

Chapitre V



BENIN :

Le DSRP : du neuf à l'horizon de l'aide au développement ?

Par Elisabeth PAUL

1. Introduction

En 1999, les Institutions de Bretton Woods¹ ont lancé le concept de Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), visant à devenir un instrument de large portée qui servirait de référence pour baser une grande part de l'aide internationale au développement. Le DSRP, aussi appelé Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)² est censé constituer le cadre global intégrant les stratégies de réduction de la pauvreté des pays prétendant aux aides du FMI et de la Banque Mondiale. Initialement, le concept a été lancé dans le cadre de l'initiative de réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE), comme un moyen de lier remise de dette et réduction de la pauvreté, mais a depuis lors été étendu à d'autres pays.

En quelques mots, le processus de DSRP doit être basé sur une analyse en profondeur des causes et déterminants de la pauvreté dans le pays concerné, afin de choisir un ensemble d'actions prioritaires à réaliser pour réduire effectivement la pauvreté ; ces stratégies devraient être suivies en référence à quelques indicateurs clés de résultats. Le DSRP et les stratégies qu'il intègre sont basés sur les principes fondamentaux suivants :

- *Appropriation, participation et responsabilité* : les stratégies de réduction de la pauvreté doivent être définies au cours d'un processus participatif impliquant la société civile et le secteur privé du pays concerné, mené sous la direction du gouvernement national, lequel en est donc responsable. L'appropriation nationale des politiques de développement est sans doute l'effet le plus important attendu de l'introduction du DSRP. L'hypothèse sous-jacente est que la participation favorisera l'appropriation, qui à son tour favorisera la performance des stratégies elles-mêmes et des fonds alloués.
- *Orientation vers les résultats* : les stratégies, basées sur une analyse en profondeur de la pauvreté, doivent identifier les résultats attendus et les moyens nécessaires pour les atteindre, qui doivent être traduits en indicateurs de résultats et de processus.
- *Vision globale et à long terme* : les analyses et stratégies doivent prendre en compte la nature multidimensionnelle de la pauvreté et des délais nécessaires pour y remédier.

¹ Fonds Monétaire International (FMI) et Banque Mondiale.

² Les traducteurs des Institutions de Bretton Woods semblent avoir été divisés un certain temps à ce propos.

- *Prioritisation* : des priorités doivent être choisies afin de concevoir des politiques réalisables et de les financer de manière adéquate.
- *Partenariat* : le processus est censé être basé sur le dialogue et le partenariat entre les différents acteurs en jeu : gouvernement, société civile et communauté internationale (ce qui devrait impliquer la coordination des bailleurs de fonds, et donc réduire les coûts de transaction et améliorer l'efficacité de l'aide).

La première étape consiste en la réalisation d'un DSRP intérimaire (ce qui est une des conditions de l'accès au point de décision de l'initiative PPTE). Une assistance intermédiaire est fournie aux pays jusqu'à la réalisation de leur document final, lequel devrait donc constituer le cadre global des stratégies de développement à entreprendre. Une bonne partie de l'aide financière accordée par les deux institutions et idéalement par les autres bailleurs de fonds devrait aller en soutien au DSRP élaboré par le pays bénéficiaire. Ensuite, le DSRP devrait être l'objet d'un processus récurrent, faisant l'objet de contrôles et rapports réguliers, d'un recadrage annuel des stratégies et d'une révision du document tous les trois ans.

Le FMI et la Banque Mondiale ont mis à disposition des pays concernés une série de guides et d'outils pour les aider à réaliser leur DSRP (ce « directivisme » a d'ailleurs été critiqué comme susceptible d'ôter une part de liberté aux pays censés s'approprier le processus) : un guide de mise en œuvre (le *PRS Sourcebook* de la Banque), des ateliers thématiques sur quelques aspects de l'approche (processus participatif, diagnostic et suivi de la pauvreté, indicateurs de performance, ...), des sessions de formation, forums nationaux et événements régionaux. Depuis 1999, une soixantaine de pays ont mené un processus de DSRP, une dizaine ont finalisé leur premier DSRP et certains ont même réalisé une première année de mise en œuvre. Il faut insister sur le fait que la démarche n'en est encore qu'à ses débuts et doit comporter un (long) processus d'apprentissage, tant de la part des pays qui la mettent en œuvre que de la communauté des bailleurs de fonds.

Le DSRP est au cœur d'enjeux énormes, tant pour les pays en développement que pour les bailleurs de fonds et agences de coopération, tant du point de vue des moyens déjà mis en œuvre que de ses implications, ce qui justifie l'ampleur (et quelquefois la virulence) des débats qu'il suscite. Le DSRP a déjà été amplement critiqué et même condamné sans autre forme de procès, dans la lignée de la crise de légitimité à laquelle sont confrontées les Institutions de Bretton Woods ; il a d'autre part été l'objet d'une campagne marketing sans précédent sur le grand « marché » de l'aide au développement.

Ce chapitre vise à resituer le DSRP dans son contexte et ses fondements, afin de tenter d'en poser un diagnostic provisoire et d'identifier ses potentialités et ses limites. Nous revenons tout d'abord sur les fondements conceptuels, scientifiques et institutionnels du DSRP, en le situant au cœur de l'émergence (ou plutôt de la construction) d'un nouveau paradigme de l'aide au développement. Ensuite, nous présentons une revue de la littérature sur les diverses expériences de DSRP, en essayant de combiner à la fois les points de vue des organisations « indépendantes » ou engagées et des institutions de coopération. La quatrième partie constitue l'essence de cet exposé et tente d'analyser, en lien avec l'étude de cas du DSRP au Bénin, les potentialités de cet instrument ainsi que de déterminer s'il incarne réellement un nouveau paradigme de l'aide ou ne constitue que la continuation d'anciennes pratiques. Après avoir élargi le débat, nous terminons en tentant de dégager des conclusions sur le concept de DSRP, sur ses applications à l'épreuve des faits et sur ses potentialités.

2. Les fondations conceptuelles et institutionnelles du DSRP

2.1 Introduction

Si de nombreux représentants des pays du Sud, de la Société civile et d'autres critiques ont depuis longtemps mis en avant la nécessité de changer le système relationnel de l'aide au développement, la plupart des réflexions récentes qui ont suscité l'amorce d'un changement proviennent de l'évaluation, par les agences internationales de coopération, de l'efficacité de leurs programmes d'aide et de leurs modalités de fonctionnement. Ainsi, alors que les « années dorées » des sciences du développement ont vu de nombreuses études théoriques « indépendantes » sur des modèles de croissance et de développement, aujourd'hui l'essentiel du débat sur l'aide et les politiques de développement est issu d'études d'évaluation de la performance de l'aide (souvent commanditées par des agences de coopération). En particulier, la Banque Mondiale a, au cours de la dernière décennie, réalisé une quantité impressionnante d'évaluations des projets qu'elle a co-financés.

Nous essayons dans cette section de comprendre les fondements qui ont concouru à la naissance du DSRP. Notre but n'est pas de réaliser une revue exhaustive des arguments pour et contre l'aide extérieure, ni des paramètres qui influencent la croissance ou l'efficacité de l'aide, mais bien de mettre en évidence quelques thèmes qui ont récemment fait l'objet d'études et qui participent, à notre sens, de la *construction d'un nouveau paradigme de l'aide au développement*. Ces divers éléments qui paraissent à première vue disparates, se combinent en effet de manière cohérente, nous le verrons. Le raisonnement qui suit vise à clarifier la question suivante : le DSRP incarne-t-il ou non un nouveau paradigme de l'aide ?

2.2 Fondations scientifiques

Si les sciences du développement n'ont pas vu d'avancée théorique majeure au cours des dernières décennies, beaucoup d'études empiriques ont par contre été menées, qui permettent de tirer des conclusions quant à divers aspects de l'efficacité de l'aide. Considérons quelques domaines caractéristiques :

2.2.1 Aide, croissance et réduction de la pauvreté

Dans son ouvrage *Foreign Aid Reconsidered*³, Roger Riddell, au cours d'une démonstration brillamment construite, avance que l'aide internationale n'est légitime, entre autres arguments, que si elle contribue à réduire la pauvreté. On considère en général que l'aide, en fournissant des ressources supplémentaires là où elles manquent (en référence au modèle du double déficit), favorise la croissance économique, qui à son tour favorise la réduction de la pauvreté. Cette seconde relation semble confirmée par des résultats empiriques récents⁴, bien qu'elle ait été mise en question en particulier dans le cas de l'Afrique, où la relation entre croissance et diminution de la pauvreté n'est pas automatique (on y parle de « croissance sans développement »). Par contre, la première relation est beaucoup moins évidente : si l'aide a un impact positif sur la croissance dans les pays ayant une « bonne » politique fiscale, monétaire

³ Riddell (R.C.), 1987, *Foreign Aid Reconsidered*, Londres, ODI et James Currey.

⁴ Voir par exemple, Dollar (D.) & Kraay (A.), 2001, « Growth is Good for the Poor », *Policy Research Working Paper*, Washington, Banque Mondiale, qui montrent que la croissance économique est bonne pour les pauvres : quand le revenu moyen augmente, le revenu moyen du quintile le plus pauvre de la société s'accroît.

et commerciale, elle n'en a guère dans les pays où ces politiques sont insatisfaisantes⁵. D'une manière générale, il apparaît que l'effet de l'aide sur la croissance et la réduction de la pauvreté augmente avec la qualité des politiques mises en œuvre dans les pays considérés⁶.

2.2.2 La « fongibilité » de l'aide

L'aide est dite fongible lorsqu'une partie des fonds destinés à un secteur particulier se substitue à des dépenses que le gouvernement aurait de toute façon entreprises, de telle sorte que ces fonds sont en fait soustraits de la contrainte budgétaire du gouvernement et utilisés à d'autres fins. L'aide peut être entièrement fongible mais en général elle est dite partiellement fongible, ce qui signifie que le gouvernement peut traiter l'équivalent d'une partie de ces fonds comme un supplément de ressources propres. Des recherches récentes confirment que l'aide est fongible, du moins dans certains pays et certains secteurs⁷.

Si l'aide est fongible, elle finance donc en quelque sorte marginalement l'ensemble du secteur public. Cela veut dire que les bailleurs de fonds ont tout intérêt à ce que la qualité du programme national de dépenses publiques soit satisfaisante, auquel cas ils pourraient simplement en financer une portion plutôt que de réaliser des projets individuels. Par contre, si le programme de dépenses publiques n'est pas satisfaisant, les financements n'atteignent pas leurs objectifs de développement. Tant et si bien que des chercheurs de la Banque Mondiale en sont venus à proposer une solution au problème de la fongibilité des fonds : lier l'assistance accordée à un programme global de dépenses et remplacer les prêts projets par une aide budgétaire directe, conditionnée à la réalisation d'un ensemble d'objectifs décidés de commun accord avec le pays bénéficiaire⁸. C'est ce principe qui est à la base des nouveaux instruments introduits par la Banque, comme le Crédit de Soutien à la Réduction de la Pauvreté (CSR) destiné à venir en soutien au DSRP.

Il faut remarquer que, si les bailleurs de fonds parlent de la fongibilité des fonds comme d'un problème, le Rapport sur les Pays les Moins Avancés (PMA) de la CNUCED avance que, dans le cas des PMA africains et asiatiques, c'est plutôt le *manque* de fongibilité qui est une des causes de la faible efficacité de l'aide. Il estime que si le système international de coopération avait été davantage intégré dans les processus budgétaires, en d'autres termes si le gouvernement avait exercé plus de contrôle sur les fonds d'aide, la fongibilité résultante aurait sans doute pu contribuer à pallier la déroute des services publics en cause⁹.

2.2.3 La conditionnalité

La conditionnalité consiste à lier l'aide octroyée à une série de réformes et mesures que le bailleur de fonds estime nécessaires pour favoriser le développement ; il s'agit d'une approche suivie depuis longtemps, en particulier par les Institutions de Bretton Woods. Si la conditionnalité a suscité beaucoup de critiques qui dépassent l'objet de ce chapitre, globalement ses résultats apparaissent très décevants. Certaines études montrent que les politiques menées sont déterminées par des variables politiques domestiques et sont donc

⁵ Burnside (C.) & Dollar (D.), 1997, « Aid, Policies, and Growth », *Policy Research Working Paper WPS1777*, Washington, Banque Mondiale, juin.

⁶ Voir par exemple Killick (T.), 1991, « The Developmental Effectiveness of Aid to Africa », *PRE Working Paper Series*, Washington, Banque Mondiale, ou encore Devarajan (S.), Dollar (D.R.) & Holmgren (T.), 2001, *Aid and Reform in Africa. Lessons from Ten Case Studies*. Washington, Banque Mondiale.

⁷ Voir par exemple Devarajan (S.) & Swaroop (V.), 1998, « The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance », *Policy Research Working Paper WPS2022*, Washington, Banque Mondiale.

⁸ Devarajan & Swaroop (1998), *op.cit.*

⁹ Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), 2000, *The Least Developed Countries 2000 Report*, Genève., p. 190.

largement indépendantes de l'aide, et n'hésitent pas à reconnaître l'échec de la conditionnalité en avouant qu'elle n'augmente pas la probabilité de réussite des réformes entreprises¹⁰. Même la Banque Mondiale reconnaît que les réformes dépendent majoritairement de facteurs politiques et sociaux domestiques, et que les projets financés avec une forte conditionnalité mais sans un fort leadership national n'ont en général pas apporté de réformes crédibles¹¹. Néanmoins la conditionnalité peut dans certains cas être utile, pour permettre à un gouvernement qui a initié des réformes en lesquelles il croit, de s'engager à poursuivre ces réformes et de le signaler au public. Une conditionnalité non pas stricte mais générale, comme par exemple la conditionnalité politique visant à promouvoir la démocratie, peut également être bénéfique si elle traduit les aspirations de la majorité silencieuse de la population¹². Si le principe de conditionnalité est très critiqué et critiquable, les bailleurs de fonds gardent le droit légitime de s'assurer que l'aide qu'ils dispensent est utilisée de manière efficiente et à des fins utiles. Une alternative à la désormais traditionnelle conditionnalité repose en une conditionnalité ex-post ou *sélectivité*, ce qui signifie que les agences de coopération continuent à aider les seuls pays qui ont fait preuve de bonne volonté en réussissant des réformes et en suivant des politiques jugées adéquates, et arrêtent les financements concessionnels dans le cas contraire (l'approche officielle de la Commission Européenne).

2.2.4 Aide, politiques de développement et gouvernance

Toujours sur base d'évaluations de l'efficacité de l'aide, certains auteurs suggèrent que cette question n'est pas purement technocratique mais que la dimension politique est au cœur du problème. La notion de bonne gouvernance, qui est devenue un *leitmotiv* à partir du début des années 1990, recouvre plusieurs principes tels que le respect des droits de l'homme, l'Etat de droit, le pluralisme politique et le multipartisme, la transparence des institutions, leur légitimité, un secteur public efficace, etc. On a montré depuis longtemps que les facteurs les plus influents expliquant les différences de croissance entre pays sont l'organisation politique et la compétence administrative du gouvernement¹³. Les problèmes de gouvernance devraient donc être réglés et les changements politiques nécessaires effectués afin d'améliorer l'efficacité de l'aide¹⁴. De nombreuses études empiriques récentes confirment que l'aide ne se traduit par des effets sur les indicateurs sociaux que dans les pays de « bonne gouvernance » et que celle-ci est un déterminant crucial des résultats atteints en matière de développement¹⁵.

2.2.5 Les implications pour la gestion de l'aide

¹⁰ Voir entre autres Burnside & Dollar (1997), *op.cit.* ; Collier (P.), 1997, « The Failure of Conditionality », in Gwin (C.) & Nelson (J.) (eds), *Perspectives on Aid and Development*, Washington, Overseas Development Council ; Dollar (D.) & Svensson (J.), 1998, « What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs? », *Policy Research Working Paper WPS1938*, Washington, Banque Mondiale.

¹¹ Banque Mondiale, 1998, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, World Bank Policy Research Report, New York, Oxford University Press.

¹² Akwetey (E.O.), 2002, « Bringing Citizenship Back in the Democratisation of Governance in Africa in the 21st Century », Conférence internationale sur *L'Afrique et les défis de développement du nouveau millénaire*, CODESRIA – TWN Africa, Accra, 23-26 avril.

¹³ Reynolds (L.G.), 1983, « The Spread of Economic Growth to the Third World, 1850-1980 », *Journal of Economic Literature*, Vol. XXI, No. 3, septembre.

¹⁴ Conclusion déjà tirée par Killick (1991), *op.cit.*

¹⁵ Voir par exemple Burnside (C.) & Dollar (D.), 1998, « Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction », *Policy Research Working Paper WPS1937*, Washington, Banque Mondiale ; Kaufmann (D.), Kraay (A.) & Zoido-Lobaton (P.), 1999, « Aggregating Governance Indicators », *Policy Research Working Paper WPS2195*, Washington, Banque Mondiale ; Kaufmann (D.), Kraay (A.) & Zoido-Lobaton (P.), 1999, « Governance Matters », *Policy Research Working Paper WPS2196*, Washington, Banque Mondiale.

Les résultats des études sur l'efficacité de l'aide ont conduit de nombreux auteurs à suggérer des pistes pour en améliorer la gestion. Parmi les sources identifiées, l'ouvrage *Assessing Aid* que la Banque Mondiale a publié en 1998 synthétise les résultats de leurs recherches récentes. Il y est reconnu officiellement que, dans les pays qui bénéficient d'une « bonne gouvernance » selon la conception adoptée (ceci recouvre un environnement macroéconomique stable, un régime commercial ouvert, des droits de propriété protégés, des bureaucraties efficaces, ...), l'aide financière a beaucoup d'effet sur la croissance et la réduction de la pauvreté et l'amélioration des indicateurs sociaux, tandis qu'elle n'a que peu d'effets dans les pays mal gouvernés. Et de conclure qu'afin de rendre l'aide plus efficace pour réduire la pauvreté, plusieurs réformes du système d'aide sont nécessaires, dont le meilleur ciblage de l'assistance financière, le meilleur « timing » des instruments d'aide et des réformes (certains instruments ayant de bons résultats à différentes phases des réformes), l'adaptation des activités aux conditions du pays et du secteur considérés, et le renforcement des capacités nationales.

Sous l'apparence quelque peu hétéroclite de ces diverses études, il apparaît que celles-ci tirent en fait des conclusions convergentes, qui remettent en question les modes existants de gestion de l'aide au développement et suggèrent de nouvelles voies en matière de relations entre bailleurs de fonds et pays bénéficiaires.

2.3 La généalogie du DSRP

Il est important de bien comprendre que le DSRP n'a pas été créé *ex-nihilo*, mais plutôt est l'aboutissement (actuel) de réflexions sur l'efficacité d'outils antérieurs et d'expériences menées par les diverses institutions de coopération. Il faut aussi remarquer que les Institutions de Bretton Woods, particulièrement le FMI, sont confrontées à une crise de légitimité croissante tant vis-à-vis des pays récipiendaires que des observateurs extérieurs, voire même de leur propre personnel. Les critiques adressées à leur égard ont remis gravement en question leurs politiques, le modèle sur lequel elles se basent, leurs modes de fonctionnement et de prise de décision, leur compétence vis-à-vis de l'élargissement de leurs domaines d'intervention et jusqu'à leur existence même¹⁶, ce qui les a certainement incitées à tenter un revirement, qui est jusqu'à présent perceptible surtout au niveau de la Banque Mondiale.

Nous présentons ici quelques instruments, principalement de la Banque Mondiale et du FMI, qui sont dans un sens rattachés au concept de DSRP, qu'ils lui soient antérieurs et relèvent d'autres principes (la « filiation ») ou qu'ils lui soient contemporains et se revendiquent de la même philosophie (la « fratrie »).

2.3.1 La « filiation » du DSRP

- Les **Programmes d'ajustement structurel (PAS)** du FMI et les **Facilités d'ajustement structurel (renforcées) (FAS/FASR)** qui leurs sont associées sont sans doute les instruments d'aide au développement les plus notoires et les plus critiqués de l'histoire de la coopération. Introduites en 1986 et renforcées en 1987, ces facilités d'ajustement consistaient en des prêts concessionnels accordés aux pays pauvres par le FMI, conditionnels à la mise en œuvre d'un programme de réformes structurelles visant à

¹⁶ Voir par exemple Stiglitz (J.E.), 2002, *La grande désillusion*, Paris, Fayard ; Khor (M.), 2001, « A Critique of the IMF's Role and Policy Conditionality », *TWN Global Economy Series*, Penang, Third World Network.

rétablir un cadre macroéconomique stable. Les PAS ont été vivement critiqués pour leur vision strictement néo-libérale et leurs solutions pré-formatées imposées à tous les pays sans distinction, et pour leurs effets mitigés (désastreux selon certaines critiques) au niveau social¹⁷. En effet, ils avaient sans doute pour objectif implicite de mettre les pays considérés en mesure de rembourser leur dette extérieure, d'où l'obligation de réduire certaines dépenses sociales et la promotion de politiques d'exportation, ce qui a réduit la demande globale et accentué la dépendance économique et financière de ces pays¹⁸. Si les PAS ont au moins eu le mérite de promouvoir un changement de culture politique dans de nombreux pays, leurs effets économiques directement imputables sont hautement controversés¹⁹. La faible performance des PAS en matière de croissance économique peut sans doute être attribuée à des déficiences au niveau de la conception des politiques (peu d'attention aux contraintes structurelles spécifiques aux pays très pauvres, etc.) mais aussi à un financement extérieur inadéquat (en quantité mais aussi en rapport avec le manque de coordination de l'aide, les coûts de transaction élevés et l'imprévisibilité des flux d'aide)²⁰. Suite aux critiques pressantes, on a fini par introduire la notion de « dimension sociale de l'ajustement », soit des programmes visant à compenser les effets sociaux négatifs des PAS, mais sans guère de succès. Quoiqu'il en soit, les PAS ont constitué une condition incontournable pour l'accès des pays en développement aux flux d'aide internationale, dans la mesure où ils fournissaient une garantie de crédibilité pour les autres sources de financements concessionnels, notamment via le Club de Paris.

