

Chapitre VI



GHANA :

Une critique des stratégies anti-pauvres du FMI

Par Charles Abugre¹

INTRODUCTION

A la surprise de nombre d'observateurs, le Fonds Monétaire International (FMI) a annoncé sa nouvelle initiative de lutte contre la pauvreté, au cours de sa Réunion Annuelle du mois de septembre 1999. L'élément clé de cette annonce était une nouvelle initiative de lutte contre la pauvreté appelée initiative de Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

Aux termes de cette déclaration, il apparaissait que les Gouvernements des pays en voie de développement devaient désormais élaborer ces DSRP, en consultation avec leurs citoyens et que ces programmes constitueraient le cadre de toutes les opérations du FMI et de la Banque Mondiale dans ces pays. C'était là les voies d'un changement potentiel majeur, en particulier pour le FMI. Les DSRP risquent cependant d'être très peu avantageux pour les pays pauvres et leurs populations en ce qui concerne l'allègement de la dette et l'approfondissement du processus de démocratisation. Par contre, ils mobiliseront beaucoup d'énergie, coûteront chers à mettre en œuvre et contribueront de manière significative à l'érosion de la souveraineté des pays pauvres.

Les débuts de l'initiative DSRP ont coïncidé avec deux mobilisations massives contre la globalisation. En Décembre 1999, des foules de protestataires ont

¹ Ce texte a été écrit en Juin 2000 et publié par le Mouvement pour le Développement Mondial. Cette organisation étudie les causes profondes de la pauvreté. Au travers de ses campagnes de promotion, elle a obtenu des changements positifs en faveur des populations les plus pauvres du monde. L'organisation (WDM en anglais) compte plus de 10.000 adhérents et 120 groupes de base très actifs.

interrompu les négociations commerciales de l'OMC à Seattle. En avril 2000, une action de police a empêché des milliers de protestataires d'interrompre les réunions du FMI et de la Banque Mondiale à Washington DC.

Le niveau de mobilisation sociale atteint dans les pays du Nord –et plus spécialement dans le territoire particulièrement insulaire des Etats-Unis– représente un phénomène relativement nouveau. Ce n'est pas le cas du Sud, en général, où vingt années de Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) ont produit plus de perdants que de gagnants. Les statistiques indiquent qu'il y a eu 146 manifestations publiques contre les politiques d'ajustement structurel dans 39 pays entre 1976 et 1992². Cependant, ni les gouvernements signataires membres du FMI et de la Banque Mondiale, ni ces institutions par elles-mêmes n'ont pris des mesures pour prévoir ou s'attaquer aux impacts de ces programmes d'ajustement sur les populations ou écosystèmes.

Il y a un énorme fossé entre la rhétorique et la réalité de la globalisation et entre la rhétorique et la réalité des opérations du FMI et de la Banque Mondiale. La rhétorique promet le progrès dans la prospérité pour tous et une bonne gestion de l'environnement. Nombreux sont les citoyens qui vivent une réalité bien différente : des poches de richesse scandaleuse au milieu d'une misère humaine croissante, une désorganisation de la société et une dévastation de l'environnement. Et il existe une autre fracture, peut-être plus affligeante : celle qui sépare les citoyens de leurs gouvernements.

L'impulsion vers le changement

Contexte

Ces dernières années ont témoigné d'attaques sans précédent contre la Banque Mondiale et le FMI. Des acteurs représentant toute la gamme des opinions politiques ont condamné ces institutions, particulièrement le FMI, pour leur rôle dans l'éclatement et l'aggravation de la crise en Asie. Le mouvement Jubilé 2000 a accusé ces institutions d'avoir provoqué la hausse des niveaux d'endettement, de pauvreté et d'inégalités dans les pays emprunteurs tout en entravant les efforts déployés pour l'annulation / allègement de la dette.

² John Walton et David Seddon : « Free Markets and Food Riots : the Politics of Global Adjustment », Blackwell Press, 1994

Le Comité Consultatif pour les Institutions Financières Internationales (connu en tant que « Commission Meltzer ») avait formulé des recommandations au Congrès des Etats-Unis. Ces recommandations, publiées en l'an 2000, accusent le FMI d'avoir institutionnalisé l'instabilité et la Banque Mondiale de n'avoir rien à voir avec l'objectif d'éradication de la pauvreté. La Commission recommandait, entre autres, que la Banque Mondiale devienne une Agence de Développement accordant des subventions – et non des prêts – à l'Afrique et, peut-être, à l'Europe de l'Est et que le FMI soit restructuré en une institution plus petite, avec la fermeture de sa facilité pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté, la remise du financement du développement à la Banque Mondiale et l'annulation de toutes les dettes des PPTE à la condition que les débiteurs mettent en place des réformes institutionnelles et une stratégie de développement effectif.

Le US Overseas Development Council a publié un rapport recommandant que le FMI se retire de l'Afrique et transfère à la Banque Mondiale son Fonds d'Investissements pour les Pays Pauvres Très Endettés (HIPC). Ces deux institutions furent sévèrement critiquées, spécialement par le Congrès Américain, pour leur rôle dans l'effondrement de l'économie russe et pour leur complicité avec d'autres institutions corrompues. Le FMI a été attaqué pour la procédure hautement confidentielle et centralisée par laquelle s'est opéré le choix de son nouveau Directeur général, en remplacement de Michel Camdessus. Un ancien Economiste en Chef de la Banque Mondiale, Joseph Stiglitz, a, de son côté, déclaré que les deux institutions, spécialement le FMI, avaient accumulé trop de pouvoirs, qu'elles manquaient de crédibilité et qu'elles minaient les processus démocratiques.

La CNUCED et de nombreux économistes et financiers de renom ont appelé à la création d'une structure indépendante qui exerce un droit de regard sur les deux institutions, de même qu'ils appelaient à la création d'une Autorité Financière Mondiale plus apte à fournir suffisamment de liquidités et exercer un contrôle plus efficace des transactions financières globales.

L'étendue du problème

Les statistiques des institutions de Bretton Woods elles-mêmes donnent une indication de l'étendue du problème. En même temps que l'initiative DSRP était lancée, deux publications étaient élaborées par la Banque Mondiale et le FMI,

révélant un accroissement des niveaux de pauvreté et d'inégalités. Les institutions n'avaient pas fait d'efforts concertés pour découvrir les liens existant entre leurs propres prescriptions macro-économiques et l'augmentation de la misère humaine dans un si grand nombre de pays emprunteurs. Des publications plus récentes de la Banque Mondiale et du FMI ont fait de petites allusions à la misère croissante. Le Rapport de la Banque Mondiale, Rapport Annuel sur le Développement Effectif (2000) indique que dans 28 pays la situation s'est détériorée entre 1981 et 1997, plus spécifiquement :

- dans 40% de ces pays le revenu par habitant n'a pas augmenté mais a diminué,
- dans 25% des pays, il y a eu augmentation de la proportion de la population se trouvant dans une situation de pauvreté absolue,
- dans 23% des pays, l'espérance de vie a diminué,
- dans 54% d'entre eux, les populations ont connu une stagnation de leurs revenus par habitant, une augmentation du seuil de pauvreté, une baisse de leur espérance de vie ou une combinaison de ces événements,
- dans 85% des cas, le revenu par habitant s'est élevé de 1% ou moins par an au cours des années 90,
- dans 59% des pays, l'épargne brute, considérée en pourcentage du PIB, était faible (moins de 10%) ou était en baisse,
- dans 67% des cas, l'efficacité de l'investissement était de moins de 10% ou continuait de baisser,
- pendant la période 1985-95, l'ensemble des pays à faibles revenus (Chine exceptée) ont connu une baisse de 1,4% de leur revenu par habitant,
- le nombre de personnes vivant avec moins de 1 dollar US par jour s'est élevé de 1,197 milliard en 1987 à 1,214 milliard en 1998. A l'exception de la Chine, il y a aujourd'hui 100 millions de pauvres en plus dans les pays en voie de développement qu'il y a dix ans.

