

Extrait du El Correo

<http://www.elcorreo.eu.org/Les-nouvelles-orientations-de-la-Banque-Mondiale-les-DSRP>

Les nouvelles orientations de la Banque Mondiale : les DSRP.

- Empire et Résistance - Organismes et ONGs de domination -

Date de mise en ligne : mardi 4 mars 2003

Copyright © El Correo - Tous droits réservés

Par Gérard Surdez

Plutôt que de remettre en cause fondamentalement le contenu de leurs politiques, les Institutions de Bretton Woods (IBW) ont choisi de transformer leur mode d'élaboration et leur mise en œuvre en lançant à l'automne 1999, les DSRP (Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté). Jusque là une contradiction majeure de ces politiques consistait à marginaliser les responsables nationaux, jugés incompetents, lors de la conception des projets, traités souvent confidentiellement, tout en exigeant d'eux qu'ils aient la capacité de mettre en œuvre des stratégies auxquelles ils n'adhéraient pas nécessairement.

La nouvelle démarche prévoit la mise en œuvre d'un processus participatif pour la définition des politiques de lutte contre la pauvreté débouchant sur l'élaboration d'un document de politique économique, le DSRP.

3 retombées principales en sont attendues.

- ▶ L'insertion (empowerment) est censée donner aux pauvres la possibilité d'influer sur les politiques affectant leurs conditions de vie pour contrebalancer l'exclusion sociale accompagnant la pauvreté.
- ▶ L'appropriation (ownership) censée favoriser l'engagement des gouvernements et de la société civile aux actions prévues.
- ▶ La responsabilité démocratique (accountability) de l'Etat qui doit rendre compte de ses actes à l'ensemble des acteurs sociaux.

Les IBW espèrent instaurer de nouvelles relations entre les bailleurs de fonds (dénommés "partenaires du développement"), l'Etat et la société civile. Elles visent à une meilleure coordination entre les différents bailleurs, à l'inverse de l'aide-projet caractérisée par une concurrence entre projets et pays : Les Lignes directrices de l'OCDE pour la réduction de la pauvreté suivent fidèlement les orientations des DSRP ; La Commission européenne a décidé de placer son aide aux pays ACP dans ce cadre.

Une étude récente (2002) a montré pourtant que la baisse de la conditionnalité dans le cadre de nouveaux instruments financiers concerne plus le FMI que la Banque Mondiale, d'où le risque de transfert des conditionnalités de l'une à l'autre.

Problèmes liés à la mise en place des DSRP :

Quel est l'intérêt de cette approche, quelle peut être sa capacité à atteindre ses objectifs, quels sont les problèmes pratiques liés à ses contradictions, aux difficultés pour changer les comportements, au manque de capacités des pays à les mettre en œuvre ?

o Contradiction entre appropriation et conditionnalité :

Les conditionnalités ne disparaissent pas ; elles sont simplement "internalisées". En pratique, elles se différencient finalement assez peu des recettes habituelles des PAS (Programmes d'Ajustement Structurel) : stabilisation macroéconomique et financière ; libéralisation interne et externe.

Pour obtenir les financements internationaux dont ils ont besoin, les pays ajustent leurs stratégies sur ce qu'ils savent avoir les faveurs des IBW, renforcé aujourd'hui par la mise à disposition des DSRP sur Internet.

Dans ces conditions le discours qui prône la souveraineté des pays reste largement illusoire. Car peut-on parler d'appropriation sans liberté de choix ? : "La liberté, c'est d'abord le droit de choisir et d'assumer ses choix" (J.Stiglitz). Le processus participatif apparaît largement comme un alibi. Si les textes ne sont généralement plus écrits directement par les IFI, elles en suivent étroitement l'élaboration. Ainsi les responsables maliens ont sollicité leur avis à tous les stades de préparation du DSRP pour être sûr que leur travail serait avalisé par elles.

o De l'aide-projet à l'aide budgétaire :

La logique d'appropriation se traduit par un accroissement de l'aide budgétaire au détriment de l'aide-projet. Les fonds libérés par l'allègement de la dette constituent par nature de l'aide au budget. De son côté, l'aide-projet, lorsque elle apporte des financements à un secteur donné, le gouvernement en profite pour transférer les ressources destinées initialement à ce secteur vers d'autres secteurs, ce qui réduit ou annule l'impact final du supplément initial d'investissement.

Les IBW proposent désormais une plus grande sélectivité de l'aide, l'orientant vers les pays gérant correctement l'APD (Aide Publique au Développement) . L'expérience montre qu'elle est décidée en fonction de critères purement financiers qui ne prennent en compte ni les besoins financiers ni la qualité de la gestion. Les objectifs politiques et géostratégiques (cas du Pakistan après le 11/09/2001) continuent d'agir.

La mise en place d'indicateurs de résultats est aussi un moyen de

contrôler à posteriori l'utilisation des aides. La difficulté consistant alors à dissocier ce qui relève de la responsabilité du pays de ce qui relève d'événements extérieurs. D'un autre côté, le gouvernement redoute que ce contrôle serve d'instrument de sanction, réduisant les financements lorsque les résultats ne sont pas atteints ce qui réduit la motivation à définir des indicateurs.

o Plus de cohérence ou plus d'hégémonie entre donateurs ? :

Il y a désormais risque d'une hégémonie accrue des IBW par rapport aux autres donateurs. Ainsi, les IBW sont elles réticentes à la participation de l'UE, qui représente plus de la moitié de l'APD dans le monde, aux négociations stratégiques lorsqu'elle le demande. Malgré le fait que le PNUD dispose d'une longue expérience en matière de lutte contre la pauvreté, les IBW l'ont peu utilisée. (ex. le refus de la BM d'utiliser la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté élaborée avec l'appui du PNUD et avalisée en 98 par le Mali comme base pour le CSLP et exigeant au contraire la rédaction d'un nouveau document intérimaire).