- **L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)** a été lancée en 1996 par les Institutions de Bretton Woods et renforcée en 1999, comme un nouvel instrument pour traiter le problème de la dette des pays pauvres, introduisant un mécanisme formel de remise multilatérale de dette. Un objectif central de cette initiative PPTE est de renforcer le lien entre remise de dette et réduction de la pauvreté, en incitant les gouvernements considérés à adopter des réformes économiques bénéficiant aux pauvres (à travers la nouvelle conditionnalité politique et le DSRP) et en cherchant à s'assurer que les ressources libérées soient orientées vers des dépenses sociales accrues. De manière moins officielle, le lien avec la réduction de la pauvreté a sans doute été également mis en avant pour inciter les bailleurs à accorder cette remise de dette. Le DSRP a été introduit dans le cadre de l'initiative PPTE, en faisant de l'élaboration d'un DSRP (au moins intérimaire) une condition nécessaire pour atteindre les points de décision et d'achèvement de l'initiative.

- **Le débat sur la réduction de la pauvreté** remonte sans doute au discours de M. McNamara aux Gouverneurs de la Banque Mondiale, en 1973 à Nairobi, qui a « lancé » le concept de *besoins essentiels* (*basic needs*). Après quoi, la Banque et les principaux membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) ont commencé à davantage orienter les

¹⁷ Pour une critique des PAS et de la manière de travailler du FMI, voir par exemple Khor (2001), *op.cit.* ; Stiglitz (2002), *op.cit.* ; CNUCED (2000), *op.cit.* Chapitre 4, etc. La revue SAPRI (Structural Adjustment Participatory Review Initiative) est une initiative d'évaluation participative des PAS par une coalition de représentants de la société civile et de la Banque Mondiale, réalisée dans plusieurs pays ; voir <http://www.worldbank.org/research/sapri>

¹⁸ Dieng (A.A.), 2002, « Financement du Développement et expériences de développement », Conférence internationale sur *L'Afrique et les défis de développement du nouveau millénaire*, CODESRIA – TWN Africa, Accra, 23-26 avril.

¹⁹ Voir par exemple à ce propos Dicks-Mireaux (L.), Mecagni (M.), Schadler (S.), 2000, « Evaluating the effect of IMF lending to low-income countries », *Journal of Development Economics* 61-2, pp. 495-526.

²⁰ CNUCED (2000), *op.cit.*, Chapitre 4.

politiques d'assistance spécifiquement vers les pauvres²¹. « Combattre la pauvreté » était le thème du Rapport sur le Développement dans le Monde de 2000-2001. Le premier des Objectifs de Développement du Millénaire, définis lors de l'Assemblée Générale des Nations Unies en septembre 2000, est d'éradiquer l'extrême pauvreté et la faim, avec pour cible de réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar US par jour. Aujourd'hui, la plupart des agences de coopération ont « intégré » le principe de réduction de la pauvreté, ce qui signifie « faire de ces élément un axe essentiel des processus de formulation des politiques, de planification, de mise en œuvre, d'évaluation et de prise de décision »²². Remarquons que le principe du DSRP étend cette notion de pauvreté, limitée aux secteurs sociaux dans l'approche *basic needs*, à tous les secteurs de l'économie nationale.

- L'**appui budgétaire** est utilisé depuis des années par certains bailleurs de fonds (mais pas tous), soit à travers des prêts (les institutions financières internationales (IFI)) soit à travers des dons (la Commission Européenne (CE) et quelques agences bilatérales, en particulier des pays nordiques). On entend de plus en plus de voix qui recommandent une augmentation de l'aide budgétaire, ce qui constitue d'ailleurs un des thèmes de travail du Partenariat Stratégique pour l'Afrique (PSA). Le DSRP répond tout à fait aux attentes des avocats de l'appui budgétaire. Si des expériences d'appui budgétaire individuelles existent depuis longtemps, la naissance de programmes conjoints regroupant plusieurs bailleurs en soutien au budget d'un pays est assez nouvelle, contemporaine au DSRP. L'usage accru de l'appui budgétaire incite bien sûr à améliorer la gestion des dépenses publiques et a été accompagné de mesures de renforcement des capacités à cet effet. Dans la même veine, des approches sectorielles intègrent le soutien que les bailleurs de fonds et le gouvernement apportent au développement d'un secteur, approches à travers lesquelles les bailleurs apportent leur contribution à une politique sectorielle et son programme de dépenses.
- Différents **projets pilotes** ont été menés dans quelques pays, qui peuvent se rattacher à la réflexion sur l'amélioration des modes de gestion de l'aide et au DSRP. On peut citer par exemple un projet pilote mené au Burkina Faso, sous la direction de la CE et du PSA, visant à *réformer la conditionnalité* et à développer des indicateurs de résultat. La CE reconnaît à ce sujet que beaucoup d'éléments de cette expérience sont présents dans le concept de DSRP : appropriation, soutien basé sur les résultats, suivi des résultats intermédiaires et finaux, responsabilité basée sur les résultats plutôt que sur les actions menées, etc.²³ Un instrument budgétaire a été testé en 2000-2001, virtuellement au seul Bénin, le *Crédit d'Ajustement à la Réforme des Dépenses Publiques (PERC/PERAC)*. Conçu comme un outil de soutien au DSRP, il est basé sur un ensemble de réformes institutionnelles et de mesures de renforcement des capacités visant à réorganiser le système de gestion du budget. Les réformes principales consistent à déléguer la responsabilité d'une partie des dépenses aux ministères sectoriels et à réaliser des budgets programmatiques dans les ministères pilotes. Un projet pilote a été mené au Mali pour mettre en œuvre des mesures d'amélioration du suivi et de l'exécution des dépenses. Vu les déficiences notoires des procédures actuelles de contrôle des finances publiques et l'usage croissant de l'appui budgétaire, quelques grandes agences de coopération ont

²¹ Riddell (1987), *op.cit.*, p. 186.

²² Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), 2001, *Les lignes directrices du CAD – La réduction de la pauvreté*, Paris, p. 148.

²³ Commission Européenne (CE), 2000, *SPA Task Team on Contractual Relationship and Selectivity*, « Review of Conditionalities used for the Floating HIPC Completion Point », Bruxelles, 27 novembre, p. 15.

lancé en décembre 2001 un programme commun visant à améliorer le contrôle des finances publiques, le *Programme PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)*, qui vise notamment à harmoniser les procédures de contrôle entre bailleurs de fonds²⁴.

- L'ancêtre direct du DSRP est sans doute le **Document cadre de politique**, qui, préparé conjointement par le gouvernement concerné, la Banque Mondiale et le FMI (sans autre consultation), définissait les principales orientations des politiques à réaliser dans le pays pendant les trois années à venir. Il servait de cadre général d'intervention pour beaucoup d'agences de coopération et sous-tendait directement les instruments de prêts des Institutions de Bretton Woods, les FASR en particulier.
- La **Stratégie d'aide-pays (SAP)** est un accord programmatique qui définit la stratégie de la Banque Mondiale dans un pays emprunteur, basée sur une évaluation des priorités nationales, des résultats antérieurs du portefeuille et de la cote de crédit du pays, et indique le niveau et la composition de l'aide financière et technique concédée. Elle est censée être préparée de manière participative avec le gouvernement, mais n'est pas un document négocié. Dès 2002, les SAP devraient être basées sur le DSRP.
- Le **Cadre de Développement intégré (CDI)** a été lancé début 1999 par la Banque Mondiale comme un document volontaire de la part du gouvernement national, servant de cadre global pour la conception des stratégies de développement et de réduction de la pauvreté. Approche holistique du développement, il s'efforce d'intégrer les dimensions sociale, structurelle, humaine et environnementale, ainsi que les préoccupations macroéconomiques plus traditionnelles, pour promouvoir l'adoption de politiques plus équilibrées. Le CDI privilégie l'établissement de partenariats entre gouvernements, bailleurs de fonds, société civile, secteur privé et d'autres protagonistes. Il recouvre donc les principes de vision à long terme, de participation, de partenariat et de coordination. Le DSRP traduit les principes du CDI en plans d'action concrets.
- La **participation de la société civile** aux programmes de développement, pressée par les partenaires au développement avec en tête la Banque Mondiale, prend de plus en plus d'ampleur depuis le début des années 1990. Elle s'est d'abord matérialisée par la sous-traitance d'organisations non gouvernementales (ONG) pour la mise en œuvre de projets et la fourniture de services sociaux, ensuite cette relation s'est étendue à la consultation de représentants de la société civile dans la préparation des projets et des stratégies d'aide pays, puis par leur participation à l'évaluation globale des impacts des PAS. Le rôle des représentants de la société civile débouche enfin sur leur participation à la conception et la mise en œuvre et le suivi des politiques à travers le CDI et le DSRP.

2.3.2 La « fraternité » du DSRP

- En septembre 1999, les objectifs des prêts concessionnels du FMI ont été élargis pour inclure une attention explicite à la réduction de la pauvreté. La **Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC)** est l'instrument qui a remplacé la traditionnelle FASR en novembre 1999 et qui reflète les nouveaux objectifs et procédures du FMI. La FRPC est censée se baser sur le DSRP, ce qui signifie que les politiques et

²⁴ Voir Allen (R.), 2002, « PEFA Program », *Materials to Accompany the World Bank Institute Presentation*, State Secretariat for Economic Affairs, Gerzensee, 29 janvier.

objectifs des programmes supportés par la FRPC devraient émerger directement des propres stratégies du pays. La différence avec les anciens PAS repose donc non seulement sur l'intégration de la dimension «réduction de la pauvreté» aux politiques macroéconomiques, mais aussi sur l'importance accordée à la bonne gouvernance. L'éligibilité du pays à la FRPC est basée principalement sur le critère du revenu par habitant.

- Le **Crédit de Soutien à la Réduction de la Pauvreté** (CSR) est un instrument de prêt de la Banque Mondiale, visant, avec d'autres crédits et instruments non financiers, à soutenir la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté, les programmes sociaux, structurels et institutionnels associés et les réformes du pays éligible. Le CSR est fondé sur les principes du CDI et des objectifs de développement internationaux. Ainsi donc, à la fois le CSR de la Banque Mondiale (crédit à tranche unique sur l'année budgétaire du pays) et la FRPC du FMI sont conçus pour soutenir les stratégies nationales définies dans le DSRP. Les membres des deux institutions sont donc censés travailler en étroite collaboration et coordonner leurs actions en soutien au DSRP. Notons que le CSR n'est pas basé sur des conditionnalités à venir mais sur les réalisations passées du pays (principe de la sélectivité).
- Certaines techniques développées par les agences d'aide ont de bonnes perspectives d'application dans le cadre du DSRP. Ainsi par exemple, les **Analyses d'Impact sur la Pauvreté et la Situation sociale** (AIPS) consistent en l'analyse – ex-ante, en cours d'exécution et ex-post – des conséquences – positives et négatives, souhaitées ou non – des politiques nationales, sur le bien-être de différents groupes sociaux, en particulier les pauvres. Elles ont donc le potentiel pour ouvrir la réflexion sur les stratégies globales de réduction de la pauvreté et ont donc tout à fait leur place dans le processus de DSRP.

2.4 L'émergence d'un nouveau paradigme de l'aide au développement

Si l'on s'en tient à l'observation des discours officiels des bailleurs de fonds et aux tendances actuelles de l'aide au développement, on entrevoit l'émergence d'un ensemble relativement cohérent de thèmes (appropriation, partenariat, bonne gouvernance, renforcement des capacités institutionnelles, etc.) et d'instruments (réformes budgétaires, DSRP, FRPC et CSR, appui budgétaire, indicateurs de résultat, etc.). Cela laisse penser qu'on assiste probablement à un changement dans la gestion de l'aide au développement, qui passerait d'un modèle d'application des contraintes émanant des bailleurs de fonds (avec en tête le FMI et la Banque Mondiale), vers davantage de responsabilisation des gouvernements (et idéalement de la société civile) des pays bénéficiaires. J. Stiglitz, dans son avant-propos à l'ouvrage de référence *Assessing Aid*, souligne d'ailleurs que «les nations, tant développées qu'en développement, sont en train de re-conceptualiser le rôle de l'assistance à la lueur d'un nouveau paradigme du développement»²⁵. L'OCDE n'hésite pas à désormais parler de nouveau paradigme de partenariat du développement²⁶.

Il faut remarquer qu'on a pu également parler d'un « consensus post-Washington » pour qualifier ce consensus global (entre les institutions de développement et les pays créditeurs) qui a émergé suite à la reconnaissance des faiblesses du célèbre consensus de Washington. Ce

²⁵ Banque Mondiale (1998), *op.cit.*, notre traduction.

²⁶ Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), 2000, *Development Cooperation 1999 Report*, Paris, p. 21.

consensus encore très néo-libéral, englobe en outre les dimensions de gouvernance, de démocratie, d'institutions, de conséquences sociales des politiques, de la « re-découverte » de la pauvreté, etc.²⁷ Il s'inscrit fondamentalement dans la même lignée que le paradigme dont nous étudions l'émergence, mais en constitue davantage le volet des *politiques de développement* que celui des *instruments et de la gestion de l'aide*.

2.4.1 Origines et constituants

Si les théories orthodoxes du développement ont elles-mêmes subi des évolutions, mettant tantôt l'accent sur diverses imperfections du marché, tantôt sur les problèmes de l'intervention publique, on peut voir au niveau de la gestion de l'aide trois changements majeurs de paradigme dans l'histoire de la coopération au développement²⁸ :

- L'approche projet: Du début des années 1950 à la fin des années 1970, l'aide internationale a principalement pris la forme d'aide par projets en soutien aux plans d'investissement des pays bénéficiaires (approche fondée sur le modèle du double déficit).
- Les programmes d'ajustement structurels et l'ère de la conditionnalité: Au cours des années 1980, un consensus a émergé au sein de la communauté internationale, qui imputait la responsabilité du sous-développement et de l'inefficacité de l'aide à des structures et politiques macroéconomiques domestiques inappropriées. Cela a inspiré une stratégie d'aide visant à réduire le rôle de l'Etat et induire des réformes économiques à travers la conditionnalité et les programmes d'ajustement structurel. C'est ainsi que la communauté des bailleurs de fonds s'est positionnée comme une entité soudée et a de cette manière acquis un rôle dominant dans les politiques des pays récipiendaires.
- Le paradigme du partenariat et de l'appropriation: A la fin des années 1990 s'est produit un rapide changement dans la pensée des agences de coopération sur les politiques d'aide, fondé sur la prise de conscience de l'échec des programmes d'ajustement, sur une autre vision de la conditionnalité et sur une certaine réhabilitation du rôle des institutions étatiques. Comme nous l'avons dit, l'ouvrage *Assessing Aid* de la Banque Mondiale, et notamment sa mise en avant des preuves empiriques de plus en plus nombreuses démontrant que la durabilité et l'efficacité des politiques menées dépendent majoritairement de leur appropriation locale, constituent sans doute la source conceptuelle majeure de ce changement. Une nouvelle approche officielle de l'efficacité de l'aide est donc apparue au sein de la communauté internationale, qui s'exprime notamment dans le CDI de la Banque Mondiale et la Stratégie pour le 21^{ème} Siècle du CAD de l'OCDE. L'adhésion voire la définition commune de nouveaux thèmes, concrétisés par de nouveaux instruments, rassemble tous les éléments pour qu'on puisse parler d'un nouveau paradigme de l'aide, qui serait basé sur une plus grande attention accordée à la réduction de la pauvreté dans la conception des politiques, ainsi que sur les principes opérationnels de partenariat, d'appropriation, de responsabilité mutuelle et de sélectivité.

²⁷ Adesina (J.), 2002, « Development and the Challenges of Poverty : NEPAD, Post-Washington Consensus and Beyond », Conférence internationale sur *L'Afrique et les défis de développement du nouveau millénaire*, CODESRIA – TWN Africa, Accra, 23-26 avril.

²⁸ CNUCED (2000), *op.cit.*, pp. 127, 172-173.

2.4.2 Illustrations

Si la Banque Mondiale a généralement le leadership dans la définition, la reconnaissance et la diffusion des tendances et modes du développement, comme elle l'a fait récemment à travers *Assessing Aid* et les discours du lancement du CDI par J. Wolfensohn, les principes du nouveau paradigme de l'aide ont été largement co-définis et assimilés par une grande partie de la communauté internationale. Ainsi par exemple, la Commission Européenne avance qu'elle a depuis longtemps intégré les principes de partenariat et d'approche participative, l'attention à la réduction de la pauvreté ou la dimension politique du développement. Il s'agit d'ailleurs là de piliers de l'Accord de Partenariat de Cotonou (23 juin 2000), qui constitue la base des relations de coopération entre la CE et les pays ACP. Parmi les Objectifs de Développement du Millénaire, le huitième est de « mettre en place un partenariat mondial pour le développement », dont une des cibles suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance et de la lutte contre la pauvreté. La stratégie du CAD de l'OCDE pour le 21^{ème} siècle, et cela vaut la peine de prêter attention à la rhétorique de ce texte, présente « une conception de la coopération pour le développement qui repose sur le principe de partenariats construits autour de stratégies de développement prises en charge et pilotées par les gouvernements et la société civile des pays en développement. Les principes qui sous-tendent cette conception – le partenariat, la prise en main à l'échelon local, la conduite des opérations par le pays concerné, une large participation, l'efficacité du développement et l'obligation de rendre des comptes – ont des conséquences de vaste portée sur la façon dont opèrent les organismes de développement. Ces derniers doivent mettre en place une collaboration bien plus étroite et coordonnée avec un plus large éventail de partenaires »²⁹.

Il faut remarquer que certaines franges des élites des pays en développement, africaines en particulier, se sont approprié cette notion de partenariat ; ainsi par exemple, c'est la vision d'un partenariat avec le Nord qui sous-tend une initiative telle que le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD).

2.4.3 La construction d'un paradigme

Comme nous l'avons vu, une série d'études sur l'efficacité de l'aide constituent les fondations scientifiques du nouveau paradigme de l'aide au développement³⁰. Les études récentes tendent dans leur écrasante majorité, voire leur entièreté, à *confirmer* les éléments qui ont conduit à une réorientation de la relation d'assistance. L'exemple suivant le montre :

Dans une étude récente, Devarajan & al. (2001) de la Banque Mondiale offrent une illustration idéale (ou plutôt une confirmation ex-post) de la quasi-totalité des thèmes appréhendés dans ce que nous appelons le nouveau paradigme de l'aide au développement. A partir de dix études de cas de réformes menées en Afrique, ils concluent que, lorsque l'aide soutient une stratégie de développement appropriée par le pays réformateur, elle obtient des résultats incomparablement meilleurs en termes de croissance et de réduction de la pauvreté. Les études de cas montrent que les politiques imposées de l'extérieur ne sont pas durables, et donc fournissent une justification empirique au nouveau paradigme du partenariat, dans lequel les bailleurs supportent des programmes conçus par le pays aidé.

²⁹ OCDE (2001), *op.cit.*, p. 16.

³⁰ Les fondations scientifiques de la nouvelle orientation sont donc largement empiriques plutôt que théoriques.

L'étude repose sur un indice mesurant l'étendue jusqu'à laquelle la politique du gouvernement crée un environnement propice à la croissance et à la réduction de la pauvreté, qui recouvre quatre éléments : les politiques macroéconomiques, les politiques structurelles, la gestion du secteur public et l'inclusion sociale. Il faut toutefois remarquer que la définition de ce qui constitue une « bonne politique » peut pour le moins être controversée, et que cette étude est donc sans doute biaisée par le jugement de la Banque. Quoi qu'il en soit, les principaux résultats de cette étude sont les suivants :

- La conception des politiques est avant tout tributaire des caractéristiques de l'économie politique domestique (ceci confirme l'importance de l'appropriation locale) ;
- Les réformes qui ont réussi ont été menées dans le cadre d'un processus consultatif qui a construit un consensus pour le changement (ceci soutient l'argument de la participation) ;
- Cependant l'échantillon traité ne témoigne pas d'une quelconque relation entre des institutions démocratiques formelles et de « bonnes » politiques économiques (ceci pourrait aller dans le sens du relatif abandon du discours sur la démocratie en Afrique, qui semble avoir marqué le pas au profit de celui sur la société civile) ;
- L'aide internationale a parfois soutenu de « mauvaises » politiques mais a joué un rôle significatif dans les pays qui ont réussi leurs réformes (ceci peut fournir un argument en faveur de la sélectivité) ;
- En général, les bailleurs de fonds n'ont pas fait de discrimination effective entre les divers pays aidés et les différentes phases des réformes. Le résultat général de l'étude est que différents instruments d'aide marchent à différentes phases du processus de réforme (ceci soutient le besoin de mettre en œuvre des politiques appropriées et spécifiques au pays considéré) ;
- La conditionnalité est relativement utile au début du processus de réforme, mais ensuite perd de son efficacité ; elle peut même faire plus de mal que de bien en gênant les capacités d'apprentissage politique du pays concerné (ceci s'ajoute aux arguments en défaveur de la conditionnalité).

A côté de ses fondations et de sa légitimation *empiriques*, la nouvelle approche de l'aide au développement repose sans équivoque sur un fondement *idéologique*, qu'on peut faire remonter au temps du Tiers-Mondisme et qui a depuis lors été continuellement revendiqué par les ONG, les représentants des pays en développement, quelques chercheurs en sciences sociales et peut-être certaines organisations alternatives comme la CNUCED, mais qui n'a été revendiqué que depuis peu par le courant dominant de la communauté internationale. Un exemple qui en dit long est celui de l'opération « La parole est aux pauvres » de la Banque Mondiale, dans le cadre de laquelle on a interrogé des milliers de pauvres (le tout a été compilé dans plusieurs volumes, appuyés de cassettes vidéo), ce qui vulgarise le thème de la réduction de la pauvreté et dans un sens essaie de donner une image d'engagement à l'institution qui jusque là convoyait surtout une image technocratique.

En outre, l'approche a reçu une reconnaissance, un engagement *politique* lorsque J. Wolfensohn a lancé en 1999 le Cadre de Développement intégré, dont l'élément central est celui de l'appropriation, ainsi que les instruments qui y sont liés.

Enfin, la *rhétorique* n'est pas en reste, car le nouveau paradigme de l'aide au développement est désormais clairement associé à un changement manifeste de vocabulaire. Citons l'exemple des Lignes directrices du CAD de l'OCDE³¹, et ici encore cela vaut la peine de prêter attention au vocabulaire, qui expliquent littéralement que « les pays en développement sont ici désignés par les expressions « pays partenaires » ou « gouvernements partenaires », et non

³¹ OCDE (2001), *op.cit.*, p. 32.