Le rapport du FMI, intitulé « World Economic Outlook, 2000 » décrit la situation critique d'un cinquième de la population mondiale. Lors de la Conférence de presse qui a marqué la publication du rapport, un officiel du FMI déclarait que : «trop de pays et presque un cinquième de la population mondiale ont reculé en termes relatifs et parfois même en termes absolus. C'est manifestement un des échecs économiques les plus importants du 20e siècle » (Extrait de la Conférence de presse du 12 Avril

2000, à l'occasion du lancement du rapport sur l'Etat de l'Economie Mondiale en l'an 2000)

Et tandis que le FMI quantifiait les inégalités entre les pays, les économistes de la Banque Mondiale quantifiaient celles existant au sein des pays et ils ont abouti à un résultat encore plus alarmant³. Inversement, diverses études récentes font ressortir des concentrations de richesses : le Rapport du PNUD de 1999 sur le développement Humain révèle que l'écart entre les revenus de 20% des personnes les plus riches, dans les pays les plus riches du monde et 20% des plus pauvres était de 30 contre 1 en 1960, cet écart est passé à 74 contre 1 en 1997⁴.

Par ailleurs, la moitié de la population mondiale – soit environ 3 milliards de personnes – subsiste sur un revenu quotidien de 2 US dollars ou moins. D'autre part, la richesse combinée des 3 premiers milliardaires du monde dépasse les revenus combinés de 600 millions d'habitants des pays les moins développés. Cette concentration des richesses se reflète dans la concentration du commerce global, les investissements et transactions financières étant entre les mains d'une minorité de pays et de corporations transnationales.

Il est déjà assez grave que cette situation d'échec économique ne soit pas reconnue officiellement, mais, plus grave encore est le fait que cet échec aille en s'aggravant. De nombreuses analyses révèlent que la pauvreté s'accroît en conséquence de la globalisation⁵.

Les Programmes d'Ajustement Structurel : la racine du problème

Le célèbre économiste Ricardo Hausman⁶ a comparé ces programmes d'ajustement structurel à des chars d'assaut militaires qui avancent sur le territoire d'une nation, causant des dommages subsidiaires. Il compare les programmes sociaux (programmes

³ En utilisant cette approche, Branko Milanovic, de la Banque Mondiale, démontre une augmentation du Coefficient Gini qui est passé de 63 en 1988, à 66 en 1993

⁴ PNUD, Rapport sur le Développement Humain, 1999

⁵ Lundberg et Squire « The Simultaneous Evolution of Growth and Inequality » Décembre 1999. Avant-projet suggérant que la libéralisation du commerce frappe les 40% des plus pauvres tandis qu'elle enrichit les autres 60%. Les auteurs prédisent des augmentations de la pauvreté et des inégalités et font remarquer que les coûts de l'ajustement à de plus grandes ouvertures sont supportés exclusivement par les pauvres, quelle que soit la durée de cet ajustement. Les auteurs procèdent actuellement à la vérification de leurs calculs.

⁶ Economiste en Chef, Banque Inter-Américaine pour le Développement

de sécurité sociale) aux ambulances essayant de sauver les victimes ou de limiter le mal qui leur est fait.

Les programmes d'Ajustement Structurel (PAS) sont un emballage de conditions macro-économiques conçues par le FMI et la Banque Mondiale et auxquelles les pays en voie de développement doivent satisfaire avant de pouvoir recevoir des ressources de ces institutions.

A la base des critiques des Institutions Financières Internationales, se trouve le souci de les voir utiliser ces PAS pour exporter un programme de libéralisation. C'est à cette critique que les DSRP doivent s'adresser, autant en termes de leur contenu économique et de l'impact de ces programmes que de leur nature de solution imposée.

Les institutions soutiennent que la plupart des effets contraires aux opérations d'ajustement sont à court terme. Cependant, elles n'ont, pour étayer cette assertion, que peu de données statistiques. Les preuves collectées sur 20 années d'opérations d'ajustement dans près de 100 pays en attestent autrement.

Les PAS sont basés sur des prescriptions économiques contenues dans le « Consensus de Washington » qui recommande une série de privatisations et la prise de mesures de libéralisation et de stabilisation économique. Le Consensus est une recette pour globalisation ou « politique de cohérence » facilitée par l'OMC, le FMI et la Banque Mondiale. Nombreux sont ceux qui voient dans le Consensus l'incarnation, le genre de prescriptions idéologiques concoctées par les devins de Washington et exportées au reste du monde⁷.

Plusieurs des objectifs de ce Consensus restent valables mais seulement s'ils découlent d'un Consensus national (interne) qui fait l'équilibre entre les objectifs en concurrence et les attentions aux besoins des populations vulnérables, des producteurs et de l'environnement naturel. Dans ce contexte, les Programmes d'Ajustement, mis en œuvre pour réaliser ce consensus, s'opposent souvent aux programmes de développement conçus localement – qui sont axés sur les priorités de

⁷ Voyez, par exemple, par Broad, Robin et Cavanagh, John : « The Death of the Washington Consensus », dans le World Policy Journal, Volume XVI, N°3, Automne 1999

développement social (lutte contre la pauvreté, justice sociale, participation des populations) et la protection de l'environnement⁸.

Les résultats des PAS ont été particulièrement lamentables dans les pays à faibles revenus et où l'initiative PRS est actuellement mise en œuvre. Ces pays à faibles revenus d'Afrique, d'Asie et d'Amérique Latine ont connu des stagnations économiques et sociales ou des baisses de leurs revenus et ils ont, dans l'ensemble, surtout perdu deux décennies de progrès. Dans une certaine mesure, l'Afrique est un « continent oublié ».

Des citoyens de Bolivie ont protesté contre un programme d'ajustement structurel financé par la Banque Mondiale qui, par la vente du réseau hydraulique de Cochabamba à un investisseur britannique, avait doublé le prix de l'eau. Qui avait demandé aux Boliviens s'ils pouvaient tolérer le doublement du prix de l'eau ? Un leader bolivien, Oscar Olivera, déclarait : « Nous voulons savoir pourquoi ce sont les autres, Banque Mondiale et Opérateurs Internationaux, qui s'arrogent le droit de décider de ces questions fondamentales à notre place. »

Etant donné que les PAS s'opposent souvent aux programmes locaux de développement, ils sont, selon les propres déclarations de la Banque, mis en œuvre de manière assez confidentielle et opaque. La Banque s'allie à de puissants partenaires pour poursuivre l'exécution de ses programmes. Elle se trouve d'autres partenaires relativement moins puissants (ONG par exemple) pour atténuer les effets négatifs de l'ajustement et, à la périphérie de ses opérations, réaliser certains aspects des programmes des populations.

Ce style de gestion des affaires qui accapare « Commandement et Contrôle » a miné l'évolution et les progrès des processus démocratiques. Pays après pays, les PAS, le FMI et la Banque Mondiale ont soutenu des Gouvernements qui n'ont démontré que

⁸ Les Programmes d'Ajustement Sectoriel (SECAL), font nettement ressortir la valeur des privatisations et libéralisations accélérées, comme le font les PAS.

Alors que les réformes des PAS influencent l'ensemble de l'économie du pays, les prêts à l'ajustement sectoriel (SECAL) s'adressent à des secteurs particuliers (ex : la santé, l'éducation, l'énergie et le transport). Toutefois, les résultats directs et les impacts des SECAL peuvent avoir les effets multiplicateurs dépassant les limites de ces secteurs. Par exemple, l'augmentation des prix des carburants peut résulter en coûts de transport plus élevés qui, à leur tour, affectent la possibilité, pour les pauvres, de se rendre à leur travail

peu de respect pour les droits de la personne humaine, notamment le droit à un développement équitable, durable et auquel le citoyen participe.

Certaines nations ont été oubliées ou abandonnées parce qu'elles manquaient d'accès aux marchés des capitaux internationaux. Un certain nombre d'autres nations qui ont été intégrées à l'économie globale ont connu des revers de fortune dramatiques. Certaines de ces nations étaient des pays-vedettes du FMI et de la Banque Mondiale ; de mauvais conseils, de la part de ces institutions ont augmenté la vulnérabilité d'autres Etats à la vague dévastatrice de flux volatiles de capitaux internationaux. Le pouvoir des Gouvernements et Organismes de réglementation a été complètement dépassé par la croissance impressionnante et explosive de ces flux de capitaux et, en conséquence, nous avons assisté, dans nombre de pays, à des débâcles financières accompagnées par des augmentations des niveaux d'instabilité et des cascades d'effets économiques et sociaux contraires.

Les PAS favorisent souvent des schémas de production et de distribution qui contribuent à la création de conditions de pauvreté. Au lieu d'améliorer l'ajustement par de nouveaux systèmes de sécurité ou davantage de programmes sociaux, les institutions devraient re-élaborer ces programmes sur des axes qui profitent aux populations et à l'environnement.

