmi leurs objectifs. Les financements concessionnels de la Banque mondiale en faveur des pays à faible revenu, opérés par l'Agence Internationale pour le Développement (AID), s'intègrent ainsi désormais dans le cadre des Crédits de Soutien à la Réduction de la Pauvreté (en anglais *PRSC*), ceux du FMI dans celui de la Facilité de Réduction de la Pauvreté et de Croissance (en anglais *PRGF*). Parallèlement, une intense réflexion a été engagée au sein des IBW afin de définir des orientations précises susceptibles de guider les près de soixante pays à bas revenu engagés dans l'élaboration de 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 a ainsi été suivie en 2001 par celle d'un document de référence (*sourcebook*), qui constitue un guide pratique à destination des pays concernés. Un effort inégalé de consultation des gouvernements des pays en développement et de leur société civile a enfin été effectué, notamment à travers l'organisation d'une multitude de séminaires internationaux, nationaux et régionaux.

Rapidement, tous les autres donateurs ont emboîté le pas et décidé de placer leur politique d'aide sous l'égide des DSRP. Certains, comme l'Union européenne ou les pays nordiques, l'ont fait avec d'autant plus d'enthousiasme qu'ils étaient déjà largement sensibilisés à la problématique de la pauvreté ; d'autres comme la France ont suivi avec plus de circonspection¹. Quoi qu'il en soit, il est remarquable de constater que, quelques années seulement après le lancement de cette Initiative, les nouveaux programmes de lutte contre la pauvreté canalisent l'ensemble des ressources de l'aide publique internationale consacrée aux pays à bas revenu ainsi qu'une part déterminante des ressources budgétaires de ces pays. Il s'agit d'un changement notable, compte tenu de l'incohérence traditionnellement reprochée aux interventions des bailleurs de fonds.

L'ampleur des efforts consacrés à la mise en place de ces programmes, l'importance prépondérante qu'ils ont prise pour les pays concernés et la forte mobilisation de la communauté internationale rendaient indispensable de dresser un premier bilan critique des nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement (PED) : c'est l'objet de cet ouvrage, qui constitue à notre connaissance la première tentative de synthèse sur cette question.

L'ouvrage considère que les principes des DSRP apportent trois innovations majeures, qui doivent être reconnues comme telles. Que les IBW considèrent la lutte contre la pauvreté, et non l'ajustement structurel, comme leur principal objectif est d'abord à saluer². Ensuite, adopter 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, la nouvelle approche accroît la cohérence globale de l'aide, dans la mesure où l'allègement de la dette accordé dans le cadre de l'Initiative PPTTE (qui constitue la principale source de financement des politiques de réduction de la pauvreté) est

1. Tout en affirmant accorder une importance cruciale à la question de la lutte contre la pauvreté, la France a souhaité élargir la problématique à la lutte contre les inégalités et l'exclusion (DGCID, 2001).

2. Nous n'entrerons pas ici dans le débat concernant le caractère réducteur de l'objectif de réduction de la pauvreté par rapport à un objectif plus général de développement. Au moins dans leurs principes, les DSRP se présentent également comme des politiques de développement.

géré collectivement par les pays créanciers, et où les principaux donateurs se sont alignés sur le cadre des DSRP.

En même temps, de nombreuses zones 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*) ? Enfin, de quels moyens dispose-t-on pour assurer le suivi et l'évaluation des politiques ? Voici quelques unes des principales questions posées.

Après avoir rappelé les raisons qui ont présidé au lancement des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté, cette introduction présente le plan et quelques unes des principales conclusions de l'ouvrage, avant d'esquisser quelques enjeux encore à explorer.

LA MONTEE EN PUISSANCE DE LA QUESTION DE LA PAUVRETE

La prise de conscience du problème de la pauvreté dans les pays en développement 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, ont joué un rôle précurseur dans ce domaine, tandis que les Institutions de Bretton Woods ont mis plus de temps pour intégrer cette dimension dans leurs politiques.

Dès 1987, l'UNICEF a ainsi publié un ouvrage qui a connu un énorme retentissement. Intitulé « *L'ajustement à visage humain* », cet ouvrage alertait sur les conséquences sociales néfastes des politiques d'ajustement structurel et proposait des pistes pour y remédier (Cornia, Jolly et Stewart, 1987). Tout au long des années 1990, plusieurs conférences internationales des Nations Unies ont par la suite contribué à une prise de conscience dans ce domaine. Le Sommet mondial pour le Développement humain, qui s'est tenu à Copenhague (Danemark) en 1995, représente sans doute la plus importante de ces conférences. La Déclaration et le Programme d'action ratifiés à l'issue de ce sommet ont fait de la réduction de la pauvreté une priorité du développement. Dans la foulée, l'Assemblée générale des Nations Unies a proclamé 1996 « *Année internationale de l'éradication de la pauvreté* » et la décennie 1997-2006 « *Première décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté* ». Toujours en 1996, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a mis la pauvreté au centre de ses préoccupations ce qui a conduit à la définition des

3. UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance ; PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement (en anglais, UNDP).