« bénéficiaires », pour bien souligner l'importance qui est attachée aux mécanismes et aux modalités de partenariat. De même, la communauté de l'aide bilatérale est désignée par « les organismes de développement » ou les « organismes d'aide » (et non par les « donateurs »). L'expression « parties prenantes » renvoie, pour sa part, à tous ceux qu'intéresse ou que préoccupe la réduction de la pauvreté » !

Toutes ces dimensions, qui se sont récemment (et rapidement) rencontrées et ajoutées les unes aux autres pour devenir un ensemble cohérent de thèmes qui se renforcent, nous font dire que, plus que d'assister à une simple convergence de faits, nous assistons à la *construction réfléchie d'un nouveau paradigme de l'aide au développement*.

3. Les expériences de DSRP : une revue de la littérature

3.1 Introduction

Si le concept de DSRP a été initié par les Institutions de Bretton Woods, celles-ci ont dès le début associé d'autres acteurs aux débats et au processus. Afin de favoriser l'échange d'informations et de bonnes pratiques, de faciliter le processus d'apprentissage mais aussi sans doute de « tester leur produit », le FMI et la Banque Mondiale ont commandité une large revue du DSRP comprenant des contributions extérieures de la part d'institutions internationales, d'agences de coopération, d'ONG et d'organisations de la société civile (OSC), de centres de recherches et des gouvernements partenaires. Cette revue a eu lieu de juillet 2001 à mars 2002 et a culminé lors d'une conférence internationale tenue à Washington en janvier 2002³².

D'une manière générale, la plupart des protagonistes, qu'il s'agisse des autres organismes de coopération, de représentants de la société civile et des gouvernements des pays du Sud, ont accueilli favorablement le principe du DSRP et participent volontiers au processus, même si sans doute, beaucoup de pays se sont embarqués dans l'exercice du DSRP pour accéder aux fonds de la réduction de dette sous l'initiative PPTE ou des prêts concessionnels du FMI³³. La plupart des bailleurs de fonds et agences de coopération ont souscrit aux principes du DSRP, certains ont soutenu financièrement et techniquement les différentes expériences, plusieurs se sont engagés à changer leurs procédures en accord avec le DSRP, mais d'autres hésitent à baser leur coopération sur ce seul document. Par exemple, la délégation de la Coopération française estime que « les stratégies pays ne peuvent pas se fondre entièrement dans les CSLP, qui restent concentrés sur les questions de développement et de réduction de la pauvreté. Les bailleurs de fonds bilatéraux ont aussi des relations d'autre nature avec les pays concernés : influence culturelle et linguistique, politique commerciale, ... »³⁴. Quant aux ONG et OSC, si elles accueillent également le concept, elles sont beaucoup plus critiques et doutent ouvertement de la capacité du DSRP à pouvoir améliorer le système de l'aide au développement.

³² Voir <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/> pour les différentes contributions à cette revue.

³³ Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), 2001, « UNDP Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) », p. 4.

³⁴ Note de la délégation française sur les C.S.L.P. (2001), p. 3.

Il est important de noter dès le début que l'approche du DSRP constitue un défi de taille à relever pour les pays pauvres qui, par définition, manquent de ressources³⁵, d'autant plus qu'elle est émaillée de difficultés intrinsèques. Les différents objectifs du DSRP sont d'une certaine manière contradictoires, ainsi par exemple l'appropriation nationale est parfois à mettre en balance avec la qualité du document, laquelle est également en compétition avec le besoin de respecter des délais serrés pour boucler le processus afin d'atteindre au plus tôt les points de décision et d'achèvement de l'initiative PPTE.

S'il a déjà été amplement critiqué, le DSRP n'en est encore qu'à ses débuts. Jusqu'à présent, il est difficile de tirer des conclusions définitives, d'autant plus que tous les acteurs impliqués doivent s'exercer à la tâche et contribuer à faire évoluer le processus³⁶. En outre, à l'heure actuelle les critiques ont majoritairement porté sur les *processus* de DSRP, l'étude comparative des *contenus* ne pouvant commencer qu'avec la diffusion de plus en plus nombreux documents finaux. La leçon principale des expériences de DSRP est qu'il faut faire preuve de réalisme et de flexibilité dans les attentes, en fonction du point de départ du pays. D'une manière générale, les partisans du DSRP considèrent que le DSRP a déjà réussi dans les domaines suivants : un sens de l'appropriation accru, un dialogue plus ouvert, davantage de place pour la réduction de la pauvreté dans les débats, ainsi que le soutien de ses principes par la communauté des bailleurs de fonds. Néanmoins, des progrès importants doivent être réalisés dans l'immédiat, en particulier dans les pratiques de gestion des dépenses publiques, de suivi - évaluation et de processus participatifs³⁷.

3.2 Analyse SWOT du DSRP

Les expériences de DSRP ont donc à ce jour fait l'objet de nombreuses revues de la part d'acteurs divers, tant du côté de la communauté des bailleurs de fonds que de celui de la société civile et, dans une moindre mesure, de centres de recherche indépendants. Si bien sûr des différences existent entre les pays étudiés, tant au niveau de la façon dont le processus a été mené que des résultats en termes de contenu, notamment d'après leur niveau initial de développement et d'organisation de la société civile, si d'autre part les études de cas réalisées par des ONG et OSC sont souvent beaucoup plus critiques à l'égard du DSRP que celles qui viennent d'agences de coopération (en particulier de Bretton Woods), un certain nombre de remarques apparaissent communes à la plupart des revues. Afin d'avoir une vision globale des différents points de vue et du « pour » et du « contre » le DSRP, nous synthétisons et classons les principaux arguments émanant des revues du DSRP selon une grille d'analyse SWOT (Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces)³⁸ :

- Forces :

- *L'appropriation* : D'une manière générale, le concept de DSRP commence à être approprié (ou du moins pris en main) au niveau national et non plus seulement

³⁵ Quoiqu'on puisse se demander si les pays développés eux-mêmes auraient la capacité de répondre à toutes les prescriptions du concept de DSRP...

³⁶ Pour une revue des bonnes pratiques et pratiques à améliorer, voir la revue de la Banque Mondiale et du FMI et les études centrées sur des sujets connexes.

³⁷ Association Internationale de Développement (AID) / Fonds Monétaire International (FMI), 2002, *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experiences with Interim PRSPs and Full PRSPs*, Washington, Banque Mondiale et FMI, 26 mars, p. 6-7.

³⁸ Source : voir bibliographie en annexe. Ces arguments ne reflètent pas bien sûr la situation de chaque pays en particulier, mais sont cités de manière récurrente dans plusieurs revues.

considéré comme imposé de l'extérieur. L'appropriation est certes conditionnée, mais des progrès sont indéniables : le processus a souvent pu être dirigé par les autorités nationales, amorçant peut-être un changement de relations entre gouvernements et Institutions de Bretton Woods, les consultants étaient souvent nationaux, etc.

- *La participation et l'« empowerment »* : Les processus participatifs semblent avoir réellement créé un dialogue plus ouvert entre gouvernements et au moins certaines parties de la société civile. Le concept de DSRP reconnaît implicitement l'importance de la dimension politique pour le succès ou l'échec de l'aide au développement, la participation étant elle-même un acte politique. Le DSRP offre l'occasion à certains groupes marginalisés de faire entendre leur voix et à des OSC d'être reconnues et de traiter, souvent pour la première fois, directement avec les gouvernements et les institutions internationales. Des effets de second rang sont prévisibles, notamment ceux d'augmenter l'organisation pour le dialogue de la société civile, l'établissement de coalitions et de réseaux nationaux, le développement des capacités des OSC et finalement une consolidation de la démocratie et de la gouvernance.
 - *L'orientation vers la pauvreté* : Le DSRP a augmenté l'importance de la réflexion sur la pauvreté à travers davantage de débats populaires et de couverture médiatique sur le sujet. Dans la plupart des cas, les évaluations officielles considèrent les diagnostics de la pauvreté effectués lors de la préparation du DSRP comme adéquats.
 - *Les politiques et stratégies* : Le concept de DSRP sous-entend un changement par rapport aux solutions toutes faites de l'ajustement structurel, où un seul modèle de développement, néo-libéral en l'occurrence, était imposé à tous les pays sans distinction, vers des politiques adaptées « sur mesure » en fonction de leur contexte.
 - *Les relations avec la communauté des bailleurs de fonds* : Le DSRP est censé aller de pair avec le début d'un changement de « culture d'entreprise » au sein de la communauté internationale (en particulier la Banque Mondiale et le FMI), vers une approche davantage partenariale, de telle sorte que les inégalités de rapports de force dans la relation d'aide pourraient se réduire. De plus, on pense que le DSRP pourra apporter plus de transferts de ressources vers les pays pauvres (notamment à travers une consommation accrue des crédits) et que les engagements d'aide à moyen terme seront plus prévisibles.
 - *Des améliorations liées* : Le DSRP a permis d'initier un dialogue national, propice à l'amélioration de la gouvernance et de la transparence. Ceci encourage également à plus d'efficacité et à une amélioration de la gestion des dépenses publiques, au renforcement du rôle de l'Etat et de ses capacités, ainsi qu'au lien entre processus budgétaires et objectifs de réduction de la pauvreté.
- Faiblesses :
 - *La participation* : Les questions le plus fréquemment soulevées dans les revues du DSRP ont trait aux faiblesses des processus participatifs, en particulier :
 - La faible capacité à participer effectivement : l'approche du haut vers le bas, avec peu de capacités à la base, empêche une réelle participation ;
 - La participation marginale ou superficielle de certains acteurs pourtant cruciaux (ministères sectoriels, gouvernements locaux, parlements et assemblées³⁹, certains membres de la société civile et du secteur privé, et surtout, les pauvres eux-mêmes), ainsi que le problème de la sélection des organisations représentées ;

³⁹ A part l'un ou l'autre pays comme la Mauritanie ou le Burkina Faso qui ont fait voter le DSRP au Parlement.

- Le risque que tant d'insistance sur la participation de la société civile déforce en quelque sorte les instances démocratiquement élues ;
- L'impact limité des processus participatifs, qui se sont souvent concrétisés en une simple liste de doléances et une pure validation des propositions, visant seulement à légitimer le processus sans le moindre impact sur les politiques développées.
- *Le rôle des Institutions de Bretton Woods* : L'approbation nécessaire du DSRP par les Conseils d'Administration de la Banque Mondiale et du FMI, de même que la plus ou moins grande participation de leurs représentants au processus et à la rédaction du document, réduisent inévitablement l'appropriation nationale. Le rôle de ces institutions éveille même l'inquiétude des agences de coopération bilatérales et des Nations Unies, qui craignent leur domination du processus.
- *Délais vs qualité* : La rapidité des délais pour réaliser le processus, due notamment à la liaison entre DSRP et initiative PPTE (malgré l'assistance intérimaire qui vise à éviter trop de précipitation), a parfois conduit à limiter les consultations participatives, les analyses de la pauvreté et donc la qualité des stratégies définies. Les DSRP intérimaires sont très souvent des documents médiocres, réalisés au plus vite et souvent par des consultants externes⁴⁰.
- *Le manque d'intégration avec les autres plans gouvernementaux et les initiatives internationales de développement* : Les DSRP ne sont souvent pas intégrés dans les objectifs, prévisions budgétaires et cycles de programmation existants du gouvernement, ni même avec les instruments d'aide tels que les Facilités de Croissance et de Réduction de la Pauvreté du FMI. Ils ne sont en général pas connectés avec les initiatives internationales à long terme telles que les Objectifs de Développement du Millénaire et les questions transversales telles que le genre, l'environnement, le VIH/SIDA, etc.
- *Un modèle de développement à sens unique* : Malgré la volonté affichée d'adapter les mesures de lutte contre la pauvreté, il n'est souvent pas possible de négocier l'ensemble des politiques d'ajustement macroéconomique qui dominent encore largement les DSRP nationaux, ni même de remettre en question le modèle de développement néo-libéral de croissance et ses prescriptions.
- *Le manque de priorisation*, à la fois dans le choix des mesures à mettre en oeuvre (et les indicateurs de résultat associés) et dans l'allocation des dépenses publiques.
- *L'usage des ressources* : La mise en oeuvre du processus nécessite énormément de temps et de ressources, qui excèdent les ressources disponibles du pays (du gouvernement mais aussi des autres acteurs) en matière d'administration, de prise de décision, de négociation, etc.
- *Des faiblesses en matière de capacités, de données et de contrôle* : Les procédures budgétaires et systèmes de gestion des dépenses publiques actuels sont encore trop faibles dans les pays considérés pour supporter le programme global de dépenses publiques associé au DSRP. Les analyses préliminaires sont souvent basées sur des données insuffisantes ou dépassées, les problèmes de collecte des données s'ajoutant aux faiblesses des institutions locales en matière de contrôle et d'évaluation.
- *Peu d'attention est prêtée aux conditions particulières des pays en guerre ou en crise.*
- Opportunités :

⁴⁰ Mais, contrairement aux documents finaux qui sont censés être très fouillés et complets, les DSRP intérimaires visent surtout à résumer les politiques existantes et peuvent donc être préparés assez rapidement.

- *Le soutien et la coordination des bailleurs de fonds* : Le DSRP vise à devenir le cadre autour duquel l'assistance internationale pourrait être coordonnée, en évitant les procédures parallèles. A cette fin, les agences de coopération devraient revoir leur politique et restructurer leurs modalités d'intervention afin de se conformer au principe du DSRP, et donc revoir leurs instruments d'aide sur une base nationale. Une meilleure coordination des bailleurs de fonds en soutien au DSRP peut notamment être atteinte à travers la réduction du nombre de conditionnalités à quelques conditions communes qui reflètent les objectifs du DSRP, à travers la rationalisation des procédures et leur adaptation aux propres mécanismes du gouvernement, à travers des missions et évaluations conjointes, ou encore des instruments de prêts par programmes et de support budgétaire pour combler les manques de ressources identifiés dans le DSRP. Ce dernier a le potentiel pour s'imposer comme cadre de référence de l'aide, mais seulement s'il est massivement soutenu par la communauté des bailleurs de fonds.
 - *L'intégration du DSRP comme cadre de référence* : L'intégration du DSRP aux autres processus de décision du gouvernement apparaît nécessaire pour qu'il devienne le cadre de référence en matière de planification du développement. Un aspect important pour prioriser les stratégies et les dépenses repose sur l'estimation totale des coûts des actions proposées dans un cadre des dépenses à moyen terme, cohérent avec le cadre macroéconomique global et intégrant les projets cofinancés de l'extérieur.
 - *Le renforcement des capacités* : L'amélioration des systèmes de gestion des dépenses publiques est cruciale pour attirer le soutien des bailleurs de fonds au DSRP.
 - *Des stratégies innovatrices* : Le DSRP offre, en principe, l'opportunité d'innover en matière de stratégies de réduction de la pauvreté, contrairement aux stratégies non seulement « taille unique » mais également « unisexes »⁴¹ qui sont généralement imposées par les IFI.
 - *L'amélioration du processus* : L'approche participative et le processus d'apprentissage ouvrent la porte à une amélioration continue. Ainsi par exemple des instruments tels que les Analyses d'Impact sur la Pauvreté et la Situation sociale (AIPS) des principaux programmes et politiques, pourraient et devraient être partie intégrante du processus de DSRP. Les modes de participation pourraient également être améliorés, notamment pour passer d'une simple consultation à une réelle approche de délibération publique.
- Menaces :
 - *En matière de crédibilité : changement effectif ou simple changement de discours ?* Il existe énormément de scepticisme quant à la réelle volonté (et capacité) du FMI, de la Banque Mondiale et des autres bailleurs de fonds de changer de comportement, notamment vu qu'un élément capital des DSRP reste la matrice de politiques d'ajustement, ce qui sous-entend la préséance des conditions macroéconomiques. Cela signifierait que le DSRP ne serait qu'un moyen de re-légitimer les Institutions de Bretton Woods par un simple changement de discours, ce qui anéantirait toute sa crédibilité. Ainsi, une revue quelque peu virulente du DSRP proclame que « lutter contre la pauvreté devient la nouvelle justification des vieilles prescriptions visant à augmenter l'ouverture globale du « pays hôte » aux acteurs économiques extérieurs et aux règles du libre marché ». « Il existe [...] un danger évident que le langage soit utilisé pour légitimer et justifier la continuation des politiques produisant de la

⁴¹ Ce qui donne rarement des résultats probants !

pauvreté et de cadres politiques qui ont pourtant échoué»⁴². En outre, pour être crédible, le DSRP ne devrait pas être influencé par ce que ses concepteurs nationaux pressentent des attentes des bailleurs de fonds, ce qui est fortement remis en question.

- *L'engagement de la part du gouvernement* : L'engagement du gouvernement est critique pour assurer la mise en œuvre et l'efficacité du DSRP.
- *Des menaces extérieures* : L'atteinte des objectifs du DSRP dépendra de contraintes extérieures, tant au niveau des conditions internationales de la croissance (accès aux marchés extérieurs, etc.)⁴³ que d'un financement adéquat (contrairement à la diminution actuelle et prévisible des flux d'aide publique au développement).
- *Le manque de capacités* : La mise en œuvre du DSRP dépend de manière critique de l'amélioration de la gouvernance, de la gestion des dépenses publiques, du contrôle et du suivi des fonds dans les pays considérés, étant donné que ces questions déterminent pour une bonne part le soutien des bailleurs de fonds. Le DSRP doit également mieux tenir compte des indicateurs et du suivi de la performance, notamment en améliorant les bases de données disponibles pour suivre l'évolution de la pauvreté.
- *Un manque de soutien* : Le difficile passage de la plupart des bailleurs de fonds à l'aide budgétaire et la coexistence de conditionnalités, procédures et instruments parallèles, risquent de miner la crédibilité du DSRP comme document de référence. En particulier, l'alignement des activités des Institutions de Bretton Woods en accord avec le DSRP apparaît critique pour promouvoir son rôle dominant.
- *La viabilité après PPTE* : Le DSRP devra faire ses preuves sur une assez longue période de mise en œuvre ; le risque de perdre toute motivation après l'obtention de la remise de dette dans le cadre de l'initiative PPTE n'est pas à négliger.

4. Le DSRP, incarnation d'un nouveau paradigme de l'aide au développement ou sous-produit des PAS ? Étude du processus de DSRP au Bénin

Si l'on s'en tient au concept même du DSRP, tout indique que celui-ci constitue l'incarnation parfaite du nouveau paradigme « partenarial » de l'aide au développement : conçu comme une réponse aux problèmes inhérents au système de l'aide identifiés lors d'évaluations de performance, ses principes directeurs sont l'appropriation, la participation, la responsabilité mutuelle et le partenariat, l'orientation vers les résultats, etc. Cependant en pratique, on peut se demander si le DSRP ne serait pas qu'un simple « sous-produit du PAS », une sorte de « placebo » visant à re-légitimer la continuation de pratiques qui ne sont désormais plus acceptables sous le label « ajustement structurel », comme peut le suggérer l'importance majeure que gardent les conditions macroéconomiques dans les premiers DSRP. Tout comme l'a remarqué Stiglitz à propos du modèle de base et de l'idéologie du FMI, « [...] il est encore trop tôt pour savoir si, ou comment, ce basculement rhétorique va influencer sur les politiques qu'il met en œuvre dans les pays. Jusqu'à présent, on ne voit rien venir [...] »⁴⁴.

Nous proposons de tester une série d'hypothèses de travail, à la base du principe de DSRP, à partir de l'étude de cas du processus mené au Bénin. Après avoir donné quelques pistes pour

⁴² Jubilee South, Focus on the Global South, AWEAPON, Centro de Estudios Internacionales with support of the World Council of Churches, 2001, « The World Bank and the PRSP: Flawed Thinking and Failing Experiences », 16 novembre (notre traduction).

⁴³ Et ici se pose tout le débat sur la réforme du système commercial international. Voir par exemple Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) / Third World Network (TWN), 2001, « The Multilateral Trading System : A Development Perspective » ; Khor (M.), 2001, « Present problems and future shape of the WTO and the multilateral trading system », *Third World Network Briefing Paper no. 2*, septembre.

⁴⁴ Stiglitz (2002), *op.cit.*, p. 302.

élargir le débat, nous proposerons quelques pistes de réflexion quand aux opportunités stratégiques qu'offre le DSRP aux pays en développement.

4.1 Brève présentation du contexte national

4.1.1 Contexte général

Les profondes réformes adoptées au Bénin depuis la *Conférence des Forces Vives de la Nation*, qui a vu l'instauration d'une démocratie stable en 1990, ont permis de bons progrès économiques, traduits par une croissance annuelle passant de -2,7% en 1989 à une moyenne de 5% en 2000. Néanmoins le cadre macroéconomique favorable n'a pas réussi à réduire la pauvreté, qui est encore largement prégnante. Le Bénin reste à un très faible niveau de développement humain, classé 147^{ème} selon l'IDH (Indice de Développement Humain) du PNUD en 1999.

Le Bénin est souvent cité comme un modèle de réussite en matière de démocratie en Afrique, ce qui lui a valu sans doute de bénéficier de grandes quantités d'aide internationale, qu'on a pu qualifier de « rente de la démocratie ». Néanmoins d'aucuns arguent que la démocratisation au Bénin reste incomplète sous beaucoup d'aspects et témoigne de nombreux dysfonctionnements (une démocratie locale inexistante, le blocage du processus de décentralisation, un système politique extrêmement clientéliste, la corruption rampante, de faibles capacités régulatrices de l'Etat, la politisation de l'administration, etc.), ce qui lui vaut d'être qualifié de « démocratie néo-patrimoniale dépendante de l'aide extérieure ». En effet, la recherche de la captation de rente y apparaît généralisée et le Bénin souffre d'immobilisme politique, toutes les réformes entreprises depuis le renouveau démocratique ayant été initiées et en bonne part financées de l'extérieur⁴⁵. Or, ce contexte politique n'est pas sans rapport avec le DSRP qui s'y inscrit et est contraint par lui tout en essayant de le modifier.

Le Bénin a entrepris trois PAS depuis 1989 et bénéficie de son premier programme appuyé par la FRPC depuis juillet 2000. Fort dépendant de l'aide extérieure, l'aide publique au développement (APD) s'élevait en 2000 à 9% du PIB (17,5% en 1994 !)⁴⁶. Mais le Bénin fait preuve d'une faible capacité d'absorption des crédits, ne consommant en gros qu'un tiers des engagements d'aide extérieure, ce qui laisse penser qu'il serait sur-assisté.

