

## **Chapitre VIII**



### **ENQUETE GLOBALE :**

#### **La Banque Mondiale et le DSRP : une conception defectueuse et une experience ratee**

Par Jubilee South, Focus on the Global South (Bangkok) AWEP ON (Kampala) et le Centro de Estudios Internacionales (Managua) avec l'appui du