Des stratégies d'atténuation, telles des systèmes de sécurité sociale, n'offrent que peu d'assistance et trop tardivement aux populations pauvres et vulnérables. Le FMI et la Banque Mondiale accordent une priorité plus élevée à la protection des budgets du Secteur Social qu'ils ne le faisaient par le passé. Pourtant, ces budgets sont souvent réduits par des effets de réduction des déficits fiscaux et de limitation de l'inflation. Les efforts d'atténuation sont, par eux-mêmes, des réponses inappropriées à de mauvaises politiques économiques.

Avant 1980, la Banque n'avait accordé qu'un volume négligeable de prêts à l'ajustement⁹.

⁹ En 1945, les fondateurs de ces institutions ont confié à la Banque Mondiale la tâche de procurer les financements à la reconstruction. Le FMI devait, de son côté, procurer des financements à court terme pour stabiliser les taux de change. La Charte du FMI stipule que le Commerce multilatéral et le régime des investissements (accompagnés de taux de change stables et convertibles) devraient compléter les objectifs de plein emploi, taxation progressive et les autres aspects du bien-être capitaliste

Au cours de l'année fiscale 1999, 15,3 milliards de US dollars ou 53% des nouveaux prêts de la Banque, représentaient des prêts à l'ajustement. Un quart de ces montants était consacré à des prêts à l'ajustement du secteur social. Bien que la crise asiatique justifie ce niveau record, les prêts à l'ajustement continueront de constituer un fort pourcentage du portefeuille de la Banque. La raison en est simple : le prêt à l'ajustement est un moyen rapide et aisé de transférer d'importantes sommes d'argent. Il s'y ajoute que les politiques de sécurité ne s'appliquent pas aux prêts à l'ajustement et ainsi, la Banque n'a pas besoin d'assurer la protection des populations et écosystèmes compromis par ces prêts.

Travail dans le brouillard

De nombreux documents internes attestent du fait que les institutions ne sont pas bien informées de la manière par laquelle l'essentiel de leurs opérations, à savoir : la promotion de certaines politiques d'ajustement structurel est liée à la pauvreté et au maintien des inégalités¹⁰.

En 1999, les évaluations de la Banque Mondiale ont examiné l'impact des opérations d'ajustement, principalement en Afrique, où la pauvreté est croissante.

Ce rapport, qui a évalué 21 opérations totalisant des prêts de 2 milliards de US dollars dans 47 pays au cours des années fiscales 1996-9, aura révélé « qu'aucun pays ne disposait de données sur la pauvreté avant et après [l'opération d'ajustement]. Par conséquent, il n'est pas possible de mesurer les changements dans les niveaux de pauvreté. »¹¹

Il est remarquable que les institutions disposent d'informations sur l'impact de leurs programmes sur les populations vulnérables. Le rapport annuel de la Banque sur l'Efficacité du Développement (2000) indique que l'évaluation de la pauvreté par la Banque Mondiale, réalisée pour des pays emprunteurs individuellement considérés, « avait omis de considérer les liens existant entre la pauvreté et des questions macro-économiques importantes telles le commerce et les politiques de change ou des problèmes sectoriels tels que la nourriture, la politique agricole et le développement

¹⁰ Voir le Rapport Annuel de la Banque sur l'Efficacité du Développement, 2000, p. 19. Sur l'erreur de ne pas lier les politiques macro-économiques et les résultats de la pauvreté, ou le paragraphe 29 du document du FMI/IDA sur la Stratégie de Lutte contre la Pauvreté – Operational Issues, 10 Dec. 1999.

¹¹ « Higher Impact Adjustment Lending (HIAL) Evaluation Initiale », OED, Banque Mondiale, Juin 1999.

rural », même si les politiques macro-économiques sont au centre des stratégies de la Banque pour chaque pays.

Le rapport poursuit par la conclusion que les évaluations de la pauvreté « n'accordaient qu'une attention limitée à la dimension locale de lutte contre la pauvreté, y compris les décisions d'investissements et qu'alors que toutes les évaluations reconnaissent l'importance du rapport entre la croissance due au travail intensif et la réduction de la pauvreté, très peu ont analysé ce phénomène. »

Deux évaluations importantes de la Banque Mondiale ont fortement critiqué la négligence par l'institution de s'intéresser aux impacts sociaux et environnementaux des prêts à l'ajustement structurel (PAS). Une revue du Réseau sur le Développement Environnemental et Socialement Durable (ESSD) intitulée « Aspects Sociaux et Environnementaux : une analyse des SECAL et SAL approuvés pendant les années fiscales FY98 et FY99 » énonce que les programmes d'ajustement de la Banque Mondiale « négligent, comme à leur habitude », les besoins de la lutte contre la pauvreté : « la majorité des prêts ne s'attaquent pas directement à la pauvreté, ni à l'impact économique probable sur les pauvres des opérations proposées ou aux moyens d'atténuer les effets négatifs de la réforme. Même là où les procédures d'aides traditionnelles et budgétaires doivent être abandonnées, l'hypothèse est que l'atténuation de la pauvreté doit s'effectuer par des améliorations de la stabilité macro-économique et de l'administration publique, un meilleur ciblage, l'efficacité, etc. Les prêts à conditions de protection sociale sont combinés avec des programmes qui, en réalité, réduisent l'impact de la réforme sur les segments les plus vulnérables de la société qui sont typiquement ciblés comme faisant partie du secteur formel. Des efforts directs pour s'attaquer à l'impact à court terme sur les plus pauvres sont rarement considérés. »

L'autre révision entreprise par le Groupe d'Assurance de Qualité de la Banque Mondiale (QAG), fait écho à ces conclusions franches mais édifiantes. Le rapport a passé en revue 100 prêts pour leur « qualité à l'entrée » et a fait les commentaires suivants : « l'instrument de prêt qui soulève le plus d'inquiétude est le Prêt à l'Ajustement Structurel à cause de sa faible performance et de son pourcentage élevé dans le portefeuille global des prêts de la Banque ».

Une des raisons qui expliquent cette faiblesse des performances de l'ajustement structurel est que malgré les besoins explicites pour lutter contre la pauvreté, mentionnés dans l'O.D. (directive opérationnelle) 4.15, ces considérations ont été régulièrement ignorées dans l'élaboration des contrats de prêts. Ce qui signifie que l'ajustement structurel qui absorbe plus de la moitié des prêts de la Banque, ignore complètement le point important du suivi de l'impact. Il apparaît que le suivi de l'impact social est ignoré dans la grande majorité des prêts de la Banque. »

Une autre évaluation interne de la Banque relève que les objectifs concernant la pauvreté étaient considérés « non applicables » à la moitié environ d'un éventail élargi d'opérations approuvées par le Conseil d'Administration en 1998¹².

L'on ne peut que conclure que la Banque ne dispose pas de données lui permettant d'étayer ses déclarations sur l'impact des prêts à l'ajustement sur la pauvreté. Ses conclusions sont donc davantage basées sur des conjectures que sur des faits.

Stratégie de lutte contre la pauvreté du FMI et de la Banque Mondiale

A la réunion annuelle de la Banque Mondiale et du FMI, à l'Automne 1999, le Directeur Général Michel Camdessus a fait des déclarations surprenantes sur la pauvreté. Elles comprenaient, entre autres, celle d'une nouvelle initiative, liée tout d'abord à l'initiative sur la dette des Pays Pauvres Très Endettés, afin de lutter contre la Pauvreté.

Documents stratégiques

Le DSRP– Théorie

Cette proposition contenait un certain nombre de points potentiellement importants, reconnaissant apparemment le besoin d'appropriation des programmes par les gouvernements et l'importance de prises de décision démocratiques.

Afin de recevoir une assistance extérieure, plus de 70 pays en voie de développement devront élaborer, à l'horizon de l'an 2001, des Politiques de Stratégie de Lutte contre

¹² Groupe d'Assurance de la Qualité, Banque Mondiale, « Quality at Entry in FY98 », 14 Mars 2000.

la Pauvreté. Des DSRP intérimaires seront préparés pour les pays devant se qualifier d'urgence pour l'allègement de leur dette ou pour obtenir des prêts du FMI ou de la Banque Mondiale¹³.

Dans la terminologie propre de la Banque, ce cadre élargi de lutte contre la pauvreté cherche à établir « un lien solide entre la réduction de la dette et la lutte contre la pauvreté, en faisant de la réduction de la dette des PPTTE une partie intégrante des efforts visant à mettre en œuvre des stratégies positives de lutte contre la pauvreté, et utilisant toutes les ressources disponibles. »¹⁴

La Banque et le FMI envoient des missions conjointes ainsi que des missions individuelles pour aider à la préparation du DSRP du Gouvernement. Le personnel de la Banque et du FMI prépare des Evaluations Communes d'un DSRP avant que le Conseil d'Administration n'examine le document. Les Conseils d'Administration du FMI et de la Banque Mondiale reçoivent des compte-rendus informels durant la préparation du DSRP puis ils donnent leur accord final.