La coordination et la gestion de l'aide sont assurées, selon la nature de l'assistance, par plusieurs entités, relevant principalement des Ministères des Finances et de l'Economie, du Plan⁴⁷ et des Affaires étrangères et de la Coopération. On observe cependant en pratique une mauvaise coordination de l'aide, tant au niveau des institutions gouvernementales qui ne communiquent guère entre elles, que des différents bailleurs de fonds qui poursuivent individuellement leurs propres programmes selon leurs propres procédures, ce qui limite la cohérence de l'action gouvernementale⁴⁸.

⁴⁵ Bierschenk (T.), Bako-Arifari (N.) & Thioléron (E.), 2001, « Institutionalising the PRSP Approach in Benin », *PRSP Institutionalisation Study: Final Report, Chapter 2*, ODI/SPA.

⁴⁶ Banque Mondiale, Indicateurs de Développement, 2001.

⁴⁷ Ministère d'Etat Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, du Plan, du Développement et de la Promotion de l'Emploi (MECCAG-PDPE), que nous appelons « Ministère du Plan » par mesure de simplicité.

⁴⁸ PNUD – MECCAG-PDPE, 2000, *Coopération pour le développement – Bénin – Rapport 1999* ; Bierschenk & al. (2001), *op.cit.*, p. 11-12.

Le Bénin est devenu éligible à l'initiative PPTE renforcée en 2000, ce qui lui vaudra une remise de dette s'élevant à 460 millions de dollars US, étalée sur vingt ans, lorsqu'il aura atteint le point d'achèvement. Il a déjà bénéficié d'une réduction de dette intérimaire en 2000 et 2001. Concrètement, certains créiteurs ont accepté unilatéralement de réduire la dette du Bénin pourvu que les fonds libérés soient redistribués aux secteurs sociaux.

Le Bénin mène des politiques et programmes de lutte contre la pauvreté (sous différentes appellations) depuis longtemps, sans doute depuis la période marxiste-léniniste d'avant 1990. Le thème de la réduction de la pauvreté est ancré dans diverses initiatives préalables, notamment plusieurs tables-rondes et conférences avec les partenaires au développement dès 1992, la stratégie liée à la Dimension sociale du Développement (1994), le Programme national pour l'Emploi, la création de différentes entités visant à gérer des programmes de lutte contre la pauvreté, les plans gouvernementaux de développement, etc.⁴⁹ Il faut remarquer que beaucoup de politiques et programmes de lutte contre la pauvreté réalisés avant l'avènement du DSRP ont été formulés sur la base d'exercices de consultation nationale (tables-rondes, conférences nationales) avec la participation des partenaires au développement.

La dite société civile béninoise, du moins sous l'aspect des associations et des ONG, est une création relativement récente, qu'on peut dater du temps du Renouveau démocratique de 1990. On y voit à partir du milieu des années 1980, la lente apparition d'un mouvement associatif autonome. Par la suite, on assiste à une véritable explosion du mouvement associatif sous la forme d'ONG, avec plusieurs milliers de ces dernières actuellement recensées. Le secteur des ONG au Bénin semble plus récent que dans les pays voisins, et apparu en parallèle avec le processus de réformes économiques et politico-institutionnelles⁵⁰. D'autres mouvements sociaux font néanmoins entendre leur voix et ont notamment participé aux critiques du régime qui ont conduit à la Conférence nationale : les Eglises, les mouvements syndicaux, les étudiants, etc. Le Bénin est également remarquable pour ses « ONG d'Etat », agences spécialisées, placées sous la tutelle administrative d'un ministère mais disposant d'une certaine autonomie financière et de gestion.

4.1.2 Le processus de DSRP au Bénin

Le processus de DSRP a commencé au Bénin en novembre 1999, par un atelier technique rassemblant les agences gouvernementales concernées, le FMI, la Banque Mondiale et les autres partenaires au développement. Le gouvernement a commencé à élaborer le DSRP intérimaire au mois de décembre, lequel a été approuvé par les Conseils d'Administration du FMI et de la Banque Mondiale en juillet 2000. L'élaboration du document final a commencé en janvier 2001 et sa rédaction en septembre, laquelle n'a impliqué que des Béninois. Le DSRP final, qui était initialement prévu pour avril 2001, ne sera donc en fait officialisé qu'en 2002, le processus ayant été retardé notamment par les élections présidentielles de mars 2001.

Le processus de DSRP est officiellement piloté par une commission spéciale nommée par décret présidentiel le 2 novembre 2000, sur proposition du Ministre d'Etat chargé du Plan, la

⁴⁹ Ministère du Plan, de la Restructuration Economique et de la Promotion de l'Emploi (MPRE-PE), 1998, *Plan d'orientation 1998-2002 – Rapport général* ; Bénin – *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté intérimaire*, 26 Juin 2000 ; Bierschenk & al. (2001), *op.cit.*

⁵⁰ Pirotte (G.), 2002, *L'invention des sociétés civiles en Europe de l'Est (Roumanie) et en Afrique subsaharienne (Bénin)*, Thèse de doctorat en Sociologie, Université de Liège.

Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté (CNDLP). Elle est composée du Ministre d'Etat chargé du Plan comme Président, du Ministre des Finances et de l'Economie comme Vice-Président, de membres de l'administration publique (ministères sectoriels) et de représentants de la société civile et du secteur privé (syndicats, associations, Université nationale, etc.).

Les organes exécutifs de la Commission sont d'une part, le *Comité Technique*, composé de cadres issus principalement des ministères, qui rend opérationnelles les orientations données par la Commission ; d'autre part, le *Secrétariat Technique (Permanent)* (ST-CNDLP), composé d'un secrétaire technique, d'un assistant et de quelques membres de personnel, qui est en charge de la gestion journalière des activités. Celui-ci, situé dans les bâtiments du Ministère des Finances, a été le réel organe moteur du DSRP au Bénin⁵¹. Le leadership du processus de DSRP y est en outre notoirement sujet à des luttes de compétences entre les Ministères du Plan et des Finances⁵². Si la logique du DSRP voudrait que le Ministère du Plan soit l'autorité dominante, les Institutions de Bretton Woods ont malgré tout soutenu leur interlocuteur de longue date, le Ministère des Finances. Une revue du DSRP au Bénin a d'ailleurs mis en évidence que la « compétition » entre les Institutions de Bretton Woods et les agences des Nations Unies a en quelque sorte encouragé la compétition politique interne entre les deux ministères : la préférence du FMI et de la Banque Mondiale en faveur du Ministère des Finances, contre celle du PNUD pour le Ministère du Plan avec lequel il a de vieilles attaches, semble ne pas avoir facilité le processus⁵³.

La CNDLP a commandité en 2001⁵⁴ cinq études thématiques visant à élaborer le diagnostic de la pauvreté, portant notamment sur l'identification et l'analyse des causes structurelles et des déterminants de la pauvreté, l'évaluation des principales politiques sociales, économiques et financières menées depuis 1990 et leurs impacts sur la pauvreté, ainsi qu'une évaluation des capacités institutionnelles de mise en œuvre de politiques sociales. Ces études ont été co-financées par les partenaires au développement et menées par des consultants nationaux. Elles indiquent que, malgré un progrès économique favorable, la pauvreté et les inégalités ne se sont pas réduites dans la dernière décennie.

Si la plupart des DSRP intérimaires ont été de qualité très médiocre, se résumant à une simple liste de bonnes intentions, ceci dû sans doute à la pression d'atteindre au plus tôt le point de décision de l'initiative PPTE⁵⁵, le cas du Bénin ne fait pas exception. Le DSRP intérimaire, rédigé par le seul ST-CNDLP, présente tout d'abord superficiellement le profil de la pauvreté dans le pays, le cadre structurel et macroéconomique, avant de suggérer une approche stratégique banale reposant sur les idées classiques de consolider le cadre macroéconomique, d'accélérer la croissance, de développer les compétences nationales, d'améliorer la fourniture de services, etc. En l'occurrence, il ne fait aucune proposition concrète en termes d'indicateurs d'impact, de suivi et d'évaluation, ni de besoins concrets de financement. En

⁵¹ Cependant Bierschenk & al. (2001) déplorent que tous les membres du Secrétariat ne semblent pas impliqués activement dans la préparation du DSRP et que certains comprennent difficilement l'anglais (alors que la majorité des débats et des guides en la matière sont dans cette langue) et ne sont pas connectés à l'Internet.

⁵² En effet, la personne responsable concrètement de la gestion du DSRP, le Secrétaire Permanent de la CNDLP, n'est autre que... le Secrétaire Technique du Programme d'Ajustement Structurel (ST-PAS), qui est rattaché au Ministère des Finances. Son adjoint est, lui, rattaché au Ministère du Plan.

⁵³ Ministère des Affaires étrangères du Danemark (DANIDA), 2001, « Contribution to the PRSP Review ».

⁵⁴ Alors que le DSRP intérimaire est sorti en juin 2000.

⁵⁵ Banque inter-américaine de Développement (IDB), 2001, « IDB Contribution to the Review of the PRSP Approach » ; FMI / OCDE / Banque Mondiale, 2001, « Summary of the Joint PRSP Review Meeting ».

outre, il insiste beaucoup sur le rôle des partenaires au développement, tant pour leur soutien passé qu'à venir.

La communauté des bailleurs de fonds présente au Bénin⁵⁶ a été sollicitée pour commenter le DSRP intérimaire et les avant-projets de document final, et a été assez sévère à leur rencontre. Outre les recommandations habituelles qu'on retrouve dans la plupart des revues de DSRP, telles que le besoin de réelle participation et d'augmenter les capacités de gouvernance nationale, leurs principales remarques quant au processus béninois ont eu trait au besoin d'impliquer les entités démocratiquement élues (l'Assemblée Nationale), les organisations de base, les bénéficiaires et les partenaires au développement ; d'appliquer une approche plus sectorielle afin d'éviter de se confiner à un plan socio-économique général insistant trop sur les aspects macro-économiques au détriment des spécificités sectorielles ; d'accorder davantage d'importance aux indicateurs et au plan de financement ; de laisser plus de place au secteur privé dans les stratégies de développement ; en outre, chaque organisation a insisté sur le besoin de tenir compte de ses propres priorités : la santé, l'équité, le genre, etc.

Si d'autres exercices d'élaboration de stratégies ont existé avant le DSRP, ce qu'il y a de nouveau avec l'introduction de celui-ci, c'est l'intégration du thème de la lutte contre la pauvreté dans le cadre macroéconomique global. Mais en fait au Bénin, un document fondamental a été issu avant le DSRP : le Programme d'Action Gouvernementale, deuxième plan quinquennal (PAG II), adopté officiellement en août 2001. Préparé par le Ministère du Plan, il détermine le plan d'action pour le second mandat du Président Kérékou et couvre donc la période 2001-2006. Si le PAG II a entre autres objectifs de « renforcer la lutte contre la pauvreté », les deux processus de PAG et de DSRP ont été menés parallèlement, sans apports réciproques, sous l'autorité réelle de deux ministères différents qui plus est. La logique du DSRP aurait voulu qu'il serve comme un cadre analytique global sur base duquel concevoir le plan d'action du gouvernement, au lieu de venir après, ce qui risque de le reléguer au volet social d'un programme gouvernemental (démagogique qui plus est).

Au niveau du processus participatif, après que les Institutions de Bretton Woods aient conduit un atelier pour présenter le concept de DSRP aux instances gouvernementales et aux autres partenaires au développement, le gouvernement a d'abord mené des consultations préliminaires avec des institutions et des groupes organisés, ensuite avec la société civile et le secteur privé, pour les informer de l'approche du DSRP. La CNDLP a conduit une série de consultations à différents niveaux : ministériel, national (avec la participation d'OSC), de même que six séminaires départementaux sur la dimension spatiale de la pauvreté incluant la participation de la société civile, mais il n'y a pas eu d'atelier sectoriel spécifique sur le sujet. Une session d'information a été menée à l'attention des membres du Parlement mais ceux-ci n'ont pas été directement impliqués dans le processus participatif. Un second tour de consultations, cette fois les impliquant, est prévu avant la finalisation du document. Trois forums nationaux ont été organisés, qui peuvent être vus comme faisant partie du processus consultatif, sur l'accélération de la croissance économique, la réforme des secteurs de l'eau et de l'électricité, ainsi que la réforme de l'administration publique.

Le gouvernement, après avoir soumis l'ordre du jour du processus de DSRP aux bailleurs de fonds, a fait appel à leur contribution, tant financière qu'à travers la participation aux consultations nationales. Les partenaires au développement ont participé à une commission de pilotage du DSRP, à des séminaires de validation, à la définition des termes de référence des

⁵⁶ FMI, Banque Mondiale, Union Européenne, UNICEF, PNUD, OMS, FNUAP, USAID, GTZ, AFD, Ambassades allemande, française, néerlandaise et danoise, agences de coopération belge et suisse.

analyses préliminaires, et à la révision des avant-projets de documents. Concrètement, les bailleurs de fonds a apporté son soutien au processus participatif des manières suivantes :

- Les agences de coopération danoise et néerlandaise ont essayé d'impliquer la société civile dans le processus, au niveau national, à travers une série d'ateliers préparatoires (avec les associations professionnelles, etc.) ; ces activités ont été gérées par une organisation de recherche indépendante ;
- La coopération allemande a participé au processus de différentes façons : le soutien à l'approche participative (organisation des six ateliers départementaux impliquant la société civile locale), le renforcement de l'appareil statistique national, le développement d'indicateurs de suivi de la pauvreté, l'évaluation des capacités institutionnelles pour mettre en œuvre le DSRP, de même que le financement de missions ponctuelles par des spécialistes. Une seconde tournée d'ateliers départementaux était prévue mais a été abandonnée.
- Le PNUD a fourni les données sur la pauvreté depuis 1990. Cependant le PNUD et l'UNICEF ont refusé de financer d'autres actions comme prévu, les jugeant non transparentes.
- Plusieurs agences de coopération ont participé à des rencontres techniques pour préparer les ateliers consultatifs.

4.2 Test des hypothèses

Nous présentons ici une série d'hypothèses à la base du DSRP, tout d'abord en justifiant leur raison d'être, ensuite en les appliquant à l'étude du cas du Bénin⁵⁷. Remarquons que ces hypothèses sont largement interdépendantes, se renforcent et forment un ensemble cohérent.

4.2.1 Réformes préalables

La dévolution du contrôle des fonds aux institutions gouvernementales nécessite des réformes préalables de renforcement de leurs capacités. Une plus grande efficacité et transparence des dépenses publiques est une précondition à la mobilisation des ressources extérieures autour du DSRP, dans la mesure où celui-ci devrait être associé à une augmentation de l'aide budgétaire. Les études à ce jour montrent que les impacts actuels et prévus du DSRP sont tributaires du volume et de la vigueur des réformes préalablement accomplies dans le pays considéré, notamment en matière de contexte institutionnel et politique, de réformes budgétaires, de gestion des dépenses publiques et de systèmes de contrôle et de suivi⁵⁸.

Les bailleurs de fonds soutiennent, depuis longtemps, certes, mais en particulier en relation avec l'introduction du DSRP, des réformes visant à renforcer les capacités institutionnelles de l'Etat. Ces efforts sont liés à l'idée de la bonne gouvernance, ce qui inclut les thèmes de démocratie et de droits de l'homme, de transparence et de lutte contre la corruption, de fonctionnement des services publics, etc. Contrairement aux PAS qui avaient relégué la question du renforcement de la fonction publique à une phase avancée des réformes, on

⁵⁷ Entretiens personnels ; Bierschenk & al. (2001), *op.cit.* ; DSRP intérimaire du Bénin ; Banque Mondiale, 2001, « Benin – Public Expenditure Adjustment Credit Project (PERAC) », *Project Information Document*, PID10333 ; MECCAG-PDPE (2000), *op.cit.* ; ...

⁵⁸ Overseas Development Institute (ODI) / Partenariat Stratégique avec l'Afrique (PSA), 2001, *PRSP Institutionalisation Study: Final Report*, Londres, ODI.

commence à reconnaître qu'il s'agit là d'une condition *sine qua non* de l'amélioration de la gestion des finances publiques et notamment de l'aide.

Au Bénin, la **réforme budgétaire**, entreprise à partir de 1999 et notamment soutenue par les Institutions de Bretton Woods et la Coopération technique française, constitue une illustration majeure de coopération au renforcement des capacités institutionnelles. Elle vise à augmenter l'efficacité du système de finances publiques et à rendre la gestion du budget national plus transparente, à travers l'amélioration des processus de préparation du budget et l'unification de celui-ci, la modernisation du système de suivi et de contrôle des dépenses, la responsabilisation des ministères sectoriels (allocation des ressources par secteurs) et l'utilisation d'indicateurs de performance. Concrètement, les diverses réformes consistent en :

- Le PERAC, imposé par la Banque Mondiale, visant principalement à passer d'un budget de moyens vers un budget de résultats ;
- Une nouvelle nomenclature budgétaire et un plan comptable en accord avec ceux de l'UEMOA ;
- Un programme informatique de suivi de l'exécution du budget, avec une seule saisie des données au niveau des ministères sectoriels ;
- Un programme de préparation du budget allant de pair avec la conception d'un cadre des dépenses à moyen terme ;
- Un système de contrôle et de suivi financier.

Un changement significatif a été introduit : alors qu'auparavant, le Département du Budget du Ministère des Finances possédait plein pouvoir sur le budget, désormais les directions administratives des différents ministères sectoriels ont davantage de responsabilités en matière de budget et de dépenses. Un objectif est de donner plus de pouvoir aux ministères sociaux, mais leurs capacités d'administration devraient tout d'abord être renforcées au risque qu'ils n'arrivent pas à absorber les fonds qui leur sont alloués. Les contrôles financiers sont à la fois internes et externes, mais limités aux aspects techniques ; il n'y a pas de contrôle politique du budget⁵⁹. Il faut remarquer que les réformes de la gestion des finances publiques entreprises dans le cadre du PERAC ont sans aucun doute facilité la réforme budgétaire dans sa totalité et constitué un atout pour l'introduction de l'approche du DSRP, par rapport aux autres pays qui ne l'ont pas testé.

Outre la réforme budgétaire, différents efforts ont été faits pour améliorer la gestion des finances publiques, par exemple dans le domaine de l'administration des taxes, de la consolidation des réformes fiscales et des mesures anti-corruption. La lutte contre la corruption, laquelle semble généralisée au Bénin, est prise en charge par le gouvernement⁶⁰, notamment à travers une Cellule de Moralisation de la Vie Publique. La communauté internationale n'est pas associée directement à la lutte contre la corruption, mais indirectement à travers le soutien (et souvent l'initiation) de réformes qui augmentent la transparence de la gestion publique (programmes informatiques de suivi des dépenses, etc.). Cependant, on a pu remarquer que « les mesures ad hoc et les créations institutionnelles visant à améliorer la transparence et la responsabilité ont proliféré au point de se dupliquer l'une l'autre et de miner les mécanismes étatiques ordinaires tout en manquant chroniquement de ressources pour fonctionner efficacement »⁶¹. Ces auteurs citent même une étude qui a mis en évidence la fait

⁵⁹ Comme les événements récents l'ont confirmé, avec le décret présidentiel qui a imposé le budget 2002.

⁶⁰ L'ancien Ministre des Finances a même publié un ouvrage sur le sujet : voir Bio Tchané (A.), en collaboration avec Montigny (Ph.), 2000, *Lutter contre la corruption. Un impératif pour le développement du Bénin dans l'économie internationale*, Paris, L'Harmattan / Le Flamboyant.

⁶¹ Bierschenk & al. (2001), *op.cit.*, pp. 32, 33 (notre traduction).

que les instruments installés au Bénin pour améliorer la gestion des finances publiques ont été systématiquement détournés de leurs objectifs originels, que d'autres ont augmenté la corruption et que certains mécanismes étatiques de contrôle interne sont considérés comme ayant aidé à légitimer des pratiques de corruption ! Cela met en doute la capacité potentielle des nouvelles procédures budgétaires à modifier les comportements illégitimes. Enfin, une réforme budgétaire est un processus très difficile qui est susceptible d'être contrecarré s'il n'est pas bien compris et internalisé par l'ensemble de l'administration. La résistance du personnel à la réforme est reconnue au Bénin, où les structures d'incitants, les rôles et les règles de l'administration publique n'encouragent pas les comportements nécessaires à la réforme budgétaire.

Le débat sur *l'appui budgétaire* divise la communauté des bailleurs de fonds. Tout le monde est d'accord sur le fait que des garanties de capacités suffisantes sont nécessaires au préalable⁶² ; certains bailleurs sont partisans d'augmenter l'aide budgétaire (vu qu'elle permet de simplifier les procédures, d'augmenter les taux de consommation, de renforcer l'Etat contrairement aux projets isolés, etc., et au vu de la fongibilité des fonds), d'autres sont définitivement contre le principe (voulant garder le contrôle des fonds, craignant la corruption, ...). Un argument qui peut jouer en faveur de l'aide budgétaire est qu'on remarque une dynamique positive entre le passage à des formes de financement plus flexibles et le renforcement de la gestion des dépenses publiques⁶³.

Le Bénin a déjà bénéficié de sommes non négligeables d'aide budgétaire de la part de plusieurs bailleurs (la Banque Mondiale, le FMI, l'Union Européenne, le Danemark, les Pays-Bas, ainsi que la BAD), certains ont marqué leur intérêt en la matière (la Suisse, la Belgique), mais d'autres (la France, l'Allemagne) sont très réticents à l'idée de passer au support budgétaire. Il existe déjà des arrangements de « pots communs » et de programmes de soutien sectoriels. Néanmoins la majorité des fonds d'aide restent en-dehors du budget du gouvernement, y compris beaucoup des crédits actuels de la Banque Mondiale.

En particulier, comme les bailleurs gardent l'exigence de contrôler l'allocation des fonds, un élément crucial qui pourrait agir en faveur de l'appui budgétaire est celui d'un système fiable de suivi des dépenses. Si la réforme budgétaire est encore loin d'être achevée au Bénin, la décentralisation de l'allocation des dépenses aux ministères sectoriels constitue sans doute un premier pas vers un meilleur contrôle des fonds.