Objectifs Internationaux du Développement. Ceux-ci ont été élargis et rebaptisés Objectifs de Développement du Millénaire par les Nations Unies en 2000. Le premier de ces huit Objectifs se propose de diviser par deux la population mondiale vivant dans une situation d'extrême pauvreté entre 1990 et 2015.

La Banque mondiale 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 le Rapport sur le développement dans le monde à la pauvreté. Avec la publication de ce Rapport (suivi d'un second sur le même thème dix ans après), la Banque mondiale a affirmé l'importance qu'elle accordait à la lutte contre la pauvreté⁴. Afin de se doter des moyens analytiques pour remplir cette mission, elle a ensuite entrepris toute une série d'études à partir de données d'enquêtes sur ce thème, tout en établissant de manière systématique des documents permettant de cerner les caractéristiques et les déterminants de la pauvreté dans chaque pays : profil de pauvreté, diagnostic sur la pauvreté (*poverty assessment*), etc. En fait, seul le FMI était jusqu'alors resté en marge de cette évolution.

A la fin de la dernière décennie, trois raisons principales ont conduit les Institutions de Bretton Woods à effectuer un saut qualitatif dans ce domaine en lançant de nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté qui placent ce thème au centre de leur action, particulièrement dans le cas de la Banque mondiale.

La première est liée à la progression de la pauvreté dans de nombreuses parties du monde. Quelles que soient les incertitudes sur les chiffres, celle-ci est manifeste au cours des dernières années, surtout si l'on exclut la Chine où le nombre de pauvres semble s'être réduit considérablement depuis l'essor économique entamé dans les années quatre-vingt⁵. 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 statistiques de la Banque mondiale, près de la moitié de la population mondiale vit avec

4. En fait, le Rapport sur le développement dans le monde de 1980 était déjà consacré au thème de la pauvreté et l'intérêt de la Banque mondiale pour ces questions date du début des années 1970 sous l'impulsion de Mc Namara, son président de l'époque. Mais l'accent mis sur l'ajustement structurel à partir des années 1980 a conduit la Banque mondiale à placer les questions de pauvreté au second rang.

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

moins de 2 dollars par jour et un cinquième avec moins de 1 dollar par jour, montant considéré habituellement comme le seuil de pauvreté absolue. Dans le cas de l'Afrique sub-saharienne, 47 % de la population vivent en dessous de ce dernier seuil.

Le phénomène le plus inquiétant à ce sujet est sans doute le fait que certains pays semblent enfermés dans une véritable « trappe à pauvreté », comme en témoigne le doublement du nombre de pays les moins avancés (PMA) en trente ans : alors qu'ils étaient 25 en 1971 lors de la création de cette catégorie de pays, on en comptait 49 en 2001. Compte tenu des tendances démographiques, la population de ces pays va tripler d'ici 2050 selon les projections des Nations Unies⁶, passant de 660 millions à 1,8 milliard, pour représenter près de 20 % de la population mondiale (contre 11 % actuellement). Dans ce contexte, il devient impératif de réagir pour éviter que des populations entières meurent littéralement de faim.

La deuxième raison qui a contraint les IBW à changer de politiques est liée à l'échec des politiques d'ajustement structurel (PAS) et à la remise en cause du « consensus de Washington » qui les fondait, basé sur le triptyque : stabilisation macro-économique, libéralisation externe, libéralisation interne. Cet échec des PAS se lit dans les chiffres ci-dessus. Après vingt ans d'ajustement structurel sous l'égide 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. Il en est de même des programmes appliqués avec l'appui des IBW dans les autres grands pays émergents (Argentine, Brésil, Mexique, Turquie, etc.) et en transition (Russie), qui ont également connu des crises graves dont certains ne sont pas encore sortis. Quant aux bons élèves (*front-runners*) africains qui se sont succédé au panthéon des *success stories*, aucun n'a réussi à tenir ses promesses dans la durée (il est sans doute cruel de rappeler que la République du Congo Démocratique, ex-Zaïre, a un jour été classée dans cette catégorie).

Le « consensus de Washington » a en effet largement échoué dans la plupart des pays, comme le reconnaît désormais la Banque mondiale elle-même. A ce sujet, la critique de Stiglitz, ancien économiste en chef de cette institution et prix Nobel d'économie en 2001, mérite d'être citée : « *Le FMI est supposé assurer la stabilité financière internationale. Quant à l'OMC, elle doit faciliter le commerce international. Malheureusement, la façon dont ces deux dernières institutions cherchent à remplir leur mandat a probablement contribué*

6. Organisation des Nations Unies, *World Population Prospects*, Division de la Population, février 2001. Ces projections supposent que le nombre de PMA demeure constant, ce qui est contraire à l'évolution historique comme on l'a vu.