Le DSRP est conçu pour couvrir un cycle de 3 ans avec rapports intérimaires annuels. Il doit identifier :

- Les populations pauvres et les causes de leur pauvreté ;
- Les stratégies élaborées pour vaincre cette pauvreté, ex : programmes sociaux, actions favorisant la croissance et le développement des capacités, le développement rural, les infrastructures locales, les créations d'emplois par le secteur privé, la participation élargie des populations et la bonne gouvernance ;
- Les indicateurs de résultats qui seront établis et suivis par des processus de participation. Ces indicateurs seront établis de manière à encourager les progrès vers les Objectifs de Développement International fixés pour l'an

¹³ A partir du mois d'Avril, la Bolivie, le Mozambique et la Tanzanie avaient préparé leurs PRS Intérimaires.

¹⁴ Stratégies de Participation à la Lutte contre la Pauvreté : Synthèse de l'expérience des approches participatives à l'élaboration de politiques, de leur exécution et suivi. Rosemary Mc Gee, IDS, Sussex, Mars 2000.

2015 et concernant la pauvreté, la mortalité des enfants et des nourrissons, la mortalité maternelle et l'éducation primaire universelle.

Le FMI et la Banque Mondiale soutiennent que l'initiative DSRP diffère des tentatives antérieures de collaboration des gouvernements avec les prêteurs et donateurs extérieurs pour les raisons suivantes :

Appropriation : Manifestement, les gouvernements emprunteurs suivent le processus d'élaboration des DSRP avec le concours d'organisations de la Société Civile et celui des prêteurs et donateurs de l'extérieur. Ce processus vise à augmenter l'appropriation des opérations de prêt par les organes des pays emprunteurs, les gouvernements et les organisations de la Société Civile.

Dans le passé, les gouvernements emprunteurs n'ont généralement pas développé leurs cadres d'assistance à partir de donateurs et crédateurs de l'extérieur¹⁵. Le FMI a souligné que « l'appropriation, par un pays, de sa stratégie de lutte contre la pauvreté est une disposition primordiale » et, dans ce contexte, le mot « pays » ne se réfère pas seulement au gouvernement mais également à un éventail élargi d'acteurs non gouvernementaux.

La lutte contre la pauvreté comme objectif

Le DSRP doit être conçu de manière à obtenir des résultats qui aient une incidence sur la pauvreté. Auparavant, le FMI favorisait des programmes d'ajustement structurel (PAS) sans liens explicites avec des objectifs de lutte contre la pauvreté.

Participation de la Société Civile

Antérieurement, la Société Civile a participé, dans une certaine mesure, à l'élaboration de cadres pour les prêts de la Banque Mondiale (ex : Stratégies d'Assistance aux Pays) et non pour les prêts du FMI (ex : Note sur le Cadre de la Politique.) Le DSRP fournit un cadre pour des prêts par les deux institutions. Afin de souligner le caractère central de la participation de la Société Civile, la Banque pense que le DSRP devrait « décrire un format, la fréquence et lieux des consultations

¹⁵ A l'exception du Cadre de Développement de l'Ensemble (CDF).

effectuées, un résumé des principaux points soulevés et les opinions des participants ; un compte-rendu de l'impact des consultations sur le plan de stratégie ; et une délibération sur le rôle de la Société Civile dans le programme de suivi. »¹⁶

La participation de la Société Civile dans les stratégies de lutte contre la pauvreté est considérée comme essentielle pour la durabilité et l'efficacité de ces stratégies. De nouveau, pour citer la Banque Mondiale : « Une participation de base de la Société Civile dans l'adoption et le suivi de la stratégie de lutte contre la pauvreté, adaptée aux conditions du pays, facilitera sa mise en œuvre durable. »

Une fois le DSRP approuvé par la Banque Mondiale et le FMI, le DSRP fournira la base de l'accord tripartite entre les deux institutions et le gouvernement.

Ce modèle – bien qu'originellement conçu dans le contexte de l'initiative pour la réduction de la dette des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) est à présent considéré comme pièce centrale de la politique de dialogue dans tous les pays recevant des prêts concessionnels de la Banque Mondiale et du FMI.

La facilité du FMI en faveur des pays pauvres (antérieurement Facilité Améliorée d'Ajustement Structurel) a été rebaptisée Facilité pour la lutte contre la Pauvreté et pour la Croissance. Le DSRP va remplacer la Note de Cadre de Politique en tant que document clé de voûte donnant les grands axes et cadres d'allocations des ressources pour les prêts du FMI et de la Banque aux pays éligibles pour recevoir une aide concessionnaire. Il est prévu pour couvrir un cadre d'activités de trois ans.

Le prédécesseur du PRS : la Note de Cadre de Politique

En 1990, le Président d'alors de la Banque Mondiale, Lewis T. Preston, déclarait que désormais, la lutte contre la pauvreté serait l'objectif premier de la Banque Mondiale. A cette époque, de nombreux membres du Congrès américain n'étaient pas disposés à financer la structure à financement doux de la Banque, l'Association Internationale pour le Développement (AID.) M. Preston s'évertua à souligner que les objectifs de lutte contre la pauvreté seraient réalisés grâce à une étroite collaboration entre la Banque et le Fonds.

¹⁶ Nouvelle Approche aux Stratégies élaborées par le Pays pour lutter contre la Pauvreté, Banque Mondiale et Fonds Monétaire International, Janvier 2000.

Un document triparti cadre de politique (PFP) impliquant le gouvernement, le FMI et la Banque Mondiale fut établi comme base pour obtenir l'aide du Fonds et de la Banque. Le FMI assura le public que la Banque réaliserait des impacts sociaux positifs des opérations d'ajustement financées par le Fonds autant que par la Banque. Il est à présent porté à notre connaissance que cette collaboration concernant le PFP n'était qu'un trompe-l'œil.

En comparant les documents du PFP et du PRS, l'on constate qu'il y a peu de différences entre la conditionnalité « vieux style » du PFP et la conditionnalité de style nouveau des documents PRS.

Les DSRP : un outil d'élimination de la pauvreté ou un voile qui masque les PAS ?

Il est crucial de bien rédiger les DSRP. Ils serviront non seulement de cadre aux Institutions Financières Internationales pour l'élaboration de leurs politiques de prêts, mais ils constituent également de base sur laquelle la Communauté élargie des donateurs pourront aligner leurs politiques et programmes dans tout pays en voie de développement. Les DSRP ont donc un rôle de levier, non seulement en termes de soulagement de la dette mais aussi pour la mobilisation de l'aide au développement.

Irungu Houghton de ActionAid Kenya déclarait notamment : « La seconde rédaction du DSRP intérimaire a été décevante à plus d'un titre. En dépit d'une analyse causale claire de l'échec du gouvernement, de la pauvreté et des inégalités flagrantes, le mémorandum de l'ONG constatait que « les objectifs à moyen terme n'arrivent pas à faire de la lutte contre la pauvreté l'élément central de la stratégie de reprise économique et de la croissance. » Cette stratégie est étouffée à présent par des préoccupations autour des objectifs traditionnels macro-économiques et de gouvernance. Le contenu de lutte contre la pauvreté n'y trouve plus de place et le programme devient un cadre théorique discrédité produisant au goutte à goutte. Il était donc clair que la stratégie fiscale du DSRP ne se démarquait que très peu de celle du DSRP » (extrait de « Y a-t-il une différence entre le PFP et le DSRP ? » 4-03-00)

Quel est le test décisif prouvant la réussite d'un DSRP ?

Alors que les institutions soutiennent qu'il n'y a pas de plan détaillé pour un PRS acceptable, l'expérience nous prouve le contraire. Le test décisif primaire ou classique pour juger d'un PRS s'apparente aux politiques de réformes macro-économique et structurelle du gouvernement.

Les preuves s'accumulent, prouvant que le FMI et la Banque Mondiale n'approuvent que les stratégies qui adhèrent à des normes macro-économiques et structurelles rigoureuses. Une comparaison détaillée des DSRPet des PFP démontre une similarité frappante de leurs conditionnalités.

Où se situe le lien entre les problèmes macro-économiques et les problèmes de pauvreté ?