En ce qui concerne les *capacités statistiques*, l'approche orientée vers les résultats du DSRP requiert des données et un système de suivi - évaluation fiables et appropriés. Au sein du Ministère du Plan, l'Institut National des Statistiques et de l'Analyse Economique (INSAE) est en charge de l'appareil statistique national. Sa Direction des Statistiques sociales réalise à la fois des études sur la pauvreté (enquêtes sur larges échantillons) et des études d'impact concernant les programmes mis en œuvre, avec les ministères sectoriels concernés. L'INSAE travaille en collaboration avec d'autres entités, par exemple le PNUD avec lequel il a réalisé les Enquêtes Légères Auprès des Ménages (ELAM) qui constituent une source majeure de données sociales au Bénin. Un nouveau recensement de la population a eu lieu du 15 au 28 février 2002, sous la direction du FNUAP, qui permettra une amélioration sensible des données de base. L'Observatoire du Changement Social (OCS), qui a été créé avec le soutien du PNUD en 1990, constituera l'entité responsable du suivi et de l'évaluation du DSRP. Il

⁶² Une mission conjointe réalisée fin 2001 par des représentants des coopérations européenne, néerlandaise et danoise (la Belgique s'y est jointe par après) a évalué les résultats et les opportunités d'augmenter l'appui budgétaire au Bénin, la manière de coordonner l'appui budgétaire non ciblé et d'harmoniser les indicateurs. Elle a conclu que ceci n'était pas à conseiller tant que certaines étapes préliminaires n'avaient pas été franchies.

⁶³ Department for International Development (DfID), 2001, « DFID Views on the PRSP Process », p. 8.

s'agit d'un réseau d'entités fonctionnelles se chargeant de collecte et d'analyse de données, coordonné par l'INSAE et également composé de l'Observatoire de l'Emploi et de la Fonction Publique (OEFP), de la Cellule d'Analyse de la Politique Economique (CAPE) et des départements statistiques des ministères sectoriels. Ses principaux produits sont la compilation régulière des résultats des études entreprises par ses différentes composantes. L'OCS bénéficie actuellement d'un large programme de renforcement des capacités, co-financé par les coopérations danoise et allemande. Les agences des Nations Unies présentes au Bénin développent par ailleurs une base d'indicateurs commune, à partir d'un logiciel de l'UNICEF étendu pour devenir une base de données socio-économiques nationale⁶⁴.

En bref, des réformes préalables nécessaires pour que l'approche du DSRP soit crédible ont certainement été entreprises au Bénin, en majorité avec le soutien des partenaires au développement. Toutefois, des capacités suffisantes manquent encore, en particulier dans le domaine de la gestion des finances publiques, d'autant plus si l'on envisage l'accroissement possible de l'appui budgétaire allant de pair avec le DSRP.

4.2.2 Appropriation et participation

L'appropriation des programmes de développement est désormais unanimement considérée comme une précondition à leur efficacité, la faible performance des anciens programmes d'ajustement étant souvent attribuée au manque d'appropriation nationale. En effet, « pour que la mise en œuvre des plans soit durable et efficace, il faut que tout le pays s'engage, sur la base d'un large consensus »⁶⁵. La vision actuelle est que l'aide sera plus efficace si l'on met le gouvernement bénéficiaire, de pair avec la société civile, aux commandes de la préparation et de la mise en œuvre des politiques de développement. Dans le cadre du DSRP, l'appropriation fait référence à la participation démocratique et à la responsabilité conjointe du processus, sous la direction effective du gouvernement. L'appropriation devrait donc être considérée des points de vue tant du gouvernement que de la nation en général. Cependant, l'examen des processus participatifs du DSRP est assez peu convaincant. On note que les processus de DSRP ont été principalement caractérisés par des structures ad hoc et pratiquement aucune institutionnalisation de la participation, que les formes de participation utilisées relèvent surtout de consultations, moins souvent de collaborations et rarement de prises de décision conjointe⁶⁶. En outre, la participation dans l'évaluation de la pauvreté devrait être entendue à deux niveaux conceptuels : celui des « protagonistes de base » (les pauvres) et celui des « parties institutionnelles » (au sein du gouvernement et de la société civile)⁶⁷, alors que très peu d'expériences témoignent d'une réelle prise en compte des acteurs de base.

Plusieurs bailleurs de fonds ont directement soutenu les actions de participation de la société civile et du gouvernement au processus de DSRP. Néanmoins, comme les revues des expériences de DSRP l'ont souligné unanimement, cette participation au processus a souvent été trop superficielle pour être réellement efficace.

⁶⁴ Le projet, appelé « BénInfo », est piloté par l'UNICEF en soutien à l'INSAE.

⁶⁵ Stiglitz (2002), *op.cit.*, p.80. Stiglitz poursuit par « Ce consensus, on ne l'établira que par la discussion, le type de débat ouvert que jusqu'à présent le FMI a refusé ».

⁶⁶ Eberlei (W.) 2001, « Institutionalised Participation in Processes Beyond the PRSP », étude réalisée pour le compte de la GTZ, septembre.

⁶⁷ Norton (A.) & Stephens (T.), 1995, « Participation in Poverty Assessments », *Social Policy and Resettlement Division*, Washington, Banque Mondiale.

En ce qui concerne l'appropriation, cette fois non pas du processus, mais des politiques conçues dans le cadre du DSRP, il existe un danger manifeste que ce document, qui doit être avalisé par les Conseils d'Administration du FMI et de la Banque Mondiale, et dont le contenu est parfois défini sur base de conseils issus de ces institutions, tente de s'adapter aux attentes de celles-ci. L'appropriation ne serait dès lors qu'une plus grande « internalisation des normes des IFI »⁶⁸.

Au Bénin, le processus de DSRP a fait preuve d'un relatif effort en matière de participation sur le terrain, d'autant plus que la consultation de la société civile pour l'élaboration des politiques était inexistante dans le pays auparavant. En fait, des acteurs divers ont été consultés : des représentants de la société civile (y compris dans les départements ruraux), du secteur privé, des ministères sectoriels (dans une faible mesure cependant), etc. Il faut remarquer que toutes les études et séminaires préliminaires ont compté sur des financements externes. Les séminaires ont été conduits entièrement en français, sans traduction vers les langues locales. Selon la GTZ, qui a participé au financement et à l'organisation des six ateliers départementaux de consultation et en a approuvé la structure⁶⁹, les débats furent francs et ouverts. Néanmoins, de nombreux griefs ont été soulevés à l'encontre de la crédibilité du processus participatif, ainsi notamment :

- Au niveau national, les ministères sectoriels n'ont guère reçu de soutien de la part de la CNDLP pour l'élaboration de leur document propre ; le Parlement n'a pas été impliqué formellement, à peine a-t-il été informé du processus et consulté sur l'avant-projet de document final.
- La société civile et le secteur privé n'ont été impliqués qu'au niveau national et non sectoriel. En outre, vu la « virtualité » de nombreuses ONG béninoises et la forte interrelation entre les sphères politique, civile et privée au Bénin, ladite société civile n'est guère crédible comme contrepoids effectif au gouvernement dans le débat sur les politiques de réduction de la pauvreté⁷⁰.
- La composition des séminaires départementaux était loin d'être idéale, ce qui a fait que les élus locaux et les pauvres eux-mêmes n'ont qu'à peine été consultés. La décentralisation, qui aurait permis une meilleure représentation locale, n'est hélas pas encore effective⁷¹. Ainsi donc, les résultats des consultations participatives ne sont pas considérés comme de haute qualité technique, vu que les séminaires n'ont touché qu'une faible partie de la population et que le processus participatif semble s'être réduit à une simple validation ex-post.
- La couverture médiatique du processus a été très limitée.
- De toute façon, il apparaît qu'il n'existe guère de capacités réelles en-dehors du gouvernement pour débattre d'une question aussi importante que la pauvreté, ni au niveau du Parlement, ni des partis politiques, ni de la dite société civile.
- Enfin, la participation dans le processus de DSRP semble n'avoir touché que des acteurs institutionnels et non des acteurs primaires⁷² (même au cours des séminaires

⁶⁸ CNUCED (2000), *op.cit.*, pp. 162-3 et CNUCED, 2002, « The PRSP Approach and Poverty Reduction in the Least Developed Countries », p. 4.

⁶⁹ Ces séminaires départementaux ont réuni entre 70 et 120 personnes, dont des représentants des ONG, des associations professionnelles et féminines, des unions de producteurs, des Eglises, etc.

⁷⁰ Pirotte (2002), *op.cit.* ; Bierschenk & al. (2001), *op.cit.*

⁷¹ Bierschenk & al. (2001) arguent d'ailleurs que, vu les formes existantes de gouvernance locale au Bénin, l'institutionnalisation d'un gouvernement représentatif à l'échelon local apparaît comme une précondition nécessaire pour les stratégies de réduction de la pauvreté

⁷² Alors que la participation des pauvres eux-mêmes aurait contribué à s'assurer que les stratégies identifiées pour réduire la pauvreté soient mieux ciblées et reflètent leurs préoccupations (voir Norton & Stephens, 1995).

départementaux) et n'avoir été qu'une action ponctuelle (un passage obligé) et non un processus dans la durée, ce qui lui ôte beaucoup de crédibilité.

Même si l'initiative du DSRP a été imposée par les Institutions de Bretton Woods et si ces dernières ont émis des lignes directrices pour guider les pays dans la réalisation de leur DSRP, le rôle de la communauté internationale a été assez limité au Bénin⁷³ ; une forte **appropriation du processus** peut certainement être attribuée à au moins une partie du gouvernement. Ce dernier a assumé le leadership du projet au niveau politique le plus élevé, avec la présidence du Ministre d'Etat chargé du Plan et la supervision journalière de celui des Finances (cela malgré une compétition notoire entre le personnel des deux entités)⁷⁴. Le Secrétariat Technique de la CNDLP a complètement assuré la direction des opérations depuis le début et a, seul, rédigé les documents.

Néanmoins l'appropriation du DSRP au Bénin est clairement limitée à un groupuscule de cadres de haut niveau, en contact avec la communauté internationale depuis longtemps et ayant donc internalisé leur approche⁷⁵. Hors de ce groupe de base, la connaissance relative au DSRP est très limitée, y compris au sein des ministères sectoriels qui auront à le mettre en œuvre. La CNDLP elle-même semble ne pas avoir joué un rôle important, servant uniquement comme une instance de validation du processus mené par le Secrétariat. Ce qui fait que, si l'appropriation du *processus* peut être reconnue dans le chef d'une frange du gouvernement, elle ne peut l'être dans celui de la nation, dans la mesure où les autres protagonistes (en particulier au niveau local) n'ont qu'à peine été impliqués.

Par contre, la réelle **appropriation des politiques** voudrait dire la possibilité (traduite dans la réalité) de concevoir des stratégies propres et adaptées. L'analyse du document final, lorsqu'il sera publié, permettra d'évaluer si une réelle adaptation aux conditions nationales des politiques a été réalisée, ou si les stratégies sont issues du même moule que les anciens PAS.

4.2.3 Partenariat

La relation traditionnelle de l'aide au développement, caractérisée par le rôle dominant des bailleurs de fonds et la passivité des gouvernements bénéficiaires, s'est non seulement traduite par un climat de méfiance générale et de faible appropriation de l'aide, mais également par un affaiblissement des incitants pour les gouvernements à améliorer leur gestion⁷⁶. Il est donc probable qu'encourager les gouvernements à jouer un rôle plus actif dans la conception et la mise en œuvre des programmes de développement les incitera à améliorer leur gestion et donc sera susceptible d'augmenter l'efficacité de l'aide.

Certaines institutions, telles que le CAD de l'OCDE et la Commission Européenne, ont, du moins dans leur discours, reconnu depuis longtemps la nécessité d'établir une relation partenariale avec les pays bénéficiaires. Le processus de DSRP, de même que le document lui-même, visent à renforcer le partenariat entre bailleurs et récipiendaires. Concrètement, un

⁷³ Certaines agences de coopération regrettent d'ailleurs ouvertement de n'avoir pas été davantage impliquées dans le processus, ou ont le sentiment de s'être vu imposer le DSRP par les Institutions de Bretton Woods...

⁷⁴ DANIDA (2001), *op.cit.*

⁷⁵ Bierschenk & al. (2001), *op.cit.* Pour la petite histoire, l'ancien Ministre des Finances, encore lui, a d'ailleurs été nommé à un haut poste au FMI.

⁷⁶ Van de Walle (N.) & Johnston (T.), 1996, *Improving Aid to Africa*, Washington, Overseas Development Council, p. 112.

véritable partenariat devrait signifier la possibilité de concevoir des politiques divergentes entre pays. Quoiqu'il en soit, la relation d'aide est par nature asymétrique, vu les différences de poids entre les deux parties et le fait que le bailleur reste celui qui décide quels partenaires sont éligibles selon ses critères.

Au Bénin, les bailleurs de fonds (même les Institutions de Bretton Woods) n'ont pas joué un rôle déterminant au niveau de la conception du DSRP. Ils n'ont pratiquement pas été consultés en cours d'élaboration du document mais ont seulement été appelés à commenter les avant-projets de documents ; ils ont à ce moment soumis une grande quantité de commentaires que le ST-CNDLP a dû traiter, ce qui a contribué à ralentir le processus. Par contre, nous le rappelons, les partenaires au développement ont largement soutenu le processus à travers un appui financier aux activités de participation, l'assistance technique à une série de ministères et le renforcement des capacités dans le domaine des statistiques.

Le processus de DSRP au Bénin a apparemment encouragé au moins une partie du gouvernement à jouer un rôle plus actif dans la conception des politiques de développement, mais il faudra voir au cours de la mise en œuvre s'il favorise en effet davantage de partenariat entre le gouvernement, la communauté internationale et les autres acteurs concernés.

4.2.4 Responsabilité

La notion de partenariat est inséparable de celle de responsabilité mutuelle entre les parties, bailleurs de fonds et bénéficiaires, ce qui appelle des mécanismes adéquats pour évaluer les performances respectives des partenaires. Mais soyons objectifs, la responsabilité la plus réelle incombe au gouvernement bénéficiaire, qui est responsable devant deux « principaux » : d'une part les bailleurs de fonds (pour la bonne utilisation des fonds d'aide) et d'autre part son électorat (pour l'utilisation des ressources nationales et les résultats des politiques menées). La responsabilité vis-à-vis des bailleurs de fonds nécessite la transparence des procédures, des mesures anti-corruption et une bonne capacité institutionnelle de gestion des fonds, d'autant plus que le DSRP pourrait être accompagné d'une intensification de l'appui budgétaire. La responsabilité vis-à-vis de la nation devrait vouloir dire un contrôle par un organisme légitime indépendant, par exemple un parlement démocratiquement élu.

Beaucoup des réformes entreprises au Bénin dans le domaine de la gestion des finances publiques et de la transparence tendent à améliorer le contrôle de la responsabilité du gouvernement envers les bailleurs de fonds, mais du chemin reste à faire pour avoir un système fiable. Par contre, la responsabilité vis-à-vis de la nation reste problématique, notamment de par la faible couverture médiatique des questions liées au DSRP et le contrôle presque inexistant du processus et des politiques par une entité légitime comme le parlement. Citons encore Bierschenk & al. qui notent que « beaucoup de gens de toutes origines sont convaincus que le DSRP sera utilisé par l'administration publique comme une opportunité de recherche de rente de plus ». Ceci illustre un sérieux manque de foi en l'engagement politique du gouvernement envers la réduction de la pauvreté et sa capacité à gérer le développement. Même les acteurs locaux attirent l'attention sur les risques d'un « soutien budgétaire ou par programme qui donnerait de l'argent à un gouvernement qu'ils voient comme largement irresponsable financièrement »⁷⁷ !! Notons encore qu'un Observatoire de la Gouvernance est en création, avec un groupe de réflexion issu notamment

⁷⁷ Bierschenk & al. (2001), *op.cit.*, p. 25 (notre traduction).

d'un partenariat entre le PNUD et la Chaire Unesco de l'Université d'Abomey-Calavi, ce qui laisse espérer une plus grande place au contrôle citoyen et au dialogue quant aux politiques.

4.2.5 Suivi et évaluation des résultats

Le rôle d'un système de suivi et de contrôle adapté au DSRP, permettant d'évaluer et de justifier la responsabilité par rapport aux bailleurs de fonds, est de première importance. En effet, comme nous l'avons souligné, le concept de DSRP devrait d'une certaine manière opérer un transfert de la gestion de l'aide vers le gouvernement, ce qui n'empêche que les bailleurs gardent le souci de s'assurer de l'utilisation efficiente des fonds. Ceci nécessite un système approprié de collecte des données, de suivi et d'évaluation, de même que des mécanismes de retour et de partage d'information afin de permettre la révision et l'adaptation des politiques (un principe au cœur du processus participatif, censé être récurrent, du DSRP).

Le DSRP devrait être associé à un ensemble « gérable » et mesurable d'indicateurs définis de commun accord, principalement de résultats mais aussi des indicateurs intermédiaires, d'*input* (financiers et physiques) et d'impact ; le développement de tels indicateurs fait d'ailleurs actuellement l'objet de recherches au sein des institutions d'aide au développement⁷⁸. Le système de suivi du DSRP requiert donc de nouvelles approches et procédures pour saisir cette dimension d'orientation vers les résultats et pour permettre la participation dans le processus de suivi. Un aspect crucial est celui de sélectionner conjointement un ensemble limité d'indicateurs qui puissent être mesurés de manière fiable et suivis assez facilement. Il apparaît que de nombreuses lacunes restent encore à combler pour rendre fiables les systèmes de suivi et d'évaluation, tant au niveau de la définition des indicateurs que de la collecte et du traitement des données. Notamment, si des indicateurs de résultats peuvent apparaître assez évidents dans les domaines où l'Etat intervient directement pour fournir des services (comme la santé ou l'éducation), il est beaucoup plus difficile d'en définir dans les secteurs où l'Etat se limite à un rôle régulateur (comme l'agriculture).

Il faut toutefois remarquer que, si l'on comprend aisément le souci de se focaliser davantage sur les résultats et moins sur les moyens de les atteindre, afin de laisser plus de marge de manœuvre aux concepteurs des politiques, il existe un risque simple lié aux indicateurs de résultats. Si l'on choisit quelques indicateurs de résultats, par exemple dans le domaine de la santé (le VIH/SIDA, le paludisme, etc.), en cours de mise en œuvre les acteurs risquent de déployer tous leurs moyens dans ces secteurs-là, afin d'atteindre les cibles, aux dépens des autres secteurs et du processus de soins, ce qui fait craindre une dégradation des autres services.

L'entité chargée de suivre les résultats des stratégies définies dans le DSRP au Bénin sera l'OCS, qui gèrera un mécanisme de suivi assez complexe. Plusieurs initiatives de renforcement des capacités statistiques ont été financées voire promues par les partenaires au développement. Par exemple, le bureau du PNUD au Bénin, qui a un programme de lutte contre la pauvreté depuis longtemps, a élaboré un sous-programme directement lié au suivi du

⁷⁸ Voir par exemple Prennushi (G.), 2000, « Indicators for Poverty Reduction Strategies », Workshop on *Performance Indicators: Implications for PRSPs*, Washington, Banque Mondiale ; Booth (D.) & Lucas (H.), 2001, « Desk Study of Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems – *Final Report* », Report commissioned by DfID for the SPA, Londres, ODI ; Commission Européenne (CE), 2000, *SPA Task Team on Contractual Relationship and Selectivity*, « Conditionality Reform, The Burkina Faso Pilot Case – Summary Report », Bruxelles.

DSRP et à l'évaluation de l'impact des politiques publiques. Néanmoins il apparaît que les capacités statistiques et d'évaluation sont encore trop faibles pour assurer un suivi fiable des stratégies de réduction de la pauvreté et que beaucoup d'efforts d'assistance technique sont encore nécessaires dans ce domaine. Un autre problème de taille concerne le transfert des informations et leur prise en compte au niveau politique pour éventuellement reformuler les stratégies, ce qui risque d'être difficile considérant les arcanes politiques béninoises.

4.2.6 Conditionnalité

Pour les créditeurs, la conditionnalité est vitale pour s'assurer que les mauvaises politiques ne sont pas récompensées, que les problèmes d'aléa moral sont minimisés et qu'un bon cadre politique est mis en place pour maximiser les chances d'utilisation efficiente des fonds. Même si les pays débiteurs acceptent généralement le principe d'une certaine conditionnalité, ses modalités et son contenu peuvent coûter cher, tant aux uns qu'aux autres⁷⁹ ; d'autre part ce principe entre clairement en tension avec celui de l'appropriation nationale. Il existe différents types de conditionnalités, selon leur nature (macro-économique, politique, sociale, liée à la gouvernance, technique) et selon qu'elles sont spécifiques ou contextuelles. Au cours des dernières années, les IFI ont connu un élargissement notable de leurs domaines d'activités, coïncidant avec une augmentation de leurs conditionnalités (à la fois explicites et implicites), en particulier en matière de gouvernance et de dépenses publiques⁸⁰. Mais comme nous l'avons fait remarquer, la conditionnalité a montré des résultats décevants et est empreinte de faiblesses intrinsèques (conflits potentiels émanant de la multiplication des objectifs, problèmes d'efficacité opérationnelle et de légitimité des agences de coopération, etc.). Par exemple, on a calculé qu'en moyenne, les pays d'Afrique subsaharienne étaient confrontés de la part des IFI à 23 conditionnalités strictement définies, plus 114 conditions assez librement définies !⁸¹ Une trop lourde conditionnalité a en outre miné les processus démocratiques dans les pays en développement et les a empêchés de se concentrer sur leurs priorités⁸².

Les problèmes associés au système actuel des conditionnalités (coûts de transaction, etc.) rendent pressant le besoin non seulement de réduire le nombre de conditions mais également de rationaliser les procédures et de les harmoniser avec les processus propres au gouvernement. En particulier, on pense à l'incohérence interne des Institutions de Bretton Woods et à la superposition des réformes qu'elles promeuvent, ce qu'on voit par exemple au travers des différences entre le DSRP et les conditionnalités liées aux autres instruments (PPTÉ, FRPC, CSR) ⁸³. Tout le monde reconnaît qu'il est urgent que ces institutions rationalisent leur conditionnalité.