à accroître la pauvreté (...) Le mélange des politiques de libéralisation et des politiques économiques restrictives imposées par le FMI a créé un cocktail aux effets dramatiques pour les PED. »⁷ Cette critique épargne certes la Banque mondiale, mais notre analyse montre qu'il n'existe pas de raison de lui accorder un traitement de faveur, au moins jusqu'aux dernières années.

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. Face à l'insolvabilité des Etats, c'est le principe de l'intangibilité des créances des IBW qui est en jeu.

La crise de légitimité des Institutions de Bretton Woods constitue le troisième facteur de ce changement d'attitude. Elle 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.

Ce changement est d'abord un moyen de répondre à la « fatigue de l'aide » dans les pays développés, où les opinions publiques s'interrogent sur l'utilité de continuer à consacrer des efforts financiers aussi conséquents à l'aide au développement. Pour lutter contre ce désenchantement, le thème de la pauvreté est manifestement porteur, ne serait-ce que dans une optique de solidarité humanitaire (Severino, 2001a et 2001b).

C'est également un moyen de répondre aux critiques de la société civile et des mouvements contestataires : n'oublions pas que la décision de lancement des DSRP s'inscrit dans un contexte de critique de plus en plus virulente de l'action des organisations internationales, qui a poussé les pays du G7 à lancer l'Initiative PPTE renforcée lors de leur sommet de Cologne en 1999 et qui a culminé ensuite lors de la conférence de Seattle en novembre 1999 et du sommet du G7 de Gênes en juin 2001.

7. Interview au quotidien *Le Monde*, 6 novembre 2001.

OBJECTIF ET PLAN DE L'OUVRAGE

Cet ouvrage présente une analyse critique des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement préconisées par les IBW. Le terme de « stratégies » est jugé préférable à celui de « politiques » : en effet, à la différence de la génération de réformes antérieures liées à l'ajustement structurel, le dispositif qui se met en place vise à établir une étroite articulation entre politiques économiques et économie politique des réformes. En conséquence, le contenu analytique des politiques proprement dites ne constitue qu'un des aspects de la nouvelle architecture, la manière dont ces politiques sont élaborées et conduites étant censée avoir au moins autant d'importance en ce qui concerne les résultats attendus. Pour cette raison, il semblait indispensable d'aborder conjointement les trois principales composantes qui caractérisent les nouvelles stratégies, une partie étant consacrée à chacune d'entre elles : le diagnostic et le contenu des politiques préconisées ; les processus participatifs ; les dispositifs de suivi/évaluation.

La contrepartie de la précocité de notre travail est son caractère partiel : faute de recul suffisant, une dimension fondamentale ne peut être traitée ici, à savoir l'impact effectif des politiques. En effet, il est naturellement encore trop tôt pour juger de la réussite ou de l'échec des stratégies proposées, dans la mesure où elles n'ont pas encore été appliquées.

Sur chacun des trois thèmes ci-dessus, nous présentons à la fois des travaux de portée générale (analyse critique des positions de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté, description de l'Initiative PPTE, comparaison avec les approches européennes de la pauvreté, etc.) et d'autres portant sur des pays spécifiques, situés tous en Afrique sub-saharienne (Madagascar, Mali, etc.).

Privilégier le continent africain dans notre analyse se justifie par le fait que la plupart des pays concernés par les Initiatives PPTE et DSRP se situent en Afrique sub-saharienne⁸. Près de la moitié de la population y vit dans une situation de pauvreté extrême, ce qui est une proportion inégalée dans le reste du monde. L'Afrique sub-saharienne est aussi la seule région du monde où le nombre de pauvres va continuer à augmenter au cours des prochaines années selon les prévisions de la Banque mondiale (2001b). Pour compléter l'approche adoptée ici et mieux mettre en évidence la spécificité et la diversité des

8. Parmi la soixantaine de pays concernés par les DSRP, 35 sont en Afrique ; ces derniers concentrent une grande majorité de la population mondiale vivant dans une situation de pauvreté extrême. Parmi les 37 pays éligibles à l'Initiative PPTE, 32 sont en Afrique.

contextes nationaux, un second volume appliqué au cas particulier de Madagascar est en préparation⁹.

Bien qu'il s'agisse d'un ouvrage collectif réalisé avec la participation d'auteurs venant d'horizons divers, nous avons tenté d'échapper au travers fréquent de ce genre de publications, où un titre fédérateur de façade recouvre souvent une juxtaposition d'études et de points de vue hétéroclites, voire contradictoires. Ceci n'empêche pas que les questions traitées dans cet ouvrage et les angles d'attaque des travaux présentent une grande diversité, et s'appuient sur une vaste palette de sources d'information et de techniques d'analyses (production de données de première main, traitement d'enquêtes, revue de littérature, réflexion critique, analyse de contenu, etc.).