Les institutions soutiennent également que les documents du PRS démontrent bien comment les objectifs de lutte contre la pauvreté et les objectifs d'ajustement macro-économique peuvent se renforcer mutuellement. Cependant, comme le décrit le chapitre III, les institutions ont oublié de s'intéresser au lien existant entre l'ajustement et la pauvreté. C'est seulement lorsque que les PAS ont été fondamentalement repensés et re-élaborés que le PRSP ajoutera une couche de justice sociale (ex : politiques sociales) sur le gâteau raté des politiques macro-économiques et structurelles¹⁷.

Il n'est même pas possible de savoir clairement qui, des deux institutions, s'occupe de l'impact de la pauvreté sur les programmes du FMI. L'initiative PRS indique que le FMI avait à cette occasion et pour la première fois, mentionné que la lutte contre la pauvreté était désormais la référence sur laquelle ses programmes seraient jugés. Mais alors, quelle institution sera chargée de l'impact sur la pauvreté des programmes du FMI ?

Le FMI déclare que la Banque se chargera de ce service en son nom. Cependant, la Banque Mondiale n'a pas assumé cette responsabilité. Les juristes de la Banque Mondiale ne sont pas satisfaits de cet arrangement. D'ailleurs, la Banque Mondiale ne prête que peu d'attention à l'impact de ses propres prêts à l'ajustement.

¹⁷ Les Programmes Sociaux (ex : filets de sécurité sociaux et programmes de nourriture contre travail) sont nécessaires mais insuffisants pour s'attaquer à la pauvreté. Des théories récentes sur le développement ont transféré les programmes de lutte contre la pauvreté de l'arène sociale à une approche basée sur les droits des populations. C'est là une démarche très significative, jusqu'ici adoptée par quelques donateurs bilatéraux seulement (ex : DFID – Royaume Uni). D'autres devraient suivre.

Aucune flexibilité ?

Interrogé sur ce qu'il considère être le test décisif du FMI dans l'approbation du DSRP, un haut responsable de cette institution, chargé des Consultations sur les DSRP, a déclaré que, pour le Fonds, trois questions principales devaient obtenir des réponses satisfaisantes, à savoir :

- Le DSRP a-t-il été préparé sur la base d'une large consultation à la base ?
- Les politiques énoncées conduiront-elles à une croissance plus rapide et bénéficiant aux pauvres ?
- La stratégie élaborée risque-t-elle d'être confrontée à une stabilité macro-économique, c'est à dire à l'inflation et à une volatilité des taux de change ?

Il est peu probable que le FMI se montre disposé à faire preuve de flexibilité en qui concerne le cadre de ses ajustements. L'orthodoxie d'un bas niveau d'inflation apparaît virtuellement dans tous les DSRP qui ont été élaborés. Le DSRP du Kenya en est un cas patent.

Dans le processus du DSRP kenyan, alors que les Organisations de la Société Civile (OSC) s'activaient à concevoir des idées sur les dépenses prioritaires, elles ignoraient qu'un groupe de travail spécialisé en macro-économie se réunissait simultanément pour élaborer un document de stratégie fiscale.

Après avoir présenté leur rapport, les OSC découvrirent, à leur grande horreur, que les objectifs fiscaux fixés par le groupe de travail macro-économique étaient si rigoureux que leurs plans de dépenses s'en trouvaient abandonnés et qu'il était trop tard pour apporter quelque correction au cadre macro-économique.

Les objectifs fiscaux étaient déterminés par les exigences du FMI de ramener l'inflation à moins de 4% sur les trois ans, devant de sévères contraintes de dépenses, bien qu'il n'y eût aucune corrélation évidente entre la croissance et l'inflation à des niveaux d'inflation inférieurs à 15%, alors qu'il y a un effet de l'inflation sur l'emploi approchant de zéro.

De même, dans pratiquement tous les cas, les consultations avec la Société Civile ont exclu un débat ouvert sur les objectifs macro-économiques et leur incidence sur les dépenses prioritaires recensées lors de larges consultations à la base.

Le cas de l'Ouganda est fort révélateur à ce propos. L'Ouganda est, en effet, souvent cité comme modèle de DSRP participatif à cause de la nature approfondie des consultations menées par les ONG dans les Communautés de base. Ces consultations se limitaient cependant à établir les besoins et dépenses prioritaires de certains secteurs. Le programme financier n'a été discuté en aucune occasion.

« L'Ouganda ne peut pas être considéré comme modèle parce que, précisément, le programme macro-économique n'a pas fait l'objet de discussions. Les OSC ont accompli un beau travail en parcourant tout le pays mais leur opinion n'avait, en fin de processus, pratiquement aucune importance sur le programme macro-économique. » Cependant, bien que les opinions des OSC sur le volet macro-économique vailent la peine d'être entendues, « nous ne pouvons pas nous attendre à voir les OSC réellement impliquées dans la programmation financière. »¹⁸

Pourquoi les OSC ne pourraient-elles pas être réellement impliquées dans la programmation financière ? Est-ce là une question de capacités ou d'exclusion ? Cette question est restée sans réponse. Une chose est sûre cependant, si les OSC ne réussissent pas à s'impliquer avec les IFI dans le processus de définition des objectifs macro-économiques, leurs possibilités de pouvoir influencer la politique élargie des cadres d'intervention resteront très limitées.

Participation ou accord d'ingénierie ?

La nature de la participation de la Société Civile dans le DSRP n'est toujours pas définie. Les IFI ont souligné que le concept « d'appropriation nationale » dans le DSRP paraît à la nécessité de critères plus détaillés. Le raisonnement sous-tendant une telle assertion est qu'il est difficile, si ce n'est impossible, de déterminer des normes universelles, étant donné les niveaux très différents de démocratisation/participation et les situations culturelles et sociales spécifiques de chaque pays.

¹⁸ Anthony Boote, lors d'un discours aux ONG britanniques à la SOAS, 31 Mai 2000.

La position formelle adoptée par les Conseils d'Administration du FMI et de la Banque Mondiale est que les DSRP comprendront une description de la participation de la Société Civile mais qu'aucun des deux Secrétariats n'évaluera la qualité de cette participation. Le personnel de la Banque a reçu mandat d'offrir ses conseils.

A l'heure actuelle, les DSRP intérimaires qui ont été préparés dénotent une reconnaissance formelle du fait que la consultation, en tant qu'exigence de l'avenir, suffira pour couvrir l'élément de participation, au moment de l'examen du document par le Conseil d'Administration¹⁹.

La Division du Développement Social a élaboré une série d'indicateurs ou de cadres disposant d'une série de critères, mais cette disposition n'a pas été adoptée par les Conseils d'Administration²⁰.

Ces documents sont tous deux très détaillés et rédigés dans les normes et décrivent cinq types de participation s'inspirant des récentes synthèses des Etudes de l'Institut de Développement²¹ sur la participation dans les stratégies de lutte contre la pauvreté.

Dans l'approche suggérée, une typologie de 3 sortes de pays est proposée, allant d'un niveau élevé de capacités/engagement de la Société Civile à des capacités plus limitées, puis sont établis les indicateurs appropriés et décrits comme « défis/résultats »

Une liste de tâches associées à chaque étape du processus du DSRP est également produite ainsi qu'une indication de possibles contributions/rendements. Plus loin, un schéma est donné de contraintes et solutions possibles.

Les OSC font partie de nombre de parties prenantes participant au processus d'un PRS.

¹⁹ Dans le cas du Mozambique, le Gouvernement a simplement conseillé qu'il s'en occuperait à sa manière et en temps opportun ; pour le Cameroun, la Banque a calmement adopté une approche très dirigiste pour faciliter la participation.

²⁰ Voir les Processus de Participation à la Stratégie de Lutte contre la Pauvreté (avant-projet) et Notes Techniques, Banque Mondiale, Avril 2000. Cette approche est utilisée par certains Gouvernements et CSO pour aider à élaborer des processus de PRSP

²¹ « Stratégies de Participation à la Lutte contre la Pauvreté : Synthèse de l'expérience des Approches Participatives à l'élaboration de Politiques, de leur exécution et suivi ». Rosemary Mc Gee, Institut d'Etudes du développement, Royaume Uni.

Il n'est pas approprié, pour les donateurs et prêteurs d'être impliqués dans l'établissement des priorités qu'ils financeront par la suite. Il est également inapproprié de voir ces puissants acteurs s'interposer entre le gouvernement emprunteur et sa Société Civile. Un tel processus consultatif peut affaiblir l'autorité du gouvernement, minimiser l'influence de la Société Civile et diminuer la responsabilité du gouvernement envers ses citoyens.