Le concept de DSRP devrait idéalement être associé avec une conditionnalité négociée et limitée à quelques indicateurs de résultats, mais il serait illusoire de croire que l'avènement

⁷⁹ Killick (T.), 2000, « HIPC II and Conditionality: Business as Before or a New Beginning? », Commonwealth Secretariat Policy Workshop on *Debt, HIPC and Poverty Reduction*, 17-18 juillet, Londres.

⁸⁰ Kapur (D.), 1997, « The New Conditionalities of the International Financial Institutions », *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Papier de recherche pour le Groupe intergouvernemental des vingt-quatre, Volume VIII, Genève, CNUCED.

⁸¹ Kapur (D.) & Webb (R.), 2000, « Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions », *G-24 Discussion Paper Series no. 6*, Genève, CNUCED, août.

⁸² Stiglitz, *op.cit.*, p. 311.

⁸³ Commission Européenne (CE), 2001, *SPA Task Team on Contractual Relationship and Selectivity*, « Comparative Review of I-PRSP Targets and Conditionalities for HIPC Completion Point », Bruxelles ; 2000, « Review of Conditionalities used for the Floating HIPC Completion Point ».

des DSRP se traduira dans l'immédiat par l'abandon de la conditionnalité traditionnelle, et même de supposer que le nombre et la complexité des conditions seront réduits. Au contraire, le DSRP devrait voir s'ajouter aux conditionnalités traditionnelles une nouvelle forme focalisée sur les processus⁸⁴. Toutefois il faut reconnaître que quelques initiatives ponctuelles tendent à réduire la conditionnalité imposée au gouvernement béninois, ainsi par exemple la coopération danoise, qui a déjà pratiquement abandonné l'approche par projets pour travailler seulement *via* une approche programmes et l'appui budgétaire, a fortement limité sa conditionnalité qui se réduit à quelques conditions générales telles la démocratie, la bonne gouvernance, les droits de l'homme, etc.

4.2.7 Coordination

La mauvaise coordination de l'aide internationale et sa faible intégration aux politiques nationales, traduites par le contournement des procédures budgétaires et de prise de décision gouvernementales par une multitude de projets extérieurs, réduisent l'efficacité de l'aide et sèment la confusion dans le processus de développement⁸⁵. Les coûts de transaction liés aux nombreuses négociations des gouvernements avec leurs créiteurs (coûts d'information, d'opportunité et autres coûts financiers) sont en effet énormes et pourraient être réduits substantiellement si les agences d'aide étaient mieux coordonnées (en particulier les Institutions de Bretton Woods)⁸⁶. Ces négociations demandent beaucoup de temps aux cadres supérieurs des gouvernements et les détournent de tâches plus constructives telles que l'analyse, la conception et la mise en œuvre de politiques nationales de développement. En outre, la prolifération de projets et de bailleurs de fonds augmente le risque de duplication (voire d'antagonisme) entre les actions, et de gaspillage.

Le besoin de coordonner les efforts des différents bailleurs de fonds est donc amplement reconnu. Les lignes directrices du CAD de l'OCDE⁸⁷ soulignent d'ailleurs que « l'efficacité de l'aide passe par une meilleure coordination, grâce à la collaboration, à la réalisation d'activités conjointes et à la mise en commun des compétences et des ressources ». Dans la foulée de sa réforme entreprise depuis 1997, le Système des Nations Unies (SNU) essaie de renforcer la cohérence des actions des différentes agences qui le composent, en harmonisant les cycles d'intervention et en rationalisant ses procédures opérationnelles, notamment à travers le Plan-Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement (UNDAF).

L'approche du DSRP a le potentiel de faire avancer les choses en matière de coordination de l'aide si les agences de coopération s'alignent pour le soutenir. Le DSRP et les priorités qu'il met en avant sont censés devenir la référence principale sur laquelle baser la conception des programmes d'assistance des Institutions de Bretton Woods, mais aussi des autres bailleurs de fonds. Néanmoins ce principe risque d'être remis en question si les agences de coopération

⁸⁴ Booth & Lucas (2001), *op.cit.*, p. 4.

⁸⁵ CNUCED (2000), *op.cit.*, chapitre 6.

⁸⁶ Killick (T.), 1993, « Enhancing the Cost-Effectiveness of Africa's Negotiations with its Creditors », *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Papier de recherche pour le Groupe intergouvernemental des vingt-quatre, Volume VIII, Genève, CNUCED, étudie les coûts de transaction des gouvernements africains, principalement au regard des négociations liées à la dette. Killick (T.) & Stevens (S.), 1997, « Assessing the efficiency of mechanisms for dealing with the debt problem of low-income countries », in Iqbal (Z.) & Kanbur (R.) (eds), *External Finance for Low-Income Countries*, Washington, IMF Institute, ont estimé que le nombre total de négociations entre bailleurs de fonds et une trentaine de gouvernements africains durant la période 1980-1992 s'élevait à environ 7800. Actualisé en 1997, ce chiffre s'élève à environ 10000.

⁸⁷ OCDE/CAD (2001), *op.cit.*, p. 12.

n'acceptent pas de renoncer à leur approche individuelle par projets. Le FMI et la Banque Mondiale ont une responsabilité particulière pour démontrer leur volonté (et capacité) d'améliorer leur coordination en rapport avec le DSRP, notamment à travers l'harmonisation des stratégies d'aide pays avec les DSRP, l'alignement des conditionnalités et des politiques soutenues par les différents instruments de prêts concessionnels (CSRP et FRPC) et par une meilleure coopération entre les deux agences au niveau des évaluations du DSRP.

Divers mécanismes de coordination des bailleurs de fonds et d'intégration avec les programmes gouvernementaux ont existé au Bénin avant le DSRP. Depuis 1992, des consultations sectorielles (à travers des tables rondes) ont servi d'instruments de mobilisation des ressources extérieures. Suite à la réforme administrative en novembre 2000, le gouvernement a présenté ses orientations générales et programmes sectoriels, et appelé les différentes agences de coopération à choisir les secteurs privilégiés où elles pourvoiraient des fonds. Mais les problèmes de coordination de l'aide restent endémiques, ce qui se traduit entre autres par d'un côté le très faible taux de consommation des crédits mobilisés (environ 30%, ce qui est dû en partie à des procédures complexes et spécifique à chaque bailleur⁸⁸), de l'autre un déficit de mobilisation des ressources financières.

On peut voir des efforts visant à promouvoir la coordination des bailleurs de fonds sur le terrain. Par exemple, le PD/GG (développement participatif et bonne gouvernance) est un groupe de concertation initié par l'OCDE et d'abord coordonné par la coopération suisse, qui sert de forum informel de rencontre entre les principales agences de coopération basées à Cotonou. Il se réunit une fois par mois et aborde une série de thèmes tels que la corruption, la réforme administrative, la décentralisation et même le DSRP. La coordination des agences des Nations Unies est assurée sur place par une équipe spéciale du PNUD et par un système de chefs de file dans différents secteurs. Le SNU est d'ailleurs en train d'harmoniser ses cycles de programmation (qui seront communs dès 2004-2008) et ses procédures, notamment à travers l'UNDAF (cependant les Institutions de Bretton Woods maintiennent le CDI et leur programmation glissante sur trois ans). Certaines agences mettent en œuvre des programmes communs ; on peut citer par exemple un programme d'aide à la décentralisation co-promu par les coopérations française et allemande, ou des collaborations entre assistants techniques issus de diverses agences au sein d'un même ministère.

Mais dans les faits, la coopération entre agences reste très insuffisante⁸⁹. Beaucoup d'agences bilatérales, réticentes à l'idée de l'appui budgétaire, continuent à travailler dans l'approche projets (la Belgique, la France, l'Allemagne, ...). La collaboration semble hélas particulièrement difficile entre les Institutions de Bretton Woods et les agences des Nations Unies, malgré des intentions « sur papier » et des réunions régulières entre celles-ci. Jusqu'à présent, la communauté des bailleurs de fonds semble suivre de près le FMI et la Banque Mondiale sur la voie du DSRP⁹⁰. Mais cela doit se traduire par des mesures concrètes telles que des programmes, des évaluations et des missions conjoints, qui en outre permettent de réduire les coûts de transaction.

⁸⁸ Pour essayer d'y remédier, un projet tripartite entre le PNUD, la BOAD et le gouvernement, qui commence en 2002, vise à augmenter les taux de consommation des crédits par le biais de l'amélioration des procédures d'attribution des marchés et d'acquisition des biens et services.

⁸⁹ Les collaborations existantes étant d'ailleurs souvent basées sur des affinités personnelles.

⁹⁰ ... pour essayer de mieux coordonner leurs actions, mais probablement aussi pour les « tenir à l'œil », comme l'a avoué un des représentants d'agence que nous avons interrogé.

4.2.8 Politiques de développement

Le discours actuel entend consacrer la priorité à la réduction de la pauvreté, ce qui peut être compris au sens large⁹¹. Cependant on peut se demander ce que deviennent les programmes de développement « traditionnels » (en matière d'infrastructures, d'agriculture, etc.) : sont-ils relégués ou simplement repris sous le label « réduction de la pauvreté », ce qui sous-entendrait un simple changement de discours ?

Un indicateur qui peut être utilisé à cette fin est celui des allocations budgétaires aux actions publiques en faveur des pauvres. Des analyses récentes du FMI ont comparé les dépenses budgétaires « avant » (en 1999) et « après » le DSRP (dépenses prévues pour 2001-2002) pour un certain nombre de pays bénéficiant de programmes appuyés par la FRPC. Les résultats indiquent clairement que les DSRP sont associés à une augmentation des dépenses en faveur des pauvres⁹². Néanmoins il faut remarquer que davantage de dépenses dites sociales ne seront associées à des résultats en matière de pauvreté que si elles sont accompagnées d'améliorations dans la fourniture des services et leur accès effectif aux pauvres.

Une question critique est de savoir si les pays en développement ont réellement la marge de manœuvre pour faire le choix d'autres politiques en matière de lutte contre la pauvreté et de développement social⁹³. Alors que ces pays se plaignent depuis longtemps que les institutions financières internationale leur imposent des politiques inadaptées, les premiers DSRP ne témoignent pas d'une grande innovation en matière de politiques proposées. Cela repose sans doute sur l'hypothèse du modèle dominant que, d'une manière ou d'une autre, les politiques orientées vers la croissance économique sont une condition nécessaire pour la réduction de la pauvreté⁹⁴, ce qui conduit au recours aux solutions qui y sont traditionnellement attachées. Néanmoins, il est à craindre que les pays n'« osent pas » proposer des voies de développement qui s'éloignent du « consensus de Washington », alors qu'en fait *il existe* des alternatives à ce modèle, lesquelles, qui plus est, ont parfois de bien meilleurs résultats aux niveaux tant sociaux qu'économiques⁹⁵. Ainsi par exemple, le rôle puissant que peut jouer le micro-crédit comme instrument de réduction de la pauvreté a été reconnu lors du Sommet mondial sur le micro-crédit à Washington en février 1997. Ceci illustre le potentiel, pour la pensée économique, de se nourrir des réalités sociales et des initiatives endogènes afin de concevoir des stratégies innovantes et qui « marchent »⁹⁶. Cependant, on ne parle guère de cet instrument dans les DSRP.

Le rôle des institutions de coopération pourrait d'ailleurs gagner en légitimité si elles venaient à proposer aux pays en développement, non pas une mais plusieurs solutions possibles, en argumentant les avantages et les inconvénients des unes et des autres. Il leur faudrait être

⁹¹ D'autant plus que les stratégies de réduction de la pauvreté ne sont pas évidentes ; néanmoins des lignes directrices peuvent être établies.

⁹² Voir Fonds Monétaire International (FMI) / Association Internationale de Développement (AID), 2001, « Joint Staff Assessment of the PRSP Preparation Status Report », Washington, 16 octobre, pp. 18-19. Les résultats montrent que les dépenses globales jugées comme réductrices de pauvreté ont augmenté d'un quart dans les pays ayant finalisé leur DSRP, comparé aux autres pays ou aux années précédentes.

⁹³ CNUCED (2000), *op.cit.*, p. 199.

⁹⁴ Branson (W.H.), Guerrero (I.) & Gunter (B.G.), 1998, « Patterns of Development 1970-1994 », *WBI Working Papers*, Washington, Banque Mondiale.

⁹⁵ Voir à ce sujet Stiglitz (2002), *op.cit.*

⁹⁶ Sori-Coulibaly (R.), 2002, « Place des sciences sociales dans la définition des politiques en milieu urbain : mode et politique d'intervention du PNUD », *Citadins d'Afrique : quoi de neuf après vingt ans de crise ?* Colloque organisé par PôLE-SuD, Université de Liège, les 15-17 mai 2002.

davantage ouvertes à des alternatives et exercer moins d'ingérence dans les politiques locales. Finalement, comme le clame Stiglitz, « les pays doivent envisager les diverses options et, dans le cadre de processus politiques démocratiques, choisir eux-mêmes. La tâche des institutions économiques internationales doit être (et aurait dû être) de leur donner les moyens de faire un choix informé, en comprenant bien les conséquences et les risques de chaque option »⁹⁷. Ce principe est tout à fait en accord avec celui du DSRP...

Le DSRP intérimaire au Bénin et les ébauches de document final se limitent à un aperçu du cadre macroéconomique du pays et ne laissent présager d'aucun esprit d'innovation en termes de stratégies de lutte contre la pauvreté. Cela vaudra la peine d'analyser le DSRP final, y compris ses annexes techniques (cadre de financement à moyen terme) pour tenter d'y voir des politiques spécifiques, et de réaliser une analyse budgétaire afin d'évaluer un possible augmentation des ressources (y compris issues de l'aide) allouées aux secteurs sociaux.

4.2.9 Crédibilité

Au total, on peut se demander si le DSRP est un instrument crédible, à la fois pour les agences d'aide et les pays bénéficiaires, qui réponde aux principales critiques adressées à l'encontre de l'ancien système de l'aide internationale. Faire de la rédaction du DSRP une condition de l'accès à la remise de dette dans le cadre de l'initiative PPTE a sans aucun doute poussé beaucoup de pays à adopter le principe. Mais le DSRP ne peut être crédible que s'il survit après que cet incitant ait été enlevé, s'il fait ses preuves au cours de sa mise en œuvre et s'il est soutenu par une grande part des bailleurs de fonds⁹⁸.

Il faut toutefois insister sur le fait que le degré auquel on peut s'attendre à voir le DSRP contribuer à réduire la pauvreté dépend de contraintes financières externes : les programmes ne peuvent être crédibles que s'ils sont adéquatement financés. Or, les projections actuelles laissent entrevoir une différence importante entre les stratégies proposées et le financement qu'elles nécessitent, et les ressources disponibles⁹⁹.

Même si le DSRP a été initialement imposé par les Institutions de Bretton Woods, à la fois aux pays récipiendaires et aux autres agences de coopération, ses principes sont plutôt bien accueillis au Bénin, pour diverses raisons. Entre autres, il est supposé faciliter les procédures de prêts et donc augmenter le taux de consommation des crédits, voire même assurer une relative stabilité ou du moins prévisibilité des fonds octroyés. Paradoxalement, certains représentants béninois interrogés craignent que le DSRP, s'il est supporté par la majorité des bailleurs de fonds, les prive de la relative capacité de négociation qu'un petit pays garde face à un bailleur isolé.

Malgré tout, la plupart des personnes interrogées, représentants béninois ou des agences de coopération, doutent de la capacité du DSRP à constituer un changement réel dans la gestion de l'aide internationale. Beaucoup craignent que ce ne soit qu'une mode, un simple

⁹⁷ Stiglitz (2002), *op.cit.*, p. 125.

⁹⁸ Ainsi, une enquête menée auprès des membres du SPA sur leur soutien aux stratégies de réduction de la pauvreté conclut que les bailleurs commencent à s'engager fermement en faveur du DSRP, 80% d'entre eux mentionnant qu'ils ont des lignes directrices formelles en relation avec le DSRP. Quatre des quinze agences interviewées ont des stratégies nationales clairement liées au DSRP. On commence à voir apparaître une certaine harmonisation des procédures nationales de rapport et de contrôle. Partenariat Stratégique avec l'Afrique (PSA), 2001, « PRSPs in Africa : Results of a Study Inquiring into the Institutionalisation of PRSPs in Eight Countries ».

⁹⁹ CNUCED (2002), *op.cit.*

changement de discours qui ne fasse que remplacer les PAS car ceux-ci ne sont plus du tout crédibles. L'étude réalisée par Bierschenk & al. confirme que beaucoup des personnes qu'ils ont interrogées perçoivent le DSRP comme une simple « manie » ou un slogan inventé par la communauté des développeurs, auquel les politiciens se rallient vite afin de conserver les influx financiers arrivant dans le pays¹⁰⁰. La CNDLP est considérée comme une commission de plus s'ajoutant à toutes les entités de développement, d'autant plus que le Secrétariat technique du DSRP se confond avec celui des PAS... Ainsi donc, sous l'apparement bon accueil réservé au DSRP (comme on peut le souligner, « au Bénin, le discours politique est facilement adapté à la dernière mode issue de l'Occident »¹⁰¹), on peut se demander si les Béninois croient réellement en lui.

On peut également mettre en doute la foi des bailleurs de fonds et leur volonté réelle d'adapter leurs procédures pour s'aligner sur le DSRP. Par exemple, si les réformes du Trésor devraient aboutir à ce que tous les fonds d'aide passent par la comptabilité de l'Etat et soient contrôlés par les entités gouvernementales, il apparaît que beaucoup de projets, dont ceux de la Banque Mondiale, sont encore hors de portée du budget national. Cela témoigne d'un « discours à deux vitesses » par rapport à la version officielle du « tout budgétaire ».

Outre ces questionnements « philosophiques » du DSRP, certains éléments concourent à mettre en doute sa qualité technique et donc sa fiabilité : les études préliminaires sur lesquelles il est basé sont jugées non convaincantes, sans analyse en profondeur de la pauvreté et basées sur des données dépassées ; le processus participatif souffre de lacunes immenses ; on a manqué du temps et des moyens nécessaires pour réaliser un travail si ambitieux ; les capacités en termes de gestion des finances publiques sont trop faibles pour pouvoir supporter l'approche du DSRP ; etc. Plus grave, l'avant-projet ne laissait pas apparaître de lien entre le diagnostic de la pauvreté et les stratégies proposées. Le document final risque donc d'apparaître trop superficiel et vide de sens pour pouvoir constituer la référence fondamentale qu'il est censé être. Reste à voir si le processus se poursuivra dans une vision d'apprentissage et de révision continue.

4.3 Conclusions sur la revue du DSRP au Bénin

Cette revue du processus de DSRP au Bénin illustre beaucoup de questions qui ont été identifiées dans d'autres revues (peut-être plus approfondies et plus complètes) dans de nombreux pays, et sur lesquelles nous ne reviendrons pas, car elles sont abondamment traitées dans la littérature. Néanmoins, cette étude a la spécificité d'avoir été conçue de manière à pouvoir tester si le DSRP répond à une série d'hypothèses questionnant un changement réel de paradigme de l'aide au développement. Nous mettons ici en évidence quelques éléments qui caractérisent le processus de DSRP au Bénin et dont dépend son succès.

Comme on l'a vu, le Bénin a bénéficié depuis une dizaine d'années de nombreuses initiatives visant à améliorer certains aspects de la gestion publique. Il a été un pays pilote pour expérimenter des réformes qui ont parfois été abandonnées en cours de route, ce qui peut expliquer que les Béninois aient des difficultés à croire en la nouvelle réforme apportée par le DSRP. Malgré ces efforts, le Bénin est encore loin d'apparaître comme un bon gestionnaire, suffisamment prêt institutionnellement à assumer des responsabilités telles que celles liées à un accroissement de l'aide budgétaire. Des capacités manquent encore, à la fois en termes

¹⁰⁰ Bierschenk & al. (2001), *op.cit.*, p. 43.

¹⁰¹ Bierschenk & al. (2001), *op.cit.*, pp. 11-12 (notre traduction).

techniques mais surtout en termes de personnel suffisant, compétent, motivé et honnête. Le succès du DSRP, comme de toute réforme, dépendra en effet cruellement de la volonté de l'administration et de la motivation du personnel pour le développer – de son appropriation.

Le DSRP au Bénin semble être caractérisé par une forte appropriation technocratique, étant donné que le processus a été mené de bout en bout par une petite équipe de fonctionnaires de haut rang qui en ont assumé la responsabilité totale, mais le degré d'appropriation apparaît limité à ce groupe restreint issu des Ministères du Plan et des Finances, n'impliquant quasiment pas le reste de la nation. En témoigne le fait que le DSRP n'est pas intégré aux procédures de base de prise de décision et de planification des dépenses, comme il a été mené indépendamment du Programme d'Action gouvernementale PAG II.

En outre, appropriation du *processus* ne veut pas dire appropriation des *politiques*. Si, comme on a pu le suggérer, les pays n'ont pas la possibilité de concevoir des politiques de développement taillées à leur mesure, et répondent aux attentes présumées pour s'assurer l'approbation des Conseils d'Administration de la Banque Mondiale et du FMI. Le concept de DSRP semble se confondre avec celui du PAS dans l'esprit de nombreux acteurs concernés. Ainsi donc le DSRP au Bénin risque bel et bien de ne constituer qu'un « sous-produit du PAS », non seulement car son principe n'est vu que comme une version actualisée des instruments d'aide précédents, mais aussi parce que dans les faits, la latitude laissée à ses concepteurs nationaux est si faible que les politiques résultantes n'innovent absolument pas par rapport à ce qui se faisait avant. Ceci est d'autant plus probable, nous insistons sur ce fait, que les responsables techniques du DSRP et du PAS sont les mêmes.

Une autre question fondamentale en jeu est politique : l'approche du DSRP doit interagir avec le contexte politique et économique hautement complexe, ce qui limite ses chances de succès. Il s'agit d'une approche extrêmement large et complète qui vise à modifier profondément la nature de démocratie néopatrimoniale qui caractérise l'économie politique béninoise. « En termes de science politique, on vise à rien de moins qu'un « changement de régime » – par opposition à un simple changement de gouvernement. Son succès dépendra largement de la construction d'une confiance mutuelle »¹⁰², tant entre les bailleurs et le gouvernement qu'entre ce dernier et la population. En outre, il faudrait reconnaître la dimension politique de la réduction de la pauvreté au lieu de la traiter comme une question purement technique. La stagnation du processus de décentralisation n'agit certainement pas en faveur ni d'une plus grande considération politique de la pauvreté, ni d'une appropriation réelle du DSRP.