En outre, il est fait largement appel à toute une série de travaux originaux réalisés au cours des dernières années par les chercheurs de DIAL, qui trouvent ici une perspective unificatrice. Le caractère convergent des analyses exposées se traduit par une unité d'ensemble, qui permet de développer un argumentaire cohérent et d'aboutir à des conclusions communes concernant l'apport et les limites de ces politiques.

Enfin, nous avons placé nos réflexions dans une perspective internationale qui dépasse le cadre des seuls PED. En effet, bien que la question de la pauvreté soit aussi au cœur des débats dans les pays industrialisés, les approches adoptées sur ces deux champs géographiques sont en général déconnectées. Les deux chapitres de ce volume qui traitent de la pauvreté en Europe de l'Ouest permettent de mettre en perspective la spécificité des nouvelles initiatives dans les pays du Sud, et d'amorcer, par ce regard croisé, une lecture comparative sur cette thématique.

La première partie de l'ouvrage présente des éléments de diagnostic et de réflexion sur les politiques de lutte contre la pauvreté. Les deux premiers chapitres portent directement sur les politiques économiques.

Le chapitre I analyse le discours de la Banque mondiale en matière de lutte contre la pauvreté, à partir du rapport sur le développement dans le monde 2000/2001, intitulé *Combattre la pauvreté*. Ce rapport constitue en quelque sorte le document fondateur de la nouvelle approche, dix ans après le rapport consacré au même thème. Il y est mis en lumière le caractère novateur de ses idées, mais aussi leurs limites. Le chapitre II s'attache à éclairer les objectifs de ces

9. Ce second volume, ainsi que certains chapitres du présent ouvrage, sont basés sur des communications présentées lors du séminaire international sur la pauvreté organisé par DIAL/CIPRE, INSTAT/MADIO et le RESAL/UE, et qui s'est tenu à Antananarivo en février 2001 dans le cadre de l'élaboration du DSRP de Madagascar. L'ensemble des communications de ce séminaire peut être consulté sur le site de DIAL. [www.dial.prd.fr].

nouvelles politiques, à la lumière des théories contemporaines de la justice distributive. Il argumente qu'elles doivent considérer avec plus de soin les facteurs de la mobilité individuelle hors de la pauvreté d'une part, et accepter d'autre part les redistributions d'actifs et de revenus qu'implique l'accroissement de cette mobilité. Sous cet angle, il s'intéresse en particulier aux politiques d'éducation et de santé.

Le chapitre III, qui analyse les modes de régulation de la pauvreté en Europe, apporte un éclairage original sur la façon dont les sociétés occidentales abordent le problème. Au moins deux conclusions méritent d'être soulignées : d'une part, l'importance capitale du rôle de l'État dans le traitement de la pauvreté, dans des pays pourtant censés représenter des archétypes exemplaires d'économies de marché consolidées ; d'autre part, la diversité des réponses proposées par chaque pays, malgré leur relative homogénéité culturelle. On peut donc penser que cette diversité devrait être encore plus grande dans les PED.

Les deux chapitres suivants traitent de deux questions spécifiques liées aux politiques de lutte contre la pauvreté. Dans le chapitre IV, les auteurs se penchent sur la montée de la pauvreté urbaine en Afrique au cours des dernières décennies, en essayant d'en quantifier l'ampleur et d'en décrire les principales caractéristiques. Cette analyse met le doigt sur un point aveugle des politiques préconisées, qui découle du tropisme « ruraliste » de la Banque mondiale. Enfin dans le chapitre V, ce sont les stratégies d'insertion (*empowerment*) et la participation des pauvres qui sont abordées. Ce chapitre propose une méthode originale de « révélation » des demandes et des aspirations des pauvres (la « voix des pauvres ») et l'illustre à partir de l'exemple malgache. En mettant en évidence le fort besoin d'État-providence exprimé par les pauvres, les auteurs s'interrogent sur le mode de satisfaction d'une revendication *a priori* contradictoire avec les politiques envisagées.

La deuxième partie montre la portée et les limites des nouvelles initiatives internationales. Les cinq chapitres de cette partie cherchent à apprécier la mise en œuvre effective sur le terrain des nouvelles initiatives internationales préconisées par les Institutions de Bretton Woods. L'intérêt de ces chapitres, qui traitent du même thème, provient de la confrontation de trois éclairages différents et pourtant convergents : le premier issu du monde de la recherche, le deuxième de celui des ONG de développement ; le troisième de spécialistes de l'aide et de la coopération engagés sur le terrain.