Les gouvernements emprunteurs consultent généralement les OSC au lieu d'assurer leur participation durable. Quand les processus manquent de consistance, ils laissent de côté les difficultés pour atteindre et inclure des groupes de pauvres et marginalisés dans ces processus.

D'une manière générale, le gouvernement emprunteur prépare un projet de DSRP avant d'entrer en consultations avec les O S C. Ces dernières sont alors en position de réagir à la lecture de ce document plutôt que de discuter de choix de stratégies alternatives de développement. Ou alors, le gouvernement pourrait préparer des notes sur les options économiques afin d'engager les OSC dans un processus de choix des objectifs et d'échange de stratégies.

La documentation essentielle concernant le DSRP est toujours confidentielle et à moins que la documentation relative aux DSRP et que d'autres documents-clé du FMI et de la Banque Mondiale ne soient accessibles au public, il sera toujours difficile pour ce dernier de participer de manière significative au processus du DSRP.

Elaboration du DSRP au Ghana

Le Ghana est un grand ami de nombre de pays membres de la Communauté des donateurs. A l'instar de l'Ouganda et d'autres pays, il s'est qualifié pour piloter le Programme de Développement d'Ensemble de la Banque Mondiale du fait de la disponibilité affichée par ce gouvernement d'y inclure les décisions sur les politiques à suivre. Le processus du DSRP s'est cependant avéré comme source de problèmes²².

A la fin du mois de Janvier 2000, le gouvernement du Ghana a constitué une équipe d'experts du Ministère des Finances, de la Commission Nationale du développement et du Plan et du Service des Statistiques du Ghana (avec le soutien du Bureau local de la Banque Mondiale) pour la préparation d'un DSRP intérimaire. L'intention était

²² Information pour l'ISODEC, Ghana.

de baser ce document sur les sources existantes, notamment la documentation constituée lors de la préparation du Cadre de Développement d'Ensemble du Ghana.

Le résultat initial de ce travail était intitulé « Stratégie de Développement pour Lutter contre la Pauvreté ; » il était envisagé que ce contexte constituerait la partie centrale du DSRP et il fut soumis aux institutions de Bretton Woods en février/ mars 2000. Ce document constituerait une partie de la contribution du gouvernement à l'élaboration de la Stratégie d'Assistance au Ghana (SAG) et il était une partie intégrante des négociations en vue d'obtenir l'appui de la facilité pour la Croissance et la lutte contre la Pauvreté (PRGF)

Un sondage téléphonique sur un échantillonnage d'acteurs choisi au hasard, effectué par ISODEC (une ONG locale) pour déterminer le degré de connaissance de ce document a révélé un pourcentage alarmant du secret entourant le processus. Même le Ministre-Adjoint des Finances n'avait jamais entendu parler de ce document. Les Commissions Parlementaires sur les Finances et la Comptabilité Publique n'en avaient pas vu de copies au moment où le document était soumis au FMI et à la Banque Mondiale.

L'Association ghanéenne des organisations Privées Volontaires pour le Développement (GAPVOD), organisme coiffant l'ensemble des ONG, n'avait pas également vu copie de ce document. Bien qu'il fut considéré simplement comme « un chapitre introductif au CAS de la Banque Mondiale », ce document définissait un calendrier d'implication d'autres acteurs sans en avoir consulté aucun auparavant.

A la fin du mois d'Avril 2000, la Société Civile semblait ignorer totalement autant le processus de la Stratégie de Lutte contre la Pauvreté, que la manière par laquelle le gouvernement se proposait de s'attaquer à ce problème. De plus, le scepticisme était de règle dans les rangs en ce qui concerne à la fois le désir et la capacité du gouvernement d'impliquer de manière substantielle la Société Civile et le sérieux avec lequel il entend s'attaquer aux problèmes de la pauvreté.

Même les députés se sont sentis exclus du processus. Le Président de la Commission des Finances du Parlement a appuyé les membres de l'opposition pour leur rôle positif et constructif au sein de cette Commission. Il a fortement soutenu le besoin d'élargir l'implication effective de la Société Civile dans l'élaboration de la politique

macro-économique en général et dans l'examen des problèmes de pauvreté en particulier.

Le Président de la Commission a reconnu qu'il était nécessaire d'œuvrer à un consensus national sur la lutte contre la pauvreté. Ce processus devrait, au moins à ses débuts, être conduit de l'intérieur du pays et ne pas impliquer les donateurs. Il a constaté cependant, avec regret, qu'il était problématique pour cette Commission, d'entreprendre un rôle de suivi effectif du fait de la difficulté d'estimer et évaluer les informations en provenance des ministères du gouvernement. En effet, les politiques économiques sont souvent opaques. La difficulté d'obtenir des informations s'applique aussi bien aux membres des partis de la majorité qu'à l'opposition.

La Commission espérait que le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (METF) qu'il avait accueilli avec joie, rendait le processus de budgétisation plus transparent et qu'il serait plus facile d'en assurer le suivi.

Pour les églises, la consultation, lorsqu'elle se produit, tend à n'être rien de plus qu'une formalité « leurs décisions étant déjà prises. » Il fut donc suggéré que, pour des « raisons politiques », le gouvernement ne mêle pas les églises aux questions de planification économique.

Appropriation ou conditionnalité par la ruse ?

Les institutions soutiennent qu'elles encouragent « l'appropriation » de stratégies de lutte contre la pauvreté conçues localement. Cependant, une implication approfondie des prêteurs et donateurs dans le processus de préparation du PRS diminue les chances du pays de réaliser cette appropriation. Il s'y ajoute que la pratique de lier des conditions aux opérations de prêt ne milite pas en faveur de cette appropriation.

Un responsable de haut niveau de la Banque a déclaré que le PRS était un programme « obligatoire, qui permettait à ceux qui disposent de l'argent de dire à ceux qui n'en ont pas ce qu'ils devaient faire afin d'y accéder. »

Si le PRS était un programme piloté par le gouvernement, pourquoi donc la Banque, et le Fonds envoient-ils tant de missions vers le pays concerné pour élaborer le PRS ? Pourquoi la première mission est-elle organisée pour s'assurer de « l'engagement de client » envers le DSRP ?

Pourquoi la Banque aurait-elle élaboré un document de 100 pages pour montrer aux groupes de pays en voie de développement comment créer un DSRP et un autre document pour leur décrire la manière d'élaborer des politiques commerciales acceptables ?

Le processus par lequel le DSRP est élaboré assure que les ressources du pays emprunteur seront mises de côté. Les autorités gouvernementales sont encouragées à préparer leur PRS avant d'entrer en consultations avec les groupes de la Société Civile.

Les Conseils d'Administration du FMI et de la Banque assurent la surveillance de l'élaboration du DSRP. Leur pouvoir de veto sur le DSRP exerce une influence décisive sur le processus.

Si un gouvernement désire obtenir des ressources, son DSRP doit recevoir l'agrément des Conseils d'Administration du FMI et de la Banque Mondiale. Si le DSRP est conforme aux normes de ces Conseils d'Administration, le gouvernement emprunteur est alors qualifié pour recevoir l'assistance du FMI ou de la Banque Mondiale autant que d'autres prêteurs et donateurs. En d'autres termes, les enjeux sont très importants pour les pays à faibles revenus. La qualité de leur DSRP peut leur ouvrir ou refermer le flux de l'aide internationale autant que le commerce et la finance.

Il pourrait y avoir des conséquences néfastes pour les gouvernements qui pourraient adopter une attitude « indépendante » et ne veulent pas dire au FMI ou à la Banque Mondiale ce que ces derniers veulent entendre de leur part. Si le FMI ou la Banque Mondiale rejette le DSRP d'un gouvernement, ce gouvernement perd tout accès à des crédits commerciaux, à l'aide et à des financements et encoure le risque d'être disqualifié pour avoir failli aux obligations de sa dette. Finalement, son économie domestique pourrait s'effondrer.

Si le FMI et la Banque Mondiale retiennent pouvoir et autorité sur les programmes alors que le gouvernement ne fait que les exécuter, le DSRP ne représente alors rien de plus qu'un rideau de fumée pour obscurcir les résultats de leurs opérations. Le concept d'« appropriation » n'a que peu de signification dans ce contexte.

