

LA BANQUE MONDIALE ET LE PRSP : CONCEPTION DEFECTUEUSE ET EXPERIENCE RATEE

Jubilee South, Concentration sur le Sud, AWEAPON et le Centro de Estudios Internacionales, avec l'appui du Conseil Mondial des Eglises.

Contexte

La Banque Mondiale et le FMI ont déclaré que la stratégie et le processus du PRSP étaient différents de leur ancien cadre de prêts aux pays étant sous la juridiction économique de l'Agence de la Banque Mondiale pour le Développement International (IDA).

Les PRSP sont supposés avoir remplacé l'ancien Accord Tripartite de Cadre Politique (PFP), élaboré entre le FMI, la Banque Mondiale et le Gouvernement d'un pays donné pour l'obtention de prêts « adoucis » (concessionnels).

Conçus originellement dans le contexte de l'initiative de prêts aux Pays Pauvres Très Endettés (HIPC), les PRSP sont à présent envisagés comme pièce centrale du dialogue de politiques et des négociations dans tous les pays recevant des financements concessionnels de la part de la BM/FMI.

Le PRSP prend la forme d'un document qui, en théorie, est préparé par le gouvernement du pays en question et sa Société Civile, y compris les pauvres, sous la direction d'équipes conjointes BM/FMI. Travaillant en partenariat, les acteurs doivent analyser l'incidence, la nature et les causes de la pauvreté d'un pays, l'identité des pauvres et définir des stratégies pour vaincre la pauvreté par des politiques et des objectifs de dépenses bien spécifiés.

Ce qui, en fait, est nouveau, c'est l'objectif d'élaborer une stratégie qui soit « générée et appropriée localement » et élaborée grâce à un « dialogue

participatif élargi » concentré sur les niveaux de prises de décisions des politiques micro et macro économiques.

D'autre part, le processus du PRSP doit également « encourager la prise de responsabilité des gouvernements envers leurs propres populations et circonscriptions locales plutôt qu'envers les financiers de l'extérieur, « afin que les pauvres deviennent des participants actifs et non plus de simples bénéficiaires passifs. ».

Des recherches Sud-Sud

Afin de vérifier si la théorie correspondait à la réalité, suite à près de deux années d'expérience, Jubille South, Focus on the Global South (Bangkok) AWEF ON (Kampala) et le Centro de Estudios Internacionales (Managua) organisèrent, avec l'appui du Conseil Mondial des Eglises, une série d'enquêtes régionales et par pays, sur les processus de PRSP en Afrique, Asie et Amérique Latine. Les résultats préliminaires ici présentés sont basés sur des ateliers tenus dans chacun des trois continents, y compris des révisions approfondies et discussions très ouvertes avec les principaux acteurs impliqués.

RESULTATS

Continuité plutôt que changement

1. Au nom de la lutte contre la pauvreté, la Banque Mondiale et le FMI ont cherché une base élargie pour soutenir des plans d'ajustement structurel pilotés de l'extérieur.

Notre étude des processus actuels de PRSP confirme nos appréhensions antérieures sur le fait de savoir si ces processus représentaient un changement fondamental dans les programmes et conceptions de la Banque et du Fonds. Dans chaque cas examiné, l'élément le plus important du PRSP ou PRSP Intérimaire ont été les matrices de politiques obligatoires. Ces orientations donnent le détail de ce qui représente actuellement la gamme des normes de politiques de réformes de la Banque et du Fonds, comprenant entre

autres libéralisation, privatisations, réforme fiscale et administrative et gestion des capitaux.

La lutte contre la pauvreté devient la toute nouvelle justification des vieilles prescriptions visant à élargir l'ouverture totale du « pays hôte » aux acteurs économiques de l'extérieur et aux lois du libre marché.

2. La Facilité du FMI pour la croissance et la Lutte contre la Pauvreté (PRGF) parle de prêts concessionnels avec un accent explicite sur la lutte contre la pauvreté dans le contexte d'une stratégie orientée vers la croissance.

Ce que cela signifie, en pratique, est qu'alors que les divers acteurs nationaux étaient libres de discuter de la cartographie de la pauvreté, il devenait clair que le document final ne pourrait s'écarter du cadre « de croissance » du marché libre guidant ces « grandes politiques économiques ».