Les chapitres VI et VII, qui constituent le pivot de ce volume, expose les grands principes régissant l'élaboration des DSRP ainsi que les problèmes posés en pratique, tant du point de vue du contenu des politiques que de leurs modalités d'application. Le chapitre VI analyse les enjeux des processus participatifs, ainsi que leurs contradictions (à l'œuvre ou à venir), à partir d'une grille de lecture à double entrée : les

acteurs et les relations qu'ils entretiennent entre eux. Le chapitre VII porte sur le contenu des DSRP et aboutit à deux conclusions majeures ; en premier lieu, le contenu global des politiques n'a pas changé significativement malgré les processus participatifs ; en second lieu, les lacunes des DSRP reflètent principalement celles des stratégies recommandées par les IBW, analysées dans le premier chapitre de l'ouvrage. Le chapitre VIII s'interroge sur la capacité des pays concernés à définir leur propre stratégie de lutte contre la pauvreté compte tenu de leur faible capacité institutionnelle, en prenant appui sur l'expérience du Mali. Cette étude de cas éclaire à partir d'un exemple concret l'argumentation générale développée dans les chapitres précédents.

Les deux chapitres suivants analysent l'articulation entre la lutte contre la pauvreté et l'allègement de la dette. Ils soulignent l'incompatibilité entre les principes à la base de chacune des deux initiatives PPTE et DSRP, lancées simultanément. Celle-ci tient avant tout à une différence d'objectifs : celui de l'Initiative PPTE est de nature financière, puisqu'il s'agit de rendre la dette soutenable ; l'objectif des DSRP est la réduction de la pauvreté, ce qui correspond à des préoccupations distinctes même si les fonds résultant de l'allègement de la dette sont utilisés pour financer la lutte contre la pauvreté. Chacun des deux chapitres illustre cette contradiction à sa manière en montrant les conséquences pratiques du point de vue de l'affectation de l'aide au développement et des conditions d'élaboration des politiques.

Le chapitre IX estime que l'imbrication de l'allègement de la dette et des DSRP consacre l'abandon du principe de sélectivité de l'aide mis en avant par la Banque mondiale, puisque tous les pays pauvres très endettés sont appelés à bénéficier à terme de l'allègement de la dette. De surcroît, cette imbrication se traduit du point de vue pratique par une incohérence temporelle : à l'urgence de débloquer les fonds d'allègement de la dette s'oppose l'objectif d'élaboration d'une stratégie réfléchie de politique économique dans le cadre d'un processus participatif inévitablement long à mettre en œuvre. A partir d'une évaluation de son impact financier, le chapitre X montre le caractère profondément inégalitaire et les incertitudes quant à l'impact potentiel de l'Initiative d'allègement de la dette, décidé en fonction de critères de soutenabilité et non des besoins de développement des pays pauvres.

Enfin, **la troisième partie** est consacrée aux dispositifs de suivi et d'évaluation des nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté. Par rapport au passé, ces derniers ont pris une importance accrue, à la fois parce qu'ils sont censés guider l'action en temps réel et, en fonction des résultats, servir de base à la réorientation des politiques, mais aussi

parce que la mise en avant de la participation citoyenne dans la conduite des réformes suppose un accès élargi à l'information. Or à l'heure actuelle, la réflexion sur ces dispositifs constitue l'un des principaux points faibles des processus en cours.

Le chapitre XI propose une analyse critique des enquêtes statistiques habituellement utilisées pour le suivi de la pauvreté dans les PED, notamment en Afrique. Les auteurs aboutissent à la conclusion paradoxale que 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. A partir du bilan des réflexions engagées en Europe sur la mesure de la pauvreté, le chapitre XII cherche à identifier les principaux enseignements qui pourraient en être tirés pour les pays pauvres. Il montre que, même dans un contexte où les ressources humaines et financières sont plus que favorables, un grand nombre de difficultés subsiste et le débat scientifique demeure très ouvert. Le chapitre XIII offre une présentation de deux outils statistiques originaux pour l'analyse de la pauvreté mis en œuvre avec succès dans plusieurs PED, les enquêtes 1-2-3 pour le milieu urbain et les Observatoires Ruraux dans les campagnes. Ces deux outils sont comparés aux principales enquêtes traditionnellement utilisées au plan international, soulignant les complémentarités potentielles.

Pour finir, le chapitre XIV se focalise sur les méthodes d'évaluation des politiques, en replaçant le problème de leur appropriation dans un contexte plus large d'appropriation démocratique des réformes en général. Il présente les différents outils disponibles pour évaluer l'impact des politiques de réduction de la pauvreté, que ce soit en termes de croissance ou de distribution des revenus et de pauvreté. Les auteurs remarquent qu'aucun de ces outils n'est actuellement utilisé pour l'élaboration des DSRP, du fait notamment de diverses contraintes humaines et liées aux données, ainsi que de difficultés techniques. Les techniques de micro-simulation sont particulièrement utiles pour ce genre d'évaluations, mais en sont seulement à un stade expérimental. Les principes de base de ces techniques sont décrits, avec des applications dans le cadre de trois études de cas consacrées à la Côte d'Ivoire, l'Indonésie et Madagascar.

EN FIN DE COMPTE, TOUT CHANGER POUR QUE TOUT CONTINUE ?