Par ailleurs les cadres des IBW sont tiraillés entre des injonctions contradictoires selon qu'ils sont leurs représentants locaux ou basés aux sièges de Washington.

Quels représentants de la Société civile ? :

La BM considère 3 critères de sélection :

- ▶ Légitimité (reconnaissance publique)
- ▶ Représentativité (des intérêts et besoins d'un groupe de population)
- ▶ Capacité (organisationnelle et analytiques pour participer au dialogue national)

Dans la pratique, la BM considère les ONG comme seules représentatives de la société civile. Beaucoup dépendent pourtant de l'aide extérieure (chaque partenaire dispose de "sa" société civile).

Les syndicats de salariés sont généralement exclus du processus.

Elle considère le secteur privé comme un acteur à part entière à coté de la société civile.

Le Parlement est souvent marginalisé dans le cadre des DSRP et n'est pas consulté sur son contenu.

Beaucoup de pays pauvres ne disposent pas d'une société civile suffisamment organisée pour satisfaire les différentes conditions théoriques requises par la BM.

L'utopie du processus participatif :

Les DSRP ne prennent pas en compte les conflits d'intérêts au sein de la société et la nécessité de procéder à des arbitrages. Ils sont donc foncièrement différents des budgets municipaux participatifs (Porto Alegre).

D'où :

- Possibilité que ceux qui ont le pouvoir imposent leur point de vue (Cas de la privatisation de l'eau au Nicaragua à laquelle la société civile et le parlement étaient opposés. Au Mali, les consultations ont montré que la société civile était en faveur de primes pour attirer les enseignants dans les régions déshéritées. Le gouvernement, sous la pression des IBW, préfère utiliser les fonds de réduction de la dette pour sous-payer des "volontaires" de l'éducation afin d'éviter de les intégrer à la fonction publique).
- Tentation d'éviter d'aborder les questions socialement conflictuelles. La question des priorités (primordiale en raison des contraintes de finances publiques) est laissée de côté dans la majorité des DSRP.
- Il n'entraîne pas nécessairement l'engagement des gouvernants dans la réalisation de leurs objectifs. (la faible volonté des dirigeants explique souvent l'échec des stratégies passées) En raison de la faiblesse de la démocratie dans ces pays, l'opinion publique a peu de poids face au pouvoir. La faible disponibilité des informations limite également la portée des débats. Des demandes portent notamment sur les traductions en langue nationale.

La démarche des IBW repose sur une conception unanimiste de la société qui évacue complètement la dimension politique.

L'Etat réhabilité :

La réhabilitation du rôle de l'Etat, consacrée par le lancement des DSRP, est bien sûr partielle (maintien de la libéralisation menée dans le cadre de l'ajustement structurel ; réduction de son champ d'intervention)

Mais l'Etat, pilote du processus participatif et responsable de la conduite des politiques de lutte contre la pauvreté, peut-il encore

être en mesure d'assumer ces responsabilités après plusieurs décennies de "moins d'Etat", auquel s'ajoute maintenant l'impact du sida, qui décime les fonctionnaires africains entre autres. Les ressources en personnel qualifié sont gaspillées du fait du turn-over des responsables et de l'absence de délégation empêchant la formation de jeunes cadres dont la "motivation" financière est devenue le mot d'ordre.

Cette réhabilitation est confortée par le nouveau consensus portant sur le rôle central des institutions dans l'édification d'une économie de marché.

Mais la promotion de la gouvernance place l'Etat en porte à faux puisqu'il doit à la fois conduire le processus participatif et en partager la responsabilité avec un nombre croissant d'acteurs publics et privés, collectifs et individuels.

Et si une grande partie de l'aide publique est détournée par l'Etat prédateur ou gérée dans le cadre d'un système clientéliste, l'accroissement de l'aide budgétaire aura in fine un impact négatif sur son efficacité.

Du point de vue institutionnel, la préparation des DSRP est de la responsabilité du ministère des Finances qui n'est pas le mieux à même de contribuer à une réflexion stratégique sur un sujet sur lequel il n'a aucune compétence, à la différence des ministères techniques concernés. Pas plus qu'il n'a de compétence pour organiser une véritable concertation démocratique, étant plutôt réputé pour son opacité et son caractère technocratique.

Conclusions :

Il n'est donc pas étonnant que les populations restent sceptique sur l'intérêt des DSRP. Les déceptions, engendrées par les échecs, risquent d'enliser durablement les pays dans la pauvreté. Le processus participatif, qui a certainement un rôle à jouer, ne comblera pas à lui seul la déficience du contenu des politiques adoptées. En continuant d'attribuer l'échec de l'ajustement structurel aux défaillances des PED dans leur mise en œuvre plutôt qu'à leur contenu, les IBW ne cherchent-elles pas à masquer leur propre incapacité à proposer des alternatives et à changer leurs pratiques passées ? Un proverbe africain dit bien "Quel que soit le temps pendant lequel il reste dans l'eau, un morceau de bois ne se transforme jamais en crocodile".

Post-scriptum :

Contact pour cet article. Gérard Surdez Omc.marseille@attac.org