3. Les participants ont voulu savoir si le modèle de croissance et les politiques utilisées longtemps avaient permis de lutter efficacement contre la pauvreté, sans parler de l'objectif d'élimination de la pauvreté fixé lors du Sommet Mondial sur les Affaires Sociales ».

Nombreux étaient ceux qui considéraient les PRSP comme des ajustements au modèle antérieur (plutôt qu'une réforme fondamentale) aux fins d'assurer une administration améliorée de la pauvreté et des avantages en matière de relations publiques au regard de critiques très justifiées et de toutes les preuves accumulées au cours de la décennie écoulée. Les critiques ont insisté sur les objectifs de dépenses et de déficits – qui par eux-mêmes provoquent le chômage. De nombreux exemples ont été fournis sur la manière dont les prescriptions classiques – privatisations, libéralisation des lois sur l'investissement, promotion du commerce et les ventes et spéculations sur les terres et les ressources en général – ont réduit le standard de vie et l'accès aux biens essentiels.

4. Une fixation permanente sur les projections de croissance a continué de dominer, sans aucun scrupule, la conception de lutte contre la pauvreté de la Banque Mondiale et du Fonds. Des résultats de travaux de recherches, présentés au cours de ces ateliers, ont bien indiqué que croissance et lutte contre la pauvreté n'ont pas de relation de cause à effet, un fait imputable plus au modèle lui-même qu'à quelque échec administratif qui pourrait être rattrapé.

Les programmes sont finalement orientés vers la réalisation du taux de croissance le plus élevé, ce qui ne correspond pas nécessairement à la réalisation du taux le plus élevé de réduction de la pauvreté.

Les participants ont particulièrement souligné qu'alors que la croissance élevée ou une simple croissance (si c'est là l'objectif ultime), peut prendre l'apparence d'une amélioration des indicateurs sociaux, elle ne s'attaque pas aux inégalités, le fait de devenir riche ou pauvre divise et très souvent, enfonce certains secteurs dans une pauvreté et dans des emplois qui manquent de dignité.

5. Le fait de réduire la discussion du problème de la pauvreté à un simple allègement de la pauvreté au lieu que de traiter du modèle de développement et de la globalisation économique peut être une démarche à dessein trompeuse.

De nombreux éléments ne sont pas inclus dans les PRSP parce qu'ils ne correspondent pas aux paramètres obligatoires néolibéraux. La politique suivie et les mesures politiques indispensables, dans de nombreuses circonstances, pour réduire la pauvreté et les inégalités mentionnées, ont inclus des réformes agraires et domaniales, une fiscalité progressive, un appui aux marchés locaux et leur protection, une pleine possession des ressources alimentaires, la protection de l'environnement et du marché du travail vis-à-vis des investisseurs, l'assurance des droits et allocations sociales et autres formes de protection du gouvernement vis-à-vis de l'économie de marché.

Dans la plupart des PRSP officiels intérimaires comme dans les autres PRSP, ces éléments n'apparaissent pas, même dans le diagnostic et nous savons que si le diagnostic de pauvreté est inexact, la stratégie qui en découle le sera également. C'est pourquoi nous croyons que les matrices de politiques décrites dans la plupart des PRSP traduisent rarement une relation démontrable avec une dynamique réelle de lutte contre la pauvreté.

Dans l'ensemble et tout compte fait, la logique de l'ajustement structurel et les matrices de politiques sont demeurées inchangées. Aussi longtemps que les PRSP et PRSP Intérimaires seront fidèles à ces modèles, la pauvreté demeurera et en fait, ne fera qu'augmenter. Des évaluations effectuées au sein du processus SAPRI et ailleurs soulignent ce point, comme le font également les témoignages des organisations de base.

Le FMI et la BM rejettent cependant avec force de telles conclusions, y compris celles expérimentées par les pauvres. Et pourtant, tous ces éléments contredisent les prétendus objectifs de lutte contre la pauvreté, sans parler du discours sur la transparence, l'appropriation nationale et la participation la plus large. Sous le masque d'une réforme, nous assistons à une dangereuse tentative de consolidation de processus économiques socialement dommageables et pendant que les BM/FMI continuent de prétendre qu'eux mêmes et les PRSP sont ouverts aux modifications et améliorations, les modèles de leurs politiques restent non négociables.