On l'aura compris à la lecture de la présentation de l'ouvrage qui vient d'être faite, le bilan que nous tirons des nouvelles initiatives internationales est sans concession, et à bien des égards assez sévère.

Que ce soit sur le contenu ou sur la manière dont les stratégies sont mises en œuvre, l'ensemble des analyses met clairement en lumière les lacunes, les failles et les déficiences opérationnelles des processus en cours. Cependant, la question qu'il convient de se poser est de savoir si *in fine*, et tout bien considéré, les nouvelles stratégies sont d'une part susceptibles de changer la donne, et si, d'autre part, elles constituent un pas en avant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Une telle appréciation ne peut relever que d'un jugement subjectif, dans la mesure où il n'existe aucune procédure objective permettant de pondérer les aspects positifs et négatifs de notre diagnostic.

Cette tentative de prise de position est d'autant plus légitime que les IBW, toutes impériales qu'elles soient (au sein de la communauté financière internationale mais aussi et surtout dans leur dialogue avec les pays du Sud), sont l'objet de nombreuses critiques envers leurs nouvelles initiatives. Paradoxalement, le feu croisé de critiques provient des deux côtés de l'échiquier politique : rejet, au nom de l'objectivité scientifique et de l'approche technocratique, de l'inéluctable immixtion en politique que va entraîner la mise en avant du processus participatif, à « droite » ; soupçon de duplicité des IBW, qui n'auraient adopté le slogan de la lutte contre la pauvreté que pour mieux faire accepter la poursuite de leur politique de libéralisation, à « gauche ». Cependant, à y regarder de plus près, il apparaît que, dans les deux cas, les argumentaires avancés peuvent être, au moins en partie, renvoyés dos à dos. En effet, ces derniers mobilisent tout à tour les trois effets rhétoriques subtilement énoncés par Hirschman (1991) à propos de ceux qui, au cours des deux derniers siècles ont combattu les réformes politiques et sociales (droits civils, droits politiques et droits économiques) : la thèse de l'effet pervers (*perversity* : toute tentative de modifier l'ordre existant produit des effets strictement inverses au but recherché), celle de l'inanité (*futility* : les programmes de changement politique et social sont incapables de modifier le *statu quo* en quoi que ce soit) et celle de la mise en péril (*jeopardy* : les réformes sont à proscrire parce qu'elles compromettraient des acquis précieux obtenus à grand peine).

Il nous semble que la théorie de la conspiration ne tient pas. Que les IBW 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, qu'elles utilisent les nouvelles stratégies afin de restaurer leur propre crédibilité internationale, que les processus en cours soient défailants 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.

Ces mises en garde nécessaires pour éviter d'accorder une confiance aveugle à une stratégie encore très imparfaite ne doivent pas pour autant aboutir à une condamnation irrévocable du processus en cours. Au stade actuel, l'essentiel des avancées que l'on peut attendre ne se situe sans doute pas sur ces plans. En effet, les principes consubstantiels aux initiatives DSRP et PPTE constituent une rupture radicale avec les pratiques passées et sont porteurs d'espoir. 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. Rien ne garantit que cette chance sera effectivement saisie : cela dépendra de la capacité des forces sociales à œuvrer dans ce sens, donc des contextes locaux ; mais les conditions formelles de l'émergence de ces expressions n'ont jamais été aussi favorables. La partie est en tout cas loin d'être jouée à l'avance.

Pour conforter notre lecture plutôt optimiste des nouvelles orientations en matière de politiques de développement prises à l'instigation des IBW, un parallèle significatif peut être établi avec l'évolution des négociations internationales en matière de libéralisation commerciale, sous l'égide de l'OMC. En effet, la promotion des trois acteurs – gouvernements des PED, société civile, institutions internationales – et de leur étroite coordination n'est pas l'apanage des politiques de lutte contre la pauvreté. Il existe une symétrie étonnante entre les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté promues par les IBW et les nouvelles orientations des politiques de libéralisation commerciale soutenues par l'OMC (les deux étant évidemment intimement liées par un large dénominateur commun) :

- même bilan médiocre des politiques mises en œuvre jusqu'ici du point de vue des PED (ajustement structurel dans un cas, ouverture commerciale dans l'autre) ;
- même marginalisation de ces pays dans les processus de décision qui déterminent les politiques qui leur sont imposées ;
- même pression critique/récrimination/contestation, notamment de la part de la société civile internationale ;
- même discours réformateur en réponse, avec pour maîtres-mots : transparence, confiance, consultation, participation de la société civile, communication, renforcement des capacités¹⁰.

10. Parmi les priorités fixées par l'OMC pour répondre à la contestation et donner une meilleure image de l'OMC dans l'opinion, on peut citer : une meilleure intégration des PMA et des autres pays pauvres ; une participation plus active de tous aux travaux (assistance technique et sessions de formation) ; l'amélioration du processus de consultation et la prise en compte des préoccupations liées à la mise en œuvre des accords issus du cycle de l'Uruguay Round.