Finalement, on peut se demander si le DSRP est « bon » stratégiquement pour un pays comme le Bénin. Certainement, le DSRP y a un coût et des inconvénients : il a mobilisé des ressources importantes, tant financières qu'en termes de cadres qualifiés ; il contribue encore pour l'instant à une certaine dispersion des efforts de développement, ne s'intégrant pas aux processus de décision nationaux et venant s'ajouter aux autres structures ; il n'apparaît que comme une réforme de plus, imposée de l'extérieur (d'autant plus dans ce pays qui a été pilote pour plusieurs expériences), dans la lignée de ce qui se fait depuis longtemps. Néanmoins, en plus des opportunités qu'il offre dans tous les pays de par son concept, sur lesquelles nous reviendrons, le DSRP apporte au Bénin plusieurs avantages qui méritent d'être pris en considération. Il offre à ce pays, qui est l'objet d'un tel « acharnement » de la part des bailleurs de fonds, le potentiel de réduire cette dispersion des efforts et de les rendre cohérents, y compris, comme nous l'avons déjà évoqué, la possibilité d'augmenter le taux de

¹⁰² Bierschenk & al. (2001), *op.cit.*, p. 17 (notre traduction).

consommation des crédits. Si un changement de la gestion publique doit se produire, ce sera par le biais d'une plus grande participation démocratique aux prises de décision, laquelle est tributaire d'une meilleure information de la société, ce qui est un des objectifs du DSRP. Celui-ci a en outre le potentiel, grâce à une plus grande implication de la société civile et à une transparence accrue, de contrecarrer le système néopatrimonial qui a, semble-t-il, notoirement cours au sein de l'administration. Si le gouvernement est véritablement engagé dans la voie des réformes et de la lutte contre la corruption, le DSRP lui offre la possibilité de s'y engager plus fermement, en renforçant son pouvoir et ses capacités. Le risque soulevé par certains de la perte de pouvoir de négociation associée au DSRP est assez facile à éluder : rien n'empêche, si le DSRP en vient à constituer la base incontournable des aides, de le négocier « par paquets » avec les différents bailleurs de fonds.

Bref, si l'analyse que nous avons réalisée du processus de DSRP au Bénin ne le laisse apparaître jusqu'à présent, sous beaucoup d'aspects, que comme un « sous-produit du PAS », il a néanmoins une valeur potentielle qui n'est pas à négliger et pourrait, à moyen terme, apporter des améliorations sensibles dans la gestion de l'aide, voire dans le développement démocratique du pays.

4.4 Au-delà du DSRP – DSRP or not DSRP ?

Au-delà de cette analyse, il est évident que le succès du DSRP et le développement en général dépendent de facteurs externes, hors de la portée du simple instrument. Si jusqu'à présent nous nous sommes volontairement cantonnés à une étude plutôt technique du DSRP, il n'empêche que celui-ci ouvre le débat sur des questions beaucoup plus larges. Nous ne pourrions qu'en effleurer quelques-unes ici, sans pouvoir les traiter avec toute l'attention qu'elles méritent, ce qui serait ô combien frustrant. Mentionnons seulement que les débats actuels sur le développement, qui suscitent depuis longtemps une mobilisation engagée, activiste, dans toutes les parties du monde, mais commencent à se faire entendre aux niveaux scientifique et politique, tournent principalement autour de plusieurs thèmes : la mondialisation et son mode de gouvernement¹⁰³, la place des institutions internationales et la nécessité d'une « gestion globale » équitable, en particulier pour ce qui est des questions de commerce international¹⁰⁴, la nécessité (et la possibilité) de voies de développement alternatives¹⁰⁵, ainsi que le financement du développement et la remise ou de l'annulation de la dette du Tiers-Monde.

Certaines voix, sans doute habituées à contester d'office tout ce qui est issu de Washington, condamnent le DSRP et en appellent à des solutions plus « endogènes » aux problèmes de développement, émanant des pays en développement eux-mêmes. Parmi les initiatives proposées comme alternatives au DSRP ou plus largement aux instruments des institutions internationales, on a avancé le NEPAD, le Nouveau Partenariat pour le Développement de

¹⁰³ Voir à ce sujet Stiglitz (2002), *op.cit.*, pp. 288-292, etc.

¹⁰⁴ Pour les questions relatives à la réforme de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), voir par exemple PNUD/TWN (2001), *op.cit.*, Khor (2001), « Present problems... ».

¹⁰⁵ Comme le démontre Joseph Stiglitz, qui est notamment Prix Nobel d'Economie et ancien Economiste en Chef de la Banque Mondiale, dans son ouvrage dénonciateur *La grande désillusion*, le modèle sur lequel le FMI fonde ses interventions est beaucoup trop restrictif et inadapté, surtout aux pays en développement ; les questions qu'il règle de manière automatique font l'objet de controverses ; et des politiques alternatives à celles promues par le « consensus de Washington » existent. Voir également Khor (M.), 2002, « Some Principles for an Alternative Lifestyle and Development », Conférence internationale sur *L'Afrique et les défis de développement du nouveau millénaire*, CODESRIA – TWN Africa, Accra, 23-26 avril.

l'Afrique. Or, il apparaît que celui-ci se situe expressément dans la même lignée que le CDI et le DSRP, qu'il est sans conteste à vocation extérieure, enraciné dans le discours néo-libéral du consensus de Washington (ne traitant les questions de développement social que comme résidus automatiques de la croissance) et comptant outre mesure sur le financement extérieur, et qu'il souffre de beaucoup de maux auxquels le DSRP tente justement de remédier¹⁰⁶. Par exemple, il n'incorpore absolument pas les dimensions de participation et d'adaptation des politiques au contexte. D'autre part, le NEPAD est à vocation régionale et non pas nationale comme le DSRP, ce qui empêche toute comparaison entre les deux.

Il est cependant absolument évident que les pays en développement doivent trouver eux-mêmes leurs solutions et se prendre en charge. Plutôt que de rejeter le DSRP qui de toute façon existe, pourquoi ne pas profiter de ce cadre pour le tourner à son avantage ? S'il est vrai que « [ce que les pays en développement] doivent demander à la communauté internationale, c'est seulement cela : qu'elle reconnaisse leur besoin et leur droit à faire eux-mêmes leurs choix, en vertu de leurs propres jugements politiques [...] »¹⁰⁷, le nouveau paradigme de l'aide au développement et le DSRP en particulier, ouvrent cette possibilité. Au lieu de gloser sur leur incapacité à décider de leurs politiques et d'attendre la bonne volonté des bailleurs de fonds de leur laisser plus de liberté, les pays en développement ont désormais la possibilité de saisir l'occasion de se faire entendre. Puisque le nouveau discours les encourage à concevoir leur propres stratégies, même si les procédures des institutions de coopération tardent à changer, il est temps pour eux de « prendre le taureau par les cornes », de saisir la liberté qui leur est offerte de concevoir leur propre voie de développement, quitte à brandir les principes du DSRP si les institutions internationales s'étonnent de cette « déviation ».

Le monde en développement, qui trop souvent adopte un discours attentiste et accusateur face à l'Occident (qu'on peut par ailleurs comprendre quand on analyse l'histoire du sous-développement, nous ne remettons pas cela en question), peut au contraire considérer qu'il lui est lancé un fameux défi : celui d'inventer un « meilleur » modèle de développement que celui, insoutenable, des pays dits avancés. En particulier, si l'Occident impose jusqu'à ses modes de pensées au reste du monde, c'est encore lui qui définit la notion de pauvreté, son concept, ses indicateurs. L'Afrique, la région du monde qui a le plus cruellement besoin d'un développement adapté, plutôt que de subir passivement les concepts et stratégies imposés de l'extérieur (souvent comme autant d'expérimentations), a tout d'abord besoin de se trouver une définition *endogène* du développement et de la pauvreté. C'est une condition pour qu'elle puisse concevoir des politiques adaptées, tenant compte des multiples dimensions en jeu.

Afin de pouvoir se prendre en charge, les pays en développement ont avant tout besoin « d'un Etat efficace, avec un pouvoir judiciaire fort et indépendant, d'un Etat démocratique, ouvert, transparent, affranchi de la corruption qui a tué l'efficacité tant dans le secteur public que dans le secteur privé »¹⁰⁸. Les quelques dernières années ont vu l'émergence d'un groupe de leaders africains qui ont commencé à jouer un rôle important dans les négociations internationales, ce qui s'est par exemple concrétisé à travers le NEPAD et l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA). Mais attention, loin de constituer une revanche des idées africaines sur celles de l'Occident, la nouvelle prise en considération des avis de ces élites africaines tient justement au fait qu'elles ont adopté le discours néo-libéral. Si elle permet d'une certaine façon à l'Afrique de mieux se positionner dans les débats mondiaux, une telle appropriation de la rhétorique officielle par les élites africaines soulève le danger d'être utilisée pour

¹⁰⁶ NEPAD, 2001, *The New Partnership for Africa's Development (NEPAD)*, Abuja ; Adesina (2002), *op.cit.*

¹⁰⁷ Stiglitz (2002), *op.cit.*, p. 321.

¹⁰⁸ Stiglitz (2002), *op.cit.*, p. 321.

légitimer le système existant de relations internationales (commerciales en particulier) plutôt que d'essayer de les restructurer. En fait, ces élites servent les intérêts des fractions orientées vers l'extérieur de certains pays, ainsi que peut-être leurs intérêts personnels, tout en desservant les intérêts de la majorité du continent. En n'adoptant qu'une vision réformatrice sans remettre en question les problèmes fondamentaux de l'ordre mondial, cette nouvelle élite africaine contribue à faire accepter le néo-libéralisme comme seul cadre de réflexion de stratégies de développement. Or, une *transformation* des relations globales apparaît comme une précondition à la réduction de la pauvreté¹⁰⁹.

Au lieu de compter sur ces officiels trop conditionnés par le paradigme néo-libéral du « développement » ou par les intérêts propres de leur classe, des alternatives ne peuvent être envisagées sans pressions de la part de la base¹¹⁰. C'est ici que peut intervenir le DSRP, dont il est étonnant qu'on jette tellement le voile sur la dimension extrêmement politique. La participation qu'il promet veut dire l'habilitation, l'augmentation du pouvoir d'une partie de la population : en l'occurrence, la société civile, idéalement les gouvernements locaux, ainsi que les pauvres eux-mêmes. Un engagement politique fort est nécessaire pour s'attaquer à la réduction de la pauvreté. Le DSRP, par son obligation de faire participer la société à la réflexion politique, a des chances de contribuer (autant que la réelle participation le permet) à un renforcement de la société civile, de la démocratie, de la citoyenneté, et finalement peut-être à un changement de la « gouvernance du développement ». Cette conclusion peut paraître extrêmement optimiste voire utopique ; mais elle est possible à moyen terme (avant que nous ne soyons tous morts, pour paraphraser la célèbre citation de J.M. Keynes). Des changements sont possibles pourvu qu'on y travaille. Même au sein de la Banque Mondiale, des changements sont en cours, notamment depuis l'arrivée de Wolfensohn comme président¹¹¹. Des changements sont possibles pourvu qu'ils soient portés par un engagement politique fort. Le nouveau paradigme de l'aide ouvre la porte à cet engagement, il reste à la politique de s'y introduire.

5. Conclusions

Une remarque préliminaire avant d'aborder ces conclusions est que le DSRP n'en est encore qu'à ses débuts et doit faire ses preuves sur une période de mise en œuvre, ce qui nous empêche d'y porter un jugement définitif. En outre, son efficacité en matière de réduction de la pauvreté dépendra de facteurs externes débordant largement sa portée. Rappelons que notre raisonnement nous a conduit, après une présentation des évolutions historiques et conceptuelles justifiant l'émergence (la création) d'un nouveau paradigme de l'aide au développement, à proposer et à appliquer une série d'hypothèses sous-tendant le principe du DSRP à l'étude du cas du Bénin, afin de tester s'il est en quelque sorte une incarnation de ce nouveau paradigme ou s'il ne constitue qu'un simple changement de discours ne traduisant aucun changement majeur du système de l'aide internationale. Le DSRP comportant tellement d'enjeux, nous proposons de conclure ce chapitre en l'envisageant sous trois angles : son concept, ses enjeux pratiques et enfin les potentialités qu'il offre en termes stratégiques.

¹⁰⁹ Taylor (I.), 2002, « The New Partnership for African Development and the Global Political Economy : Towards the African Century or Another False Start ? », Conférence internationale sur *L'Afrique et les défis de développement du nouveau millénaire*, CODESRIA – TWN Africa, Accra, 23-26 avril.

¹¹⁰ Tandon (Y.), « The Role of Foreign Direct Investments in Africa's Human Development », ATTAC.

¹¹¹ Stiglitz (2002), *op.cit.*, p. 309.

5.1 Le concept

S'il est à l'heure d'écrire trop tôt pour pouvoir porter un jugement définitif quant à l'efficacité du DSRP, nous pouvons toutefois déjà tirer des conclusions quant à son concept. Au niveau du discours, le DSRP a bel et bien, du point de vue des bailleurs de fonds, tous les ingrédients d'un nouveau paradigme de l'aide au développement : il est expressément basé sur les principes de l'appropriation, du partenariat, de l'orientation vers les résultats, de l'appréhension globale de la pauvreté. Il a été créé en réaction à des problèmes bien connus du système d'aide tels que la mauvaise coordination des bailleurs de fonds, l'imposition de politiques inadaptées et socialement inacceptables, la débauche de conditionnalités, etc. Il est conjugué à des améliorations, dans les pays désormais partenaires, en matière de gouvernance, de participation, de gestion des finances publiques, de suivi et d'évaluation. Le DSRP est visiblement dans la même lignée que les questions actuelles telles que les Objectifs de Développement du Millénaire, les thèmes des grandes conférences internationales des dernières années, de même que les cadres de planification qui visent à servir de base aux politiques de développement nationales, tels que la Stratégie nationale pour un Développement durable (NSSD), le CDI, l'UNDAF, etc. Du point de vue non plus de l'aide mais des pays récipiendaires, il existe depuis longtemps des plans de développement et de lutte contre la pauvreté (parfois plus ou moins participatifs), nationaux et sectoriels. Si tous ces instruments sont reliés et convergents, il est évident que ces cadres qui se chevauchent devraient être rationalisés, articulés et intégrés dans un seul et même instrument de planification nationale, susceptible d'être financé par les ressources tant intérieures qu'extérieures. Le DSRP a tous les ingrédients pour constituer ce document fondamental.

Une première remarque pour situer le jugement de l'appartenance du DSRP à un nouveau paradigme de l'aide est que, comme nous l'avons démontré, il s'agit d'un paradigme qui a été *construit* à plusieurs niveaux. Si ses fondements sont compréhensibles et ont été revendiqués depuis longtemps, il semble que depuis la fin des années 1990, la communauté internationale, avec en tête la Banque Mondiale, a méthodiquement assemblé des éléments variés pour construire et légitimer un paradigme cohérent, l'a soutenu scientifiquement, idéologiquement et politiquement, pour enfin le cristalliser dans un instrument concret, opérationnel : le DSRP.

Mais beaucoup craignent que, dans les faits, le DSRP ne constitue rien d'autre qu'un changement de rhétorique, un « sous-produit du PAS » visant à légitimer la continuation d'anciennes pratiques d'aide. On peut arguer que, jusqu'à présent, le DSRP peut être vu seulement comme un *exercice*. Si l'idée peut paraître choquante quand on regarde les efforts de taille qui ont été consentis dans les pays pauvres pour réaliser le DSRP (en plus du reste), pour l'instant il peut difficilement représenter davantage qu'un exercice, étant donné que le temps et les moyens ont manqué pour pouvoir appliquer l'entièreté de ses concepts, à cause notamment de l'agenda très serré lié à l'initiative PPTE et aux faibles capacités institutionnelles des pays concernés. Le DSRP, dans l'état actuel, peut donc être vu comme un moyen d'exercer les pays en développement à réaliser le processus et à renforcer leurs capacités dans les domaines connexes tels que la participation, les finances publiques et le suivi - évaluation, mais aussi d'exercer les bailleurs de fonds à de nouvelles pratiques d'aide comme l'aide budgétaire, une coordination accrue de leurs actions, etc. Quoi qu'il en soit, il est évident que le DSRP est un exercice *très* ambitieux et très coûteux à de nombreux niveaux, que les Institutions de Bretton Woods ont dû âprement motiver, notamment en en faisant une condition de la remise de dette sous PPTE, pour le rendre acceptable. Confrontées à un manque de légitimité criant, remettant en question leurs politiques, leur modes de fonctionnement et jusqu'à leur existence même, elles ont joué un fameux atout pour se

racheter, aux yeux des pays en développement mais aussi aux yeux de la communauté internationale, face à l'échec de l'ajustement structurel. Mais elles ont là joué gros : si le DSRP n'arrive pas à se dégager de l'image de « sous-produit du PAS », comme c'est souvent le cas jusqu'à présent, les Institutions de Bretton Woods risquent vraiment, cette fois, de perdre toute crédibilité. Quant à savoir si elles en ont cure, c'est une autre affaire...

On peut appliquer au concept de DSRP une grille d'analyse qui reconnaît trois dimensions fondamentales permettant la mise en œuvre de stratégies de développement : celle du *pouvoir d'action*, qui est liée au cadre démocratique et de gouvernance, et qui appelle à la participation dans la prise de décision ; celle de la *capacité d'action*, qui est liée aux institutions constituées et aux ressources humaines, qui appelle donc au renforcement des capacités, de la formation et de l'information ; celle de *moyens d'action*, c'est-à-dire du financement du développement, de la mobilisation des ressources à la fois intérieures et extérieures¹¹². Selon cette grille, le DSRP offre sans conteste aux pays concernés un certain pouvoir d'action, supérieur à ce qu'offrait l'ancien système de l'aide. Il appelle néanmoins à un renforcement des capacités d'action, ce que beaucoup d'agences de coopération ont compris et tentent d'améliorer. Un problème majeur reste celui des moyens d'action, qui risquent, d'après les estimations, d'être insuffisants pour permettre de bons résultats dans l'application des stratégies de réduction de la pauvreté.

En outre, il ne faut pas perdre de vue que, si le DSRP, instrument au cœur de la réhabilitation du rôle de l'Etat, offre des opportunités aux gouvernements récipiendaires, une liberté accrue dans la conception des politiques et la gestion des flux d'aide va de pair avec une plus grande responsabilité et des obligations accrues, tant vis-à-vis des bailleurs de fonds que de la nation tout entière. Or, l'héritage de ces gouvernements n'est pas évident à porter : des besoins criants dans tous les domaines de la vie sociale, économique et politique, peu de moyens et jusqu'à présent, personne n'a trouvé la panacée universelle en matière de développement. Tant qu'il était aisé de rejeter les maux du (non-)développement sur le FMI, les gouvernements étaient relativement à l'abri des critiques, mais s'ils doivent désormais porter, peut-être pas toute mais une plus grande part de la responsabilité des politiques mises en œuvre, leur tâche est loin d'être aisée. Il leur faudra négocier justement l'étendue des responsabilités respectives dans cette nouvelle relation de partenariat, tant vis-à-vis des bailleurs de fonds que de leur nation. Transparence et dialogue sont peut-être les clés permettant de rendre « gérable » ce fardeau de responsabilité additionnelle.

5.2 En pratique, le soutien nécessaire

Comme tous les examens du DSRP le soulignent, il reste énormément de travail à faire pour que le DSRP soit un succès, tant au niveau technique dans les pays bénéficiaires (consolider la gestion des finances publiques, améliorer le processus participatif par exemple par des évaluations participatives de la pauvreté, améliorer les systèmes de collecte des données, de suivi et d'évaluation, etc.) qu'au niveau de son appropriation par une large frange des acteurs concernés, dans les pays du Sud comme au sein de la communauté internationale.

Si notre but n'est pas de faire une revue exhaustive des questions en jeu pour le succès du DSRP¹¹³, nous voudrions mettre en évidence que sa crédibilité et sa viabilité dépendent

¹¹² Rocha (J.L.), 2002, « Le développement, un concept en manque de développement », *Citadins d'Afrique : quoi de neuf après vingt ans de crise ?* Colloque organisé par PôLE-SuD, Université de Liège, 15-17 mai 2002.

¹¹³ Nous référons à la bibliographie pour cela.

cruellement du soutien qu'il recevra, tant de la part des bailleurs de fonds que des pays récipiendaires.

D'un côté, si son principe est généralement adopté, le DSRP appelle impérativement un soutien massif de la communauté internationale, en particulier des Institutions de Bretton Woods. Le DSRP a le potentiel premier pour répondre en partie aux problèmes des bailleurs de fonds (sans doute avant ceux des pays en développement...) tels que la coordination de l'aide et son intégration à la stratégie nationale, les déficits de financement du développement et la fongibilité des fonds. Si l'accroissement de l'aide programmatique et budgétaire nécessite des systèmes fiables de gestion des finances publiques et de suivi - évaluation (y compris des mesures de lutte contre la corruption, des indicateurs de résultat adaptés, etc.), en même temps ces formes d'aide favorisent des améliorations dans ces domaines. Les Institutions de Bretton Woods sont indéniablement les organisations qui portent la responsabilité première de leur « rejeton » et doivent témoigner de leur engagement total envers lui pour qu'il devienne crédible, que ce soit à travers la publicité de ses résultats et bonnes pratiques, le renforcement des capacités nationales, le financement de sa mise en œuvre et avant tout l'adaptation de leurs procédures en fonction du DSRP. Elles sont engagées en faveur du DSRP sur le papier, par exemple en affichant leur volonté d'adapter leurs instruments aux DSRP nationaux. Mais en pratique, cet objectif semble loin d'être acquis : le manque de cohérence par exemple entre la FRPC, les prêts de la Banque Mondiale (y compris le CSR) et les conditions de l'initiative PPTE, déforce la raison d'être et l'autorité du DSRP comme document de référence. Il est en outre primordial que les bailleurs de fonds rationalisent leurs procédures pour que le DSRP ne soit pas une charge supplémentaire pour les pays concernés.