Propositions alternatives

Promotion des Stratégies Nationales de Développement

Dans un processus idéal de planification du développement, le gouvernement d'un pays en voie de développement devrait se créer une « stratégie nationale de développement » (NDS) par des processus de convergences consensuelles basés sur une participation approfondie et élargie de la Société Civile et d'autres groupes d'intérêt local. Sur la base de cette stratégie, le gouvernement pourrait alors élaborer ses politiques annuelles et à moyen terme, ses investissements prioritaires, ses besoins en ressources et fixer les objectifs sociaux devant être atteints.

Ces éléments constitueraient la base à partir de laquelle il pourra négocier avec ses partenaires étrangers au développement. Les accords et transactions découlant de ces négociations seraient ensuite transmis aux structures démocratiques pour approbation finale et concrétisation en lois.

Les avantages d'une telle approche sont multiples :

- elle augmente la responsabilité des gouvernements des pays en voie de développement envers leurs citoyens et leurs institutions démocratiques et assure une appropriation solidement implantée des objectifs de développement de la nation ;
- le NDS sert en quelque sorte de « plan d'affaires » du pays, auquel les acteurs extérieurs peuvent choisir de participer ou non, selon les cas ;
- la pauvreté est traitée comme partie intégrante des stratégies à long terme de production et de distribution ;
- le processus de développement d'un pays procure une occasion de dialogue national élargi et d'atteinte d'un consensus si vital pour la démocratie et l'unité nationale, spécialement dans les Etats faibles anciennement colonisés.

Ce sont là les résultats que les DSRP entendent promouvoir. Il importe de noter, cependant, que de nombreux Pays Pauvres Très Endettés disposent de stratégies à long terme, souvent élaborées avec l'aide du PNUD. La Vision 2020 du Ghana et ses plans quinquennaux d'action à moyen terme, ont été élaborés en 1995 comme nécessités constitutionnelles. Les IFI ont joué, dans ce processus, un rôle minime au mieux mais plutôt et en grande partie, un rôle de sape. La Vision 2020 du Ghana a été largement minée, dès sa conception par les plans annuels (et à présent à moyen terme) et les processus budgétaires (dominés par les IFI) ont régulièrement été sans rapport avec les stratégies à long terme élaborées dans le cadre des NDS.

Le Nigeria a une Vision 2015, l'Ouganda une Vision 2020, avec sa composante pauvreté, le Plan d'Action Participative anti-Pauvreté de l'Ouganda (UPPAR.) La Gambie dispose d'une Vision 2025 et ainsi de suite. Ces stratégies de développement à long terme peuvent avoir manqué d'éléments tels une assise participative assez large mais elles ont été néanmoins préparées avec moins de pesanteurs de conditionnalités financières. Dans ce sens, on peut mieux les qualifier de localement appropriées.

Les DSRP se distinguent des NDS dans les aspects suivants :

- la préparation des NDS n'est pas sujette aux menaces de conditionnalité de la Banque et du Fonds ;
- le NDS se concentre sur les structures à long terme des sociétés et non pas seulement sur les économies et, en conséquence, il cherche à faire en sorte que les changements économiques servent à changer les objectifs sociaux et de la Société en général ;
- souvent élaborés comme une nécessité constitutionnelle des gouvernements, l'appropriation des NDS est certaine. A moins d'être ratifiés par les Parlements locaux, ils ne peuvent pas devenir opérationnels ;
- les NDS n'ont pas besoin d'être approuvés ou ratifiés par des institutions étrangères pour être opérationnels et valides.

De leur côté, les DSRP dans la mesure où ils doivent être approuvés par les Conseils d'Administration de la Banque et du Fonds où les gouvernements des pays sous-développés n'ont que peu de pouvoir, ces DSRP appartiennent en réalité à ces institutions.

- En exerçant un droit de propriété effective sur ces documents et processus, alors qu'ils en déclarent « l'appropriation » par les gouvernements des pays sous-développés, le FMI et la Banque Mondiale exercent une autorité énorme avec des responsabilités réduites tandis qu'ils transfèrent la responsabilité de l'exécution et des conséquences de ces politiques aux gouvernements des pays sous-développés.

Suppression de l'obsession anti-inflation

Une proposition modeste mais significative serait celle de réduire l'obsession anti-inflationniste des IFI.

La Banque Mondiale et spécialement le FMI articulent un discours dans lequel les caractéristiques d'une politique macro-économique fiable sont considérées comme évidentes et ne nécessitent pas de discussion.

Un débat plus nuancé sur la politique macro-économique, du point de vue du développement humain, nous est présenté par Amartya Sen (1998) qui distingue le « conservatisme financier » du « radicalisme anti-déficit. » Par conservatisme financier, il fait référence à une perspective qui accorde une grande importance à la stabilité des prix et pense qu'à la racine de toute forte inflation, il y a un déficit financier mais qui n'appelle pas à éliminer l'inflation quel que soit ce qui devrait être sacrifié pour y parvenir.

Le radicalisme anti-déficit, de son côté, vise à atteindre un degré zéro d'inflation et soutient que les déficits budgétaires doivent être éliminés, quel qu'en soit le coût.

Sen admet qu'il y a une évidence empirique à soutenir un certain degré de conservatisme financier. Des études ont démontré qu'une inflation élevée (plus de 40% par an) a un impact négatif sur les taux de croissance. Il note cependant qu'il n'y a pas d'évidence avérée des effets négatifs sur la croissance de cas d'inflation (de moins de 15 à 20% par an) et il nous fait remarquer les effets négatifs d'un objectif d'inflation de presque zéro sur les taux de l'emploi.

La principale conclusion de Sen est qu'une attention à la stabilité des prix et une action pour éviter une forte inflation (conservatisme financier) n'excluent pas l'expansion des services publics de soins médicaux, éducation et sécurité sociale.

De même, l'attention portée à la réduction du déficit ne justifie pas la participation aux frais par les usages des services publics, quels que soient les effets de telles dépenses sur le bien-être et la liberté de toute la population, et plus spécialement, leurs effets sur les pauvres. « Il y aurait aussi, en général, à accorder aux intérêts des plus pauvres la priorité qu'exige la justice sociale. » (Sen, 1998, p. 739).

La raison implicite de l'argument de Sen est qu'il n'existe pas un seul ensemble de cibles et de politiques qui constitue une approche « juste » à la macro-économie – la

« pertinence » de la politique macro-économique doit être jugée du point de vue de la justice sociale.

Il faut intégrer l'analyse sociale

Le besoin d'intégrer la gestion macro-économique et les « politiques sociales » est à présent largement reconnu. Toutefois, Elson et Cagatay ²³ soutiennent qu'il existe toujours une forte tendance à penser que cela signifie de continuer à concevoir ce que l'on qualifie de politiques macro-économiques « justes » (mettant l'accent sur des critères basés sur le marché, sur une très importante attention à la stabilité du niveau des prix et à la diminution du rôle de l'Etat. Les politiques sociales y sont ensuite ajoutées afin d'atteindre des résultats socialement désirés comme la réduction du seuil de pauvreté. Ainsi, soutiennent-ils, « il n'y a pas de place pour une reformulation radicale des politiques macro-économiques résultant d'un dialogue social élargi qui vise à la formulation d'une politique macro-économique à la lumière du contenu social de ces politiques ».

Tout le discours de la Banque et du Fonds continue ainsi d'envisager deux domaines séparés – le macro-économique et le social -. Elson et Cagatay argumentent qu'une alternative à l'approche consistant à considérer les politiques sociales comme une réflexion ajoutée aux politiques macro-économiques, commencerait par la prémisse que toutes les politiques macro-économiques sont exécutées dans un certain ensemble de relations distributives et de structures institutionnelles, que toutes les politiques macro-économiques entraînent une variété de résultantes sociales qui ont besoin d'être précisées.

A partir d'une telle perspective, la « justesse » des politiques macro-économiques ne serait pas jugée sur des critères en soi basés sur le marché, mais en termes de savoir s'ils finissent par réussir à rapprocher les Sociétés de leur objectif de justice sociale. « Ainsi, des résultantes sociales tant souhaitées, telles une justice distributive, l'équité, le fait de pourvoir aux besoins de tous, la libération de toutes contraintes de pauvreté et de discrimination, l'inclusion sociale et le développement des capacités humaines deviennent les buts ultimes de la formulation de politiques. »

Le concept de « développement social » n'est manifestement pas un terme largement compris au sein de la banque, étant donné la domination des économistes en cette

²³ Elson et Cagatay (Janvier 2000) « The Social Content of Macroeconomic Policies »

institution. Il a complètement tiré un mauvais numéro au FMI. Il n'est donc pas surprenant qu'il y ait de grandes difficultés à y conduire des évaluations de politiques macro-économiques même s'il existe une volonté politique de le faire.