Pourtant, dans le cas de l'OMC, le changement paraît plus cosmétique du point de vue des pays pauvres : pas de remise en question du dogme selon lequel la libéralisation commerciale est bonne partout et en toute circonstance ; confusion entre fin et moyens (la lutte contre la pauvreté est une fin sur laquelle un consensus peut se faire, ce qui n'est pas le cas pour l'ouverture commerciale¹¹) ; déficit démocratique (entre pays du Nord et pays du Sud) ; marginalisation de la société civile, dont la « sanctuarisation » de la conférence de l'OMC à Doha (Qatar) en novembre 2001 est symptomatique ; manque de prise en compte des intérêts des pays les plus pauvres (même si la question de l'assouplissement de la mise en œuvre des accords pour les PED a été incorporée dans les prochaines négociations)¹².

A contrario, les principes réformateurs des IBW, notamment de la Banque mondiale, sont effectivement mis en pratique. Ainsi dans chaque pays, la confrontation des différents acteurs, tout imparfaite qu'elle soit, est systématiquement organisée lors des nombreux ateliers programmés à l'occasion de l'élaboration des DSRP.

Un tournant a été amorcé du point de vue des principes et des objectifs. Les failles constatées à ce jour résultent d'une réflexion encore fragmentaire sur les implications pratiques des nouvelles orientations. La manière dont elles doivent se traduire en termes de hiérarchisation des priorités, de définition des populations-cibles, de partage des responsabilités entre les différents acteurs, et de moyens à mettre en œuvre, reste floue. Les arbitrages que cela suppose, les pré-conditions à satisfaire, et les risques à courir ne sont pas encore pleinement mesurés. Plus concrètement, outre les interrogations sur la pertinence des politiques préconisées, les nouvelles stratégies butent toujours sur un certain nombre de problèmes récurrents négligés dans le passé. Comment renforcer les capacités (de l'administration et de la société civile) dans les pays pauvres ? Comment responsabiliser et légitimer les institutions ?

Malgré toutes les difficultés mentionnées ci-dessus, il serait erroné de ne voir dans les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté qu'un simple ravalement ou un effet de mode, qui sera aussi vite abandonné qu'il est apparu, tant la mécanique institutionnelle est déjà profondément inscrite dans les procédures d'aide au développement : DSRP, initiative PPTE, PRSC, PRGF, Objectifs de

11. A ce sujet, Rodrik souligne que la tendance courante à considérer le développement presque exclusivement du point de vue de l'intégration dans l'économie mondiale ferme les autres voies possibles, et va même jusqu'à détourner l'attention des objectifs clés du développement (Rodrik, 2001).

12. La plupart des avantages accordés aux PMA (en matière d'accès au marché notamment) le sont en fait de manière unilatérale en dehors du cadre de l'OMC (cf. l'initiative « Tout sauf les armes » de l'Union européenne ou l'*Africa Growth and Opportunity Act* des Etats-Unis à titre d'exemples).

Développement du Millénaire, etc. Plus généralement, même si le mode d'approche et les instruments des IBW présentent des failles, il convient de rappeler une évidence parfois oubliée : entre la Banque mondiale et le despote-type d'un PED mettant son pays en coupe réglée, il y a peu de doute que la première des deux est la plus encline à un effort pour lutter contre la pauvreté.

Pour toutes ces raisons, il serait abusif selon nous de considérer que la nouvelle approche du développement consiste à « *tout changer pour que tout reste pareil* », par analogie avec l'analyse de l'instauration de la république italienne au XIX^{ème} siècle présentée dans *Le Guépard* (Lampedusa, 1959). En fin de compte, dans la mesure où parmi les principaux objectifs des nouvelles stratégies figure – comme nous l'avons rappelé ci-dessus – la pérennisation du mode de fonctionnement actuel des relations financières internationales, il serait sans doute plus tentant d'attribuer aux IBW la déclaration faite dans ce même ouvrage par un aristocrate menacé dans ses privilèges : « *Si nous voulons que tout continue, il faut que d'abord tout change.* »

QUELS ENJEUX POUR QUELLES POLITIQUES ?

Comme cela a déjà été mentionné, le diagnostic porté dans cet ouvrage 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. Ainsi, un exercice similaire entrepris dans les années 1960 ou 1970 aurait conduit à une analyse des options adoptées dans les plans pluri-annuels conçus dans la plupart des PED. De nombreux économistes s'y sont livrés à l'époque sans entrevoir les résultats auxquels ils allaient aboutir. Il y a peu de raisons de penser que nous soyons beaucoup plus clairvoyants aujourd'hui. Rétrospectivement, si l'échec de ces plans a résulté en partie d'une mauvaise appréciation des effets qu'ils ont finalement provoqués, il relève au moins autant de la défaillance des pays, et plus particulièrement des administrations, à en appliquer les principes.