6. Certains hauts responsables de la BM ou du FMI font certes preuve d'une volonté à « apprendre sur le tas » et, ce faisant, à apporter les corrections méthodologiques nécessaires mais l'insulte est ajoutée à la blessure lorsqu'on constate que cet enseignement se fait aux dépens des peuples et nations utilisés comme bancs d'essais pour tester les méthodes changeantes mais le fondamentalisme économique figé émanant de Washington et de la supposée communauté des donateurs avec le compagnonnage d'ONG bien

pensantes mais malavisées. Pire, le prétendu processus d'apprentissage continue de se faire aux dépens de pays du tiers-monde dont les peuples et les économies souffrent en tant que bancs d'essais de la communautés des donateurs téléguidée par Washington.

Appropriation

7. Dans le cadre de leurs missions de Conseil aux Gouvernements pour la préparation des PRSP, les missions conjointes Banque/FMI arrivent avec leur vision de la situation de pauvreté du pays, leur analyse des obstacles entravant la croissance économique dudit pays, leur liste d'options de politiques à suivre et leur opinion sur la manière de mobiliser les ressources pour le PRSP, y compris l'assistance des donateurs de l'extérieur.

Ces perspectives fournissent le cadre supérieur de référence pour toutes discussions entre ces missions et le gouvernement sur le contenu du PRSP. Dans ce contexte, l'appropriation se réduit à l'invitation d'un riche grand frère à des gouvernements nationaux et CSO manquant de ressources, afin qu'ils signent le document et s'engagent dans le programme.

8. Les prétentions à l'appropriation nationale et à l'alignement sur les plans nationaux sont rendues encore plus confuses par les implications de la Banque et du Fonds et leur micro-gestion du processus des PRSP.

Se défaisant des processus nationaux et des stratégies de développement pré-existants, les PRSP ont souvent abouti à une concentration plus prononcée du pouvoir et de l'administration entre les mains du groupe FMI/BM. Se découvrant une nouvelle expertise, le personnel du Fonds s'est employé à prodiguer des « conseils » en matière de gestion fiscale, de réformes structurelles et de politiques macro-économiques prudentes supposément « orientées vers la réduction de la pauvreté » - mais en réalité reprenant les mêmes vieilles prescriptions.

Quelque peu plus imaginatifs cependant, les personnels de la Banque ont relayé la nouvelle sagesse de Washington au sujet de la conception et de l'évaluation des coûts de la stratégie de lutte contre la pauvreté, des stratégies sectorielles, des réformes institutionnelles, de la bonne gouvernance, des systèmes de protection pour la sécurité sociale, du développement du secteur privé, etc.

9. Il n'y pas d' « appropriation nationale » du processus de prise de décision sur les politiques à suivre, ce qui signifie que l'appropriation ainsi que les contrôles éventuels proviennent de l'extérieur.

Lorsqu'ils sont complètement élaborés, les PRSP ou PRSP Intérimaires doivent être évalués conjointement par le personnel de la Banque et du Fonds avant d'être soumis aux conseils d'administration respectifs pour agrément. Alors qu'il était abondamment proclamé que les PRSP et plans nationaux étaient conçus au niveau national, dans la plupart des pays, l'environnement de ces politiques était et est toujours, dominé par la Banque Mondiale, le FMI, les Banques régionales de Développement et le PNUD. L'identité de qui a physiquement rédigé ces documents de politiques à appliquer n'a que peu d'importance. La plupart des PRSP se ressemblent manifestement dans leurs analyses de la pauvreté et dans leurs recommandations – ce qui ne surprend ni les critiques, ni les défenseurs de ces programmes.

Conditionnalité et Allègement de la Dette

10. Les PRSP ont de sérieuses implications sur la souveraineté économique des pays à faibles revenus eu de pays traversant de graves crises économiques. Le tandem BM/FMI dispose à présent d'un nouveau « levier » pour traiter avec les pays qui sont dans le besoin d'un allègement de leur dette et de prêts concessionnels. Ayant désigné plus de 70 pays comme « éligibles » pour un allègement de leur dette une fois qu'ils ont satisfait à une longue

liste de conditions, cette liste n'en a été que plus longue avec l'adjonction du PRSP comme condition additionnelles.