De l'autre côté, si le succès du DSRP dépend du soutien des bailleurs de fonds, il dépend avant tout de la volonté politique d'entreprendre des mesures décisives : « les pays en développement sont largement maîtres de leur propre destinée. La gestion domestique de l'économie importe plus que l'aide financière extérieure »¹¹⁴. Les critiques ont beaucoup insisté sur le caractère fonctionnel du DSRP, alors sa notion politique, de conflictualité, est pourtant essentielle. Le DSRP a l'ambition de constituer, vu son attention à la réduction de la pauvreté, à la participation, à la responsabilisation et vu son caractère d'outil global de planification, un véritable projet d'organisation politique et économique. Or, si un tel projet n'est pas porté par des forces sociales importantes y trouvant à réaliser leurs intérêts, il risque de demeurer sans portée pratique. Il est nécessaire de se reposer sur la stratification sociale du pays considéré, sur les conflits d'intérêts qui y ont cours¹¹⁵, pour identifier les forces sociales qui peuvent porter le projet et qui sont susceptibles de constituer la base politique nécessaire à la prise en charge du développement. A partir de ces forces sociales, le principe de plan global négocié du DSRP, cherche en fait le consensus et la cohésion autour d'objectifs nationaux. C'est le rôle des pays eux-mêmes que d'arriver d'abord à une cohésion interne, pour ensuite faire valoir leur DSRP auprès des donateurs, afin qu'ils y souscrivent et s'y alignent.

Ainsi donc, le DSRP ne sera crédible que s'il atteint la hauteur de son ambition et devient un document fondamental, servant de référence pour l'articulation des efforts de réduction de la pauvreté, financés de l'intérieur et de l'extérieur. Le destin du DSRP est sous la responsabilité partagée de la communauté internationale et des pays récipiendaires : belle tautologie, cette responsabilité conjointe, ce partenariat, sont à la fois un objectif du DSRP et une condition nécessaire de son existence.

¹¹⁴ Banque Mondiale (1998), *op.cit.*, p. 23 (notre traduction).

¹¹⁵ Dieng (2002), *op.cit.*

5.3 Les potentialités du DSRP

Au-delà de ces critiques somme toute assez faciles, il faut reconnaître que le concept de DSRP offre la possibilité de changer les choses et d'incarner un nouveau paradigme de l'aide au développement, à la condition que toutes les parties en jeu en saisissent les opportunités.

Les socio-anthropologues parlent, au sujet des projets de développements, de « désarticulation », de « dérives », de « détournement », qui finalement sont le signe (et la condition) de leur appropriation par les bénéficiaires : « adoption sélective comme détournement peuvent être considérés comme des formes de l'« appropriation » d'un projet par ses destinataires »¹¹⁶. Dans le cas du *projet* de DSRP, son succès dépend lui aussi, comme c'est d'ailleurs le vœu de ses concepteurs, de sa réappropriation par les autorités et société civile nationales, qui peuvent passer de l'attitude passive et critique à celle, autrement plus constructive, de tirer avantage des opportunités qu'il leur offre¹¹⁷.

Là repose à notre sens tout l'intérêt du DSRP : si l'ancien système de l'aide internationale contraignait énormément les pays récipiendaires en leur imposant des politiques « toutes faites » et en ne laissant que peu de latitude à leurs gouvernements, le DSRP ouvre la voie à des initiatives politiques propres dans les pays concernés. Bien sûr, on peut arguer que ces derniers restent soumis à toute une série de contraintes extérieures et sont impliqués dans un rapport de force à leur désavantage. Mais puisque la nouvelle doctrine officielle proclame haut et fort qu'elle entend laisser le gouvernement (et la société civile) dans le « siège conducteur »¹¹⁸ des politiques nationales, pourquoi ne pas tourner le discours à son avantage et proposer des politiques innovantes ? Même si dans les faits la communauté internationale ne fait que lentement des avancées vers la réalisation d'un changement de pratiques, le DSRP a le potentiel pour être un succès dans les pays en développement, pour autant qu'il soit supporté par une volonté politique forte à l'intérieur de ces pays.

En outre, certaines voix se font entendre au sein de la communauté internationale pour pousser le DSRP à un niveau encore plus avancé : elles arguent que le contenu du DSRP doit être plus complet si l'on veut en faire un outil de référence pour l'appui des bailleurs de fonds. Des thèmes tels que ceux du commerce international, de la politique fiscale, de l'équité, etc., devraient y être inclus pour atteindre une cohérence entre politiques d'aide et politiques commerciales. Cet argument, fort pertinent en soi, ne pose pas la question des moyens (financiers, techniques, de temps et de liberté) dont disposent les pays concernés pour réaliser un tel document de fond.

Il est difficile de conclure ce chapitre, vu que tout reste à faire. Il est encore plus difficile de rester objectif en la matière, faute de preuve et forts de la dimension idéologico-politique et

¹¹⁶ Olivier de Sardan (J.-P.), 1995, *Anthropologie et développement – Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, APAD-Karthala, pp. 133-140.

¹¹⁷ Attention, nous n'appelons pas par là à une captation à grande échelle de la rente associée au DSRP (!), ni à un détournement tel que, comme le souligne Olivier de Sardan (1995, p. 134), « le paradoxe est que cette appropriation, souhaitée en son principe par tout opérateur du développement, prend des formes qui se retournent bien souvent contre les objectifs et méthodes des projets ». Au contraire, nous pensons à une mobilisation des forces nationales pour prendre en main et concevoir un développement à leur mesure.

¹¹⁸ Selon l'expression de J. Wolfensohn, reprise à toutes les sauces.

des enjeux énormes que véhicule le DSRP. On aurait pu présenter le DSRP selon un discours satanique, prétendre qu'il n'est absolument rien d'autre qu'un sous-produit du PAS, élaboré par un cénacle à Washington n'ayant pour autre but que de continuer à exploiter le monde en développement, sous couvert d'une hypocrisie de plus en plus criante : des arguments existent, des voix se sont élevées en ce sens. On aurait tout aussi bien pu présenter le DSRP selon une vision angélique, prétendre qu'il est en tous points l'incarnation parfaite du nouveau paradigme partenarial de l'aide, lequel voit enfin le mariage de la communauté internationale et des pays du Sud, dans un rêve commun : celui d'un monde sans pauvreté. Des discours existent aussi en ce sens. Au-delà des prises de position et des critiques (qui sont par ailleurs fort utiles pour faire avancer le débat, nous ne remettons pas du tout cela en question) et s'il est indéniable que beaucoup de choses restent à améliorer pour que le DSRP « marche » (sans autre ambition), le DSRP est un fait et il faut donc s'en accommoder. Une alternative extrême consisterait à le rejeter purement et simplement et à bouter Bretton Woods hors des frontières nationales... mais elle risque d'attirer fort peu de candidats. Pour les autres pays, qui sont dans le circuit de l'aide internationale et restent contraints par ses règles, le DSRP offre des opportunités à saisir, tant par les autorités que par la société civile (du moins la portion informée de ses tenants et aboutissants). Il ouvre la porte à des changements pour autant que la volonté politique soit suffisante pour les porter. Finalement, une nation qui se serait bien approprié le concept de DSRP serait celle qui parviendrait à convaincre la communauté internationale du bien-fondé de celui-ci...



Post-scriptum : de la différence entre la coquille vide et la coquille pleine

A la lecture de mon article sur le DSRP et le nouveau paradigme du développement, le principal initiateur de cet ouvrage fut largement déçu. Une discussion d'une rare intensité nous a permis de nous remettre sur la même longueur d'onde, aussi ce post-scriptum vise-t-il à faire aveu de mes limites de jugement en resituant la perspective dans laquelle je m'étais placée, tout en me positionnant par rapport aux autres auteurs.

La déception que mon article peut faire naître tant chez les ressortissants de pays en développement que chez les praticiens de la coopération, rompus aux vicissitudes du milieu, tient sans doute principalement (et c'est là le malheur) à son caractère abusivement optimiste, à la limite de l'utopisme, ainsi qu'à son côté « avocat du Diable » défendant les institutions internationales presque au-delà de ce qu'elles auraient pu espérer. Alors que, personne sur le terrain n'est dupe, le DSRP n'est au mieux qu'une pilule imposée pour essayer de rattraper les erreurs du passé et les injustices du système mondial, au pire qu'une expérimentation de plus pour occuper une bande de technocrates dans ce grand laboratoire qu'est le système de l'aide au développement. Le DSRP, qu'il serait très intéressant d'analyser sous l'angle de la théorie de l'agence (« comment faire quelque chose à quelqu'un en maximisant son profit et en se mouillant le moins possible »), est indubitablement construit avant tout pour résoudre les problèmes des bailleurs de fonds plutôt que ceux des pays pauvres très endettés.

Néanmoins, avant de passer à l'aveu de mes torts (du moins ceux dont j'ai conscience), je continue à croire que le DSRP est porteur d'opportunités et peut permettre une avancée sans trop d'ambition, car Rome ne s'est pas faite en un jour. Comme le souligne Makhtar Diouf, les anciennes pratiques d'aide et la conditionnalité ont conduit le rôle de l'Etat (africain) à être amenuisé à celui d'exécuteur des décisions *économico-politiques* prises par les institutions

internationales. Par contre, le DSRP reconnaît le besoin de renforcer le rôle de l'Etat, au travers de la planification, de l'approche globale et du choix de priorités ; il constitue donc un pas dans le sens de la réhabilitation du rôle de l'Etat et de l'augmentation de sa souveraineté.

En outre, s'il apparaît nécessaire, à la lumière de l'échec des politiques promues par le FMI ces dernières décennies, de remettre en cause le paradigme néo-libéral sur lequel étaient basés les PAS, le DSRP (et le nouveau paradigme de l'aide dont il devrait théoriquement être l'incarnation) ouvre la porte à une nouvelle réflexion, propre aux pays concernés, sur leur développement. Contrairement à ce que disent les pessimistes, il faut reconnaître que des progrès commencent à se faire sentir dans le domaine, l'idée de remettre en question le consensus de Washington est de plus en plus acceptée ; ceci est vrai surtout au niveau des discours bien sûr, mais on ne peut nier une certaine évolution vers plus d'ouverture, notamment au sein de la Banque Mondiale (qui n'est d'ailleurs pas une institution monolithique, comme les simplificateurs ont souvent tendance à avancer).

Enfin, comme le reconnaît M. Diouf, les pays africains ont toujours eu, malgré tout, une certaine marge de manœuvre pour « court-circuiter » les mesures qu'on leur imposait. Illustrons ceci en référence au texte de Béatrice Hibou¹¹⁹, qui a étudié de manière critique le fonctionnement du système de l'aide internationale. Elle montre que « sur le terrain, le bailleur de fonds ne peut éviter de multiples contraintes et il est souvent acculé à dévier du chemin tracé par son discours » (nous ajouterons que ceci est d'autant plus vrai que cet acteur réel n'est pas celui qui a produit ce discours). Elle ajoute que toute banque de développement internationale évolue dans un cadre contraint (contraintes financières, administratives, pressions politiques, etc.) qui la conduit à des interprétations positivistes et à chercher des compromis à tout prix. Par ailleurs, les acteurs locaux interprètent et travaillent, contournent les réformes en fonction de leur « capital social ». Si nous ne partageons pas toutes ses conclusions, citons malgré tout que B. Hibou conclut qu'il n'est « certainement pas pertinent de parler de recolonisation du continent par les bailleurs de fonds et notamment par la Banque mondiale. On constate plutôt l'épanouissement de deux tendances de long terme, réapparues dans les années 80 à la faveur des crises politiques et économiques en Afrique : la pratique du double langage et, surtout, le dédoublement des structures de pouvoir. En dépit d'une adoption très rapide du vocabulaire de la Banque mondiale, le discours et la logique de cette dernière ont été largement occultés par les gouvernements africains ». On peut tirer de cet exemple que la dimension de négociation politique, de compromis, n'est pas absente de la relation, il est vrai déséquilibrée, entre bailleurs de fonds et gouvernement récipiendaire. Il existe de même sans doute une certaine marge de manœuvre pour les gouvernements, qui plus est désormais sous le contrôle relatif d'une frange de la société civile, de saisir à leur avantage les opportunités du DSRP.

Voilà pour la justification de mon optimisme quant au DSRP. Mais celui-ci n'est dû, hélas, qu'à la délimitation excessivement restreinte de mon sujet d'étude. Dans mon texte, je me suis en effet limitée à une analyse « en laboratoire » du *concept*, de la « *coquille vide* » du DSRP. En outre, je me suis limitée à étudier la chose sous l'angle de l'aide publique au développement et de ses modalités, en faisant abstraction du cadre plus global dans lequel se trouvent les pays récipiendaires, des contraintes externes qui leur sont imposées, de la mondialisation et de ce qui est désormais devenu le slogan du « *trade and development* ». En particulier, je n'ai pas assez pris en compte l'état de domination des pays africains (ni les

¹¹⁹ Hibou (B.), 1998, « Banque mondiale : les méfaits du catéchisme économique », *Politique africaine* n° 71, octobre, *Les coopérations dans la nouvelle géopolitique*, Paris, Karthala. pp. 58-74.

intérêts qui existent pour laisser ces pays dans le « sous-développement »), leur absence de réflexion propre et leur incapacité, à tout niveau, à entrer dans un véritable partenariat avec leurs *bailleurs de fonds*¹²⁰.

J'ai donc raisonné en bonne scientifique, selon la démarche économique, dans un milieu hermétique protégé par des hypothèses qu'on pourrait presque qualifier d'abusives... sans aucune consistance dans les faits. Pour remplir la « coquille » du DSRP, les gouvernements récipiendaires doivent raisonner, comme je l'ai fait, dans ce même cadre conceptuel, fait d'un faisceau d'hypothèses pour le moins restrictives, celles du « toutes choses égales par ailleurs », de la perfection des marchés et notamment de celui de l'information (en ce compris des coûts de négociation inexistant, etc.). Or, toutes ces hypothèses, ces postulats de base, n'ont aucune portée dans la réalité ! Qu'on pense au rapport d'inégalité entre les différents acteurs en jeu (institutions financières internationales, gouvernements, représentants (comment ont-ils été choisis ?) de la société civile), aux conditions de dépendance politique et économique des pays en développement par rapport à la domination des intérêts financiers occidentaux, en particulier au niveau de la structure du commerce mondial, aux déficiences tous azimuts des marchés (financiers, des biens et services, du travail et surtout de l'information) de ces pays, ... Les rédacteurs du DSRP « coquille pleine » doivent raisonner dans un certain cadre imaginaire qui n'a rien à voir avec celui dans lequel ils sont concrètement, auquel ils ne peuvent rien changer et lequel agit en leur défaveur. Il y a donc *un décalage, un « gap » énorme entre le concept et la réalité*, une confusion de genre qu'un épistémologue averti ne saurait laisser passer...

Ce problème de fond est renforcé par d'autres problèmes plus ponctuels. Ainsi, l'approche de la pauvreté et du développement retenue dans le concept de DSRP est sans doute encore trop économiciste – on a soulevé le besoin impérieux de ne pas se cantonner à la réduction de la pauvreté (qui apparaît comme un objectif guère ambitieux, d'autant plus lorsqu'il est traité de manière quantitative), mais de changer de paradigme non seulement de l'aide, mais aussi du développement. Un des auteurs de cet ouvrage parle de la prise en compte des causes dynamiques de la paupérisation ; le contexte externe du DSRP, qui reste hors de sa portée, ainsi que les politiques menées précédemment, participent à ces causes, on ne peut le nier. On peut également soulever la crainte que ceux-là même qui remplissent, au nom de leur pays, la coquille vide du DSRP, soient personnellement dans une relation privilégiée avec les institutions internationales et s'y préparent une place¹²¹, ce qui biaise encore la partie. Outre les hypothèses fallacieuses sur lesquelles il repose, la façon dont on a rempli la coquille du DSRP est elle-même pleine de défaillances (techniques, analytiques, ...), ce qui n'arrange pas le contenu final. Enfin, on ne peut nier, comme l'a souligné Maréma Touré, que la persistance de stéréotypes et de comportements, tant d'un côté que de l'autre, retarde les changements qui seraient possibles théoriquement.

Au total, la coquille vide du DSRP, que j'avais étudiée avec tant d'optimisme, a été indéniablement remplie sur des bases totalement biaisées... mais ceci n'est pas reconnu, paraît occulté, excusé par des contraintes de temps, le manque de moyens disponibles, un besoin d'apprentissage de part et d'autre, etc. Là réside le danger du nouvel instrument : la « coquille pleine » du DSRP est censée être un cadre fondamental pour le développement du pays concerné. Or, *ce contenu est inapproprié car ses hypothèses implicites sont fallacieuses*. Tout le monde sait qu'un modèle économique, ici un plan de croissance et de réduction de la pauvreté, ne marche que si toutes ses hypothèses sont réalisées – comment les stratégies du

¹²⁰ Vous remarquerez mon abandon délibéré de la rhétorique du nouveau paradigme de l'aide.

¹²¹ Que les mauvaises langues n'y voient pas un rapport direct avec l'étude du cas béninois.

DSRP pourraient-elles marcher alors que ses hypothèses implicites ne sont pas remplies ? Par contre, ce « détail » de l'histoire étant occulté, l'outil et son contenu pourront désormais être utilisés comme un instrument de pression, de contrainte, afin de pouvoir faire reposer la responsabilité des résultats des politiques menées sur le dos du gouvernement national... sans que celui-ci puisse se dénier d'avoir conçu ces politiques !

Que faire, dès lors ? Refuser en bloc le DSRP ? Cela n'apparaît pas faisable. Changer les contraintes pour se rapprocher des hypothèses sur lesquelles le DSRP est basé ? Ceci apparaît difficilement faisable (il existe sans doute une certaine sphère qui a la volonté de ne pas changer le système), ... mais pas impossible. Des pressions internationales se font de plus en plus pressantes pour agir sur ces contraintes externes, ce qui permettra de se rapprocher des hypothèses. En attendant, on peut tenter de remplir le DSRP de meilleure manière, en partant non pas des hypothèses « parfaites » de base mais sur la réalité, en explicitant clairement ces contraintes réelles ; ce qui limite bien sûr le pouvoir d'action et l'ambition des politiques, mais leur permet d'être réalistes et de se situer dans le champ du possible. En outre, il ne faut pas oublier les contraintes internes (l'ordre économique interne est aussi important que l'ordre économique international) : sont ici en cause, d'une part les capacités institutionnelles des pays considérés (transparence, gouvernance, contrôle de la société civile sont à l'ordre du jour), d'autre part, la nécessité de se reposer sur de réelles analyses en profondeur, pour s'attaquer aux causes des problèmes et évaluer les impacts des politiques proposées.

Nous revenons toujours à la même conclusion. Le succès potentiel du DSRP dépend de son soutien de part et d'autre. La balle est dans les deux camps. Mais il est indéniable que l'un des deux camps est non seulement incomparativement plus faible, mais également incomparativement plus exposé aux risques de l'aventure. On comprend dès lors la frilosité avec laquelle ce camp reçoit la « bonne nouvelle » de toutes les opportunités que le *concept* de DSRP lui procure...

Mais je ne peux m'empêcher de conclure sur une note d'optimisme. Si le DSRP vise avant tout à résoudre le problème des bailleurs de fonds, depuis que le concept a été lancé, que la bête a été lâchée, c'est inimaginable ce que ces bailleurs ont organisé comme réunions, sessions, forums, concertations, think-tanks et autres séminaires pour réfléchir à la question de savoir qu'en faire. Les choses n'étant (pour une fois) pas (tout à fait) fixées, il reste une place pour la réflexion. Malgré tous les dangers et les frustrations potentielles qu'il porte, le DSRP a au moins le mérite, avec tous les débats qu'il suscite dans les pays en développement, la consolidation de la société civile et la réhabilitation de l'Etat qu'il est censé promouvoir, la concertation des principaux bailleurs de fonds qu'il engendre, bref, tout ce dialogue qu'il fait naître *au niveau mondial*, de relancer la réflexion, d'encourager une transparence accrue et surtout d'insuffler des initiatives critiques (ne serait-ce que les mouvements qui se dressent contre ce nouvel ennemi). On peut espérer qu'il sortira quelque chose de positif de ces nouveaux mouvements sociaux créés, en quelque sorte, en réponse au DSRP.

Liste des personnes rencontrées :

- M. Alidou ADEBI, Directeur Adjoint de la Dette publique, Caisse autonome d'Amortissements (CAA)
- M. Cheick Omar HAÏDARA, Chef de la Mission résidente, BOAD

- M. Daniel GSELL, Conseiller technique, Coopération française, Ministère des Finances et de l'Economie
- M. Eric DONNI, Premier Conseiller, Commission Européenne
- M. Franco NULLI, Chef de Délégation, Commission Européenne
- M. Gilles HERVIO, DG Développement, Commission Européenne (Bruxelles)
- M. Gilles PEYRON, Conseiller technique, Coopération française, Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
- M. Guy CERCELLIER, Conseiller, Coopération française, Ministère des Finances et de l'Economie
- M. Jean-Claude KEKE, Assistant de recherche, CAPE
- M. Manfred HERR, Conseiller technique, GTZ, « Appui à la Planification décentralisée », Ministère d'Etat chargé de la Coordination de l'Action gouvernementale, du Plan, du Développement et de la Promotion de l'Emploi (MECCAG-PDPE)
- M. Marc DE FEYTER, Conseiller d'Ambassade chargé de la Coopération internationale, Ambassade de Belgique
- M. Martin SCHNEIDERFRITZ, Conseiller technique, GTZ, « Appui à la décentralisation / déconcentration », Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Aménagement du Territoire (MISAT)
- M. Nicolas PRON, Coordinateur des Programmes, UNICEF
- M. Pascal ZINZINDOHOUE, Spécialiste des Programmes de Développement, USAID
- M. Philippe DELANNE, Représentant Résident, FNUAP
- M. Pierre DAGBA, Economiste, Direction de la Coordination des Ressources extérieures (MECCAG-PDPE)
- M. Richard RANDRIAMAHOLY, Représentant Résident, FMI
- M. Sidi M. BOUBACAR, Représentant Résident, Banque Mondiale, Bénin
- M. Sylvain ADOKPO MIGAN, Expert national, Ambassade Royale des Pays-Bas, Bénin
- Mme Jeanine SIMBIZI, Représentante Résidente, Coopération Technique Belge (CTB)
- Mme Rosine SORI-COULIBALY, Economiste en chef, PNUD
- Mme Tine Anbaek PETERSEN, Première Secrétaire, Ambassade du Danemark
- Mme Véronique STAES, Direction Générale de la Coopération Internationale (DGCI), Belgique