Conclusion

Comme le fait remarquer Dani Rodrick [FMI et Banque Mondiale] « les réformes affectent les institutions du marché du travail, le commerce et les comptes des capitaux du gouvernement, les relations d'affaires entraînent le re-façonnage de l'économie coréenne dans l'image entretenue par un économiste de Washington de l'idée d'une économie de libre marché. Si la Corée, un pays de taille moyenne ayant réalisé un développement exemplaire, est soumise à une conditionnalité si importune, l'on s'imagine aisément ce qui attend les petits pays aux contextes économiques plus mouvementés. »²⁴

Les DSRP présentent le profil classique de rhétorique creuse. Ils pourraient fournir à la Banque Mondiale et au FMI un voile très utile pour continuer à masquer leur programme néo-libéral.

A en juger par la différence entre ce que disent le FMI et la Banque Mondiale et ce qu'ils font effectivement, les DSRP pourraient représenter le pire des deux mondes pour les économies pauvres et les pauvres populations qui les habitent, par la légitimation et l'institutionnalisation de nouvelles conditionnalités supplémentaires, sans avantages significatifs soit par la réduction de la dette ou par de vrais changements dans le contenu et l'« appropriation » des politiques.

En effet, les DSRP et les préoccupations qui les accompagnent ont déjà fourni à ces institutions les excuses dont elles ont besoin pour retarder simultanément leur action sur des allègements significatifs de la dette et détourner l'attention des observateurs de leurs programmes d'ajustement structurel.

D'après les déclarations officielles et les documents publiés par ces institutions, la préoccupation et intention majeures sembleraient concerner davantage les « cadres » et « processus » et moins le changement du contenu des politiques et pratiques affectant la pauvreté. Il existe non seulement une forte résistance aux évaluations des

²⁴ Rodrick, Dani, «Governing the Global Economy : Does one Architectural Style fit all ? » Harvard University, Juin 1999

politiques macro-économiques et structurelles prônées par ces institutions dans leur volet social mais il y a aussi un effort soutenu de les protéger de toute investigation publique au motif que les DSRP ont « remplacé » les programmes d'ajustement structurel. Une expérience de première heure de l'initiative DSRP nous montre que les programmes d'ajustement structurel n'ont pas subi de transformations.

Les DSRP élaborés à ce jour ne fournissent pas de paramètres ou de limites à l'implication du FMI ou de la Banque Mondiale dans les pays emprunteurs. Bien au contraire, cette initiative fournit un tremplin aux PAS pleines de conditionnalités et aux stratégies par pays, qui dictent des choses telles que la nature, le lieu et l'ordonnancement des processus de privatisation et de libéralisation.

De fortes doses de conditionnalités militent contre tous sens d'appropriation du DSRP de la part des pays emprunteurs et de leurs composantes. Il a, en effet, démontré son potentiel pour l'expansion du micro-management des pays à faibles revenus par le FMI et la Banque Mondiale.

Les conditionnalités imposent des changements de politiques du sommet à la base. Elles tentent d'acheter les réformes des gouvernements emprunteurs, généralement en court-circuitant les processus de formation de consensus parmi les citoyens et les autorités des gouvernements y compris les responsables élus. Leur palmarès, en termes de sérieux engagement, pour lutter contre la pauvreté, est si faible, selon leurs propres évaluations (au moins au niveau de la Banque), que leurs références d'action en faveur des pauvres ne devraient pas être considérées comme telles. Selon leurs propres enchères, peu de leurs opérations de prêts se donnent la peine de mentionner la lutte contre la pauvreté comme objectif, et encore moins de fournir des indications pour évaluer leur impact sur la pauvreté.

Seul un petit nombre d'opérations d'ajustement entreprennent en particulier des évaluations de l'impact social et lorsqu'elles le font, les résultats de l'impact sur la pauvreté sont, comme elles le reconnaissent elles-mêmes, simplement décevants.

A ce jour, il n'est pas très clair de discerner entre les deux, celle qui assume la principale responsabilité d'évaluer les résultats de la politique macro-économique en matière de lutte contre la pauvreté. En conséquence, il n'est pas superflu de suggérer que les cœurs et les pensées de ces institutions ne soient pas préoccupés par les problèmes de pauvreté mais par bien d'autres choses.

Le problème de l'appropriation est encore un autre exemple de rhétorique creuse. Une appropriation nationale des politiques ne peut pas se produire au travers des prescriptions détaillées des prêteurs, sur la manière dont les sociétés locales devraient être organisées. Le seul fait d'y penser est une contradiction, spécialement en raison du fait que les outils ainsi prescrits ne l'ont pas été sur la demande des débiteurs.

Il s'y ajoute que « l'appropriation locale » n'a aucune chance de se réaliser dans le cadre d'une politique qui réunit toujours donateurs et créiteurs autour de tables rondes au nom de leur partenariat. Cette pratique représente autant de pressions subtiles et souvent négatives, avec pour conséquence que les gouvernements deviennent plus responsables envers leurs donateurs et les Institutions Financières Internationales qu'envers leurs citoyens et institutions démocratiques.

En ce qui concerne la participation, la méthode suivie jusqu'à présent montre que l'objectif poursuivi a moins à voir avec la promotion d'un « consensus social » que de réaliser « l'ingénierie du consentement » par les diktats subtils des prêteurs. Comme présentement conçue, la participation est en équation avec l'information et la consultation. De même que pour l'appropriation, c'est la mer qui s'arrête sur la rive des politiques macro-économiques et il apparaît que la participation n'est acceptable qu'à condition qu'elle ne se mêle pas des affaires sérieuses des politiques macro-économiques et structurelles. D'ailleurs, pour ce qui est de ces questions sérieuses des politiques macro-économiques, y compris les taux de change, les réformes commerciales et la privatisation, il y a beaucoup moins de prétention à réaliser « le consensus social et la Transparence. »

Les DSRP réalisent, au mieux, un impact marginal dans la lutte contre la pauvreté et la gouvernance démocratique car trop de préoccupation sur ces sujets ferait empirer la situation. L'attention se détournera des causes extérieures de la pauvreté, y compris le rôle de la Banque, pour se porter plutôt sur les gouvernements des pays en voie de développement.

RECOMMANDATIONS

1. Démocratisation du processus

Les formes actuelles de conditionnalités macro-économiques devraient être changées ou, à défaut, supprimées. Les propres témoignages du FMI et de la Banque Mondiale confirment, année après année, le taux d'échec élevé et les impacts, qui demeurent inconnus, sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

En lieu et place, les gouvernements, en totale consultation avec leurs sociétés civiles, devraient élaborer leurs propres stratégies nationales de développement et leurs plans de lutte contre la pauvreté. Ils devraient aller au-delà de la lutte contre la pauvreté pour se pencher sur les autres objectifs sociaux du pays. Ceux-ci leur fourniraient les paramètres dans lesquels le FMI et la Banque Mondiale pourraient opérer.

2. Réduire le rôle de la Banque Mondiale et du FMI

Si le processus du DSRP doit devenir effectif, la Banque Mondiale et le FMI ne devraient pas jouer de rôles centraux de médiateurs. Leur culture et leurs performances passées ont prouvé qu'ils n'étaient pas adéquats pour ces tâches. Pour autant qu'ils soient impliqués, ils devraient augmenter, de manière substantielle, leur transparence et leur responsabilité envers les populations et gouvernements des pays emprunteurs.

3. Redresser les économies

A l'heure actuelle, les DSRP représentent quasiment des barrières s'opposant aux politiques en faveur des pauvres. Les politiques de recommandations du FMI devraient être accompagnées d'évaluations de leur « contenu social » comprenant les impacts de la distribution qui en est attendue.

Au minimum, les institutions doivent faire face à leurs responsabilités en effectuant, en amont, des évaluations de l'impact social et environnemental de toutes leurs opérations de prêts ainsi que des « conseils » qu'ils prodiguent. De nombreux documents internes attestent du fait que ces institutions ne sont pas bien informées de la manière dont leur objectif central, à savoir la promotion de stratégies néolibérales, est lié à la pauvreté et à l'égalité.

Les deux institutions devraient montrer plus de flexibilité au sujet de ce qu'elles acceptent comme « économiquement juste » et reconnaître les grandes lacunes dans

leurs connaissances particulièrement pour ce qui touche à la lutte contre la pauvreté et la politique sociale.