11. les donateurs et de nombreuses ONG ont tout d'abord souscrit à la notion de « l'assurance » que « les économies réalisées par l'allègement de la dette » pouvaient bénéficier aux pauvres. Dans la pratique cependant, les CSO et les gouvernements se sont plaints, pour des raisons diverses, que les deux dynamiques – baisse du seuil de pauvreté et allègement de la dette – se sont entremêlées, sont devenues irrémédiablement confuses et faisaient l'objet d'expectatives différentes.

Les CSO qui considéraient la dette comme illégitime, soutenaient qu'on ne pouvait imposer quelque condition que ce soit à l'annulation de la dette et que seule la Société Civile pouvait imposer des conditions.

12. Plusieurs gouvernements ont utilisé l'excuse des délais impartis pour minimiser les processus de consultation et de participation, prétextant qu'il n'y avait pas assez de temps pour assurer la participation et satisfaire au calendrier très serré des requêtes de Washington.

Dans certains cas, la participation était telle que les IFI ont assuré la tâche de la rédaction des PRSP, de manière à ce qu'ils rencontrent l'agrément de Washington. Sans accord de PRGF, le Point d'Achèvement du HIPC est repoussé aux calendes grecques et avec lui l'allègement de la dette par le Club de Paris.

13. La logique de l'allègement à court terme de la dette HIPC l'emporta sur la possibilité, à plus long terme, d'une analyse totale et participative de la pauvreté. Etant donné leur ruée massive vers le FMI/BM, les gouvernement HIPC et non HIPC se sentirent obligés de marcher à la musique des prescriptions de ces institutions et de se passer de la phase obligatoire de consultations de la Société Civile dont les CSO devaient apprécier la teneur. Pour cette raison comme pour d'autres, la plupart des personnes consultées en vinrent à la

conclusion que l'allègement de la dette et la réduction du seuil de pauvreté (HIPC et PRSP) devaient être détachés de la programmation.

Participation

14. Il n'y a pas de compréhension commune de la Société Civile, de la consultation, de l'appropriation et de la participation. Les PRSP ne sont pas basés sur la participation réelle ou l'appropriation des pauvres. Leur souci est plutôt d'assurer un semblant de participation basé sur le besoin de légitimer et moderniser le paradigme néo-libéral.

15. La conception, par les IFI, de la participation a tendance à être uniformément étroite. Dans l'ensemble, la participation telle qu'originellement conçue, prend la forme d'une invitation faite à certaines ONG de donner leur point de vue sur un document déjà préparé.
Là où les consultations ont été faites sur le terrain, l'interprétation de ces opinions tendait à être un exercice chargé de valeur sélective. Dans la plupart des cas, le manque de traduction précise de ces opinions en politique d'action – pour ne pas parler des dialectes locaux – a fait que ces discussions sont restées étrangères aux pauvres et à leurs organisations.

16. Dans la plupart des cas, également, les contraintes de temps imposées par Washington n'ont pas permis d'assurer une participation significative et l'application d'un processus de transparence. Les gouvernements sollicitant des crédits multilatéraux concessionnels ou des allègements de dette au titre des PPTTE s'entendirent conseiller par Washington de préparer rapidement un PRSP « intérimaire » pour transmission aux conseils d'administration de la Banque et du Fonds.

17. Une participation extérieure du sommet à la base eut tendance à prendre la forme d'une participation de CSO bien choisis pour participer à des pré-études afin de discuter de plans pré-existants.

En dehors des capitales, la participation consista souvent en ateliers et subtiles cooptations étant donné les délais impartis, le manque de préparation et la disparité de l'information. Les représentants des CSO se sont plaint de n'avoir pas eu assez de temps et d'informations pour consulter leurs bases.

18. des échecs de méthodologie ont souligné davantage le manque d'engagement de la part des IFI et, en général, des gouvernements, dans des processus de participation effective. Les mêmes pressions ont sapé tous efforts d'établissement de nouvelles relations entre la Société Civile et le gouvernement.