Aussi, 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, qui correspondent aux trois parties de l'ouvrage, 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. Certes, l'adoption des nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté constitue implicitement un aveu d'échec des politiques antérieures, même si de nombreux plaidoyers *pro domo* des IBW continuent à attribuer la responsabilité principale de l'échec de l'ajustement structurel aux défaillances des PED dans leur mise en œuvre (en particulier, Banque mondiale, 1994 et 2002a) plutôt qu'à celles de leur contenu. Ceci étant, comme le montre l'ouvrage, la nécessité d'une approche innovante sur le contenu des politiques est aussi reconnue du bout des lèvres : nécessité d'un meilleur équilibre État/marché, prise en compte de la spécificité des contextes nationaux et locaux, relativisation des bienfaits de la libéralisation, etc. Pour aller au-delà de simples changements marginaux dans le contenu des politiques, un important défi demeure toutefois 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 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 responsable 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 : la logique des processus participatifs remet en cause le fonctionnement habituel des institutions dites représentatives dans les PED. Pour le faire évoluer, il faudra beaucoup de courage à celles-ci, ou plus vraisemblablement, une forte pression populaire.

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 oeuvre 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. Evaluer 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 dynamiques 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. 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.

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 est sûrement une évolution souhaitable mais elle est aussi porteuse d'incertitudes. D'une certaine manière, les IBW ont ouvert la « boîte de Pandore » en créant des attentes qu'elles ne seront pas nécessairement aptes à satisfaire, courant le risque de déceptions et de retours en arrière. Elles pourraient ainsi être prises au mot par les sociétés du Sud et devoir s'adapter à des transformations radicales qu'elles n'ont pas véritablement anticipées. En tout cas, de nouvelles pistes ont été ouvertes suite à l'Initiative DSRP. Il reste à savoir si les nombreux obstacles et contraintes qui subsistent pourront être surmontés, et si les différents acteurs – aussi bien aux niveaux national qu'international – mesurent les véritables enjeux et sont prêts à mobiliser les moyens susceptibles de faire aboutir le processus.

Sous la direction de

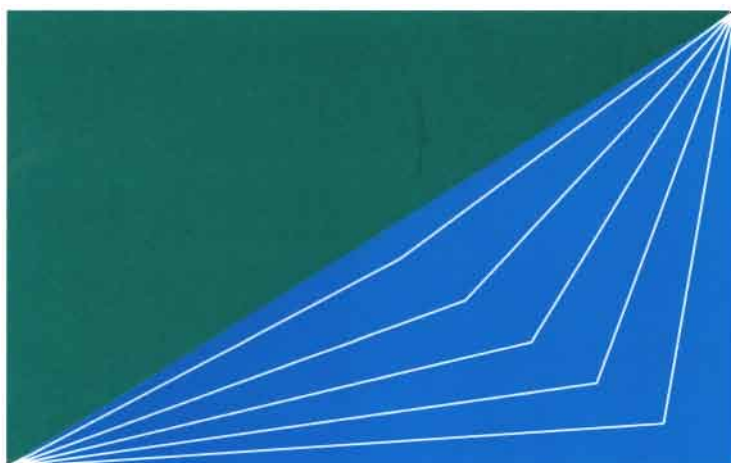
Jean-Pierre
CLING

Mireille
RAZAFINDRAKOTO

François
ROUBAUD

LES NOUVELLES STRATÉGIES INTERNATIONALES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

2^e édition



Sommaire

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

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

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

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

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

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

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

PARTIE II	PORTEE ET LIMITES DES NOUVELLES INITIATIVES INTERNATIONALES
Chapitre VI	Un processus participatif pour établir de nouvelles relations entre les acteurs <i>par Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud</i>
Chapitre VII	Le contenu des DSRP : au Sud rien de nouveau ? <i>par Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud</i>
Chapitre VIII	Le DSRP au Mali : « gagner l'argent » ou formuler une politique de développement ? <i>par Idrissa Dante, Mohamed Ali Marouani et Marc Raffinot</i>
Chapitre IX	Réduire la dette ou réformer l'aide ? <i>par Jean-David Naudet</i>
Chapitre X	L'initiative PPTE et la lutte contre la pauvreté <i>par Anne-Sophie Bougouin et Marc Raffinot</i>
PARTIE III	DISPOSITIFS DE SUIVI ET D'EVALUATION
Chapitre XI	Les dispositifs existants de suivi de la pauvreté : les faiblesses des enquêtes classiques auprès des ménages <i>par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud</i>
Chapitre XII	Les approches de la pauvreté en Europe de l'Ouest : quels enseignements pour les PMA ? <i>par Daniel Verger</i>
Chapitre XIII	Deux outils originaux de suivi de la pauvreté : l'enquête 1-2-3 et les Observatoires Ruraux <i>par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud</i>
Chapitre XIV	L'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté : l'apport des techniques de micro-simulation <i>par Denis Cogneau, Michael Grimm et Anne-Sophie Robilliard</i>