Au niveau local, les autorités ont également fait part de leur marginalisation et dans de nombreux cas, les CSO ont pratiquement abandonné le processus officiel pour appliquer leur propre processus de consultation. Cependant, alors que les exercices officiels précipités de PRSP contredisent la notion d'appropriation publique, les exercices parallèles ont consciencieusement pris le risque de proposer des recommandations qui ne figureraient pas dans le document officiel du PRSP. En fin de compte, presque tous les gouvernements étaient plus enclin à écouter les IFI plutôt que les parties prenantes locales qui, en général, étaient associées aux discussions une fois que les documents de base avaient déjà été rédigés.

CONCLUSIONS : LE PRIX DE « L'ENGAGEMENT »

19. Dans certains pays, les PRSP ont semblé ouvrir un espace permettant aux CSO d'engager leurs gouvernements et le secteur privé et de traiter directement avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International.

D'autres CSO font cependant remarquer que cet engagement ou leur « accès à une place à la table », n'était pas une fin en soi mais impliquait un échange aux termes duquel le gouvernement et les IFI se trouvaient déjà en position de gagnants au travers de l'image tant désirée du soutien des citoyens à leurs stratégies. Toutefois, du point de vue des CSO très sensibles aux intérêts des pauvres, le vrai problème était de savoir si cet espace pouvait être effectivement utilisé pour contester l'ajustement structurel et l'injustice structurelle et globale.

Une autre question posée avec insistance au cours des divers ateliers était de savoir si les CSO procédaient consciemment ou inconsciemment au détournement des rares ressources humaines et organisationnelles de leur objectif de développement fondamental et de mobilisation de l'emploi ou s'ils donnaient des signaux confus sur leur position au regard d'une globalisation pilotée par les grandes sociétés internationales.

20. Là où les formations de la Société Civile ont atteint un certain degré de maturité, leur plaidoyer a couvert toute une gamme de problèmes, y compris et très souvent, la défense de politiques en opposition directe avec celles prescrites par le FMI et la Banque Mondiale. Nombre de ces formations ont conclu que dans la mesure où les gouvernements se sont ralliés à l'idée du FMI/BM de faire des prescriptions de réformes économiques un point non négociable, la possibilité et le sens d'une réelle participation, d'une consultation la

plus large, d'une appropriation par les citoyens et même d'un processus démocratique s'en trouveraient compromis.

21. Dans de nombreux pays, les donateurs internationaux et certaines ONG internationales ont agité l'argument « d'absence de Société Civile » comme obstacle majeure au développement et à un processus effectif de participation et de consultations. Ce qui signifie généralement une absence de CSO et d'ONG déjà familiers ou pouvant être réceptifs au vocabulaire formel du développement, avec des expressions telles que la participation, la lutte contre la pauvreté, la durabilité et la bonne gouvernance. Il est souvent arrivé que des groupes posant le problème ou s'engageant dans la voie d'une pensée et d'actions alternatives ne soient pas considérés comme suffisamment « civils ».

Dans pratiquement tous les grands débats dont il a été fait rapport, la question est revenue de savoir si les ressources et le temps auxquels les CSO avaient sacrifié leurs énergies n'étaient pas en fait une diversion de tâches plus pressantes étant donné que les ONG semblent s'intéresser à de nouvelles idées qui distraient d'autant leur attention et se révèlent n'être en fin de compte qu'une habile manœuvre de relations publiques des IFI, comme cela a été le cas pour les PPT. D'autres CSO ont révélé avoir subi des pressions de leurs donateurs et partenaires européens pour « participer » ou risquer de perdre les financements prévus.

22. En déployant, de manière évidente, des efforts pour assurer « le développement des capacités » et le « renforcement institutionnel », les IFI, donateurs et certaines ONG internationales cherchent à établir, dans plusieurs pays, des processus de prises de décisions menant à des réformes. De tels processus s'avèrent cependant être très éloignés et peut-être opposés à des stratégies et actions devant assurer une vraie démocratisation et appropriation.

Plus l'écart est grand, qui sépare les structures de planification des politiques et la reconnaissance de l'impact de ces politiques, entre les ONG participatives et les CBO non-participants, plus les divisions sont grandes au sein de la Société Civile et plus facile s'en trouve la manœuvre permettant à la Banque de faire avancer ses programmes. Alors que les PRSP pourraient aider à rendre les gouvernements plus responsables et transparents, ils ne sont pas, pas plus que le plaidoyer lui-même, des succédanés à la mobilisation et à l'organisation des populations à la base.

23. L'engagement autour d'un PRSP n'est pas une fin en soi et il n'a pas, en fin de compte, à être jugé en termes de savoir si le « modèle » par lequel le donateur actuel définit son analyse et sa stratégie de lutte contre la pauvreté cède la place à un modèle national socialement approprié, en particulier pour ce qui concerne les choix de politiques macro-économiques et l'analyse des causes de pauvreté extérieures au pays et comprenant les facteurs systémiques ne permettant pas aux donateurs, prêteurs, politiques commerciales et sociétés multinationales de se tirer aisément d'affaire.

Les participants ont posé la question de savoir si, en fait, la croissance devait précéder le recul du seuil de la pauvreté et si vraiment le modèle de croissance (généralement orienté vers l'exportation) n'était pas en même temps un modèle de reproduction de la pauvreté, compte-tenu en particulier de mesures structurelles et de politiques à appliquer : privatisations (notamment celle de services de base, tel la distribution d'eau potable), la libéralisation du commerce, des systèmes de recouvrement des dépenses de santé et d'éducation, la suppression de garanties ou de subventions venant en aide aux plus vulnérables, le report des avantages et allocations sociales, des droits, la dépendance à la sollicitation d'investissements étrangers, etc.), en bref, si tout ce qui précède ne constituait pas autant de mesures causant une récurrence de la pauvreté.

Ce modèle de croissance, accepté par la plupart des gouvernements, répondait aux perspectives de globalisation des IFI et de l'OMC et non à celles des pauvres eux-mêmes, plus intéressés par la distribution des revenus, les questions domaniales et l'équité dans les rapports locaux et, de plus en plus, dans les relations internationales.

24. Les CSO et les associations religieuses ont en particulier exprimé leur inquiétude de voir les PRSP représenter une tentative forcée d'intégrer un développement alternatif (participation, Société Civile, appropriation nationale, souci de la pauvreté) et même des valeurs spirituelles à leurs traditionnels discours et structures.

Ceci pose un défi distinct à leurs bases originelles. Il y a, tout d'abord, un danger évident de voir la langue utilisée pour légitimer et justifier la continuation de politiques ratées et de cadres d'action ayant causé davantage de pauvreté. Un tel danger soulève le besoin de démystifier et de dénoncer l'utilisation perverse de concepts comme démarche indispensable dans la récupération de leur signification originelle et démocratique et de leur contenu social.

Alors que les autorités du FMI et de la Banque peuvent sincèrement prétendre partager les mêmes valeurs que ceux qui les critiquent, cette assertion demeure sans signification aucune tant que ces valeurs ne sont pas rendues opérationnelles au niveau des institutions et des politiques d'action.

25. Au plan politique, l'implication des PRSP et des IFI au niveau de la Société Civile semble provoquer une séparation graduelle mais croissante entre les Sociétés locales et nationales, en ceux qui peuvent et ceux qui ne peuvent pas participer aux négociations sur la planification de la pauvreté et du développement.

26. Un grand nombre de personnes – en particulier celles qui vivent dans des situations très précaires et/ou ont été socialement et politiquement marginalisée pendant de longues périodes de temps – sont étrangères aux processus de prise de décisions qui affectent profondément leurs moyens d'existence et leur avenir. Ce qui, par la suite, provoque l'érosion des capacités politiques locales de représentation, négociation et de plaidoyer socialement enracinées.

Pour nombre d'entre elles, les PRSP représentent un obstacle au développement et à la démocratisation. En créant des conditions de confusion et de dispersion, de fausses stratégies de lutte contre la pauvreté affectent l'émergence d'une volonté collective, d'une prise de conscience et de capacités indispensables pour identifier et résister aux rapports de force inégaux au niveau national comme au niveau mondial et qui constituent les vraies racines de la pauvreté, de l'appauvrissement (et de l'enrichissement inconsidéré).

Ottawa, 16 Novembre 2001

Shalmali Guttal, S.Guttal@focusweb.org, Focus on the Global South

Alejandro Bendaña, pedro47@aol.com, Jubille South

Helen Wanguza, awepon@africaonline.co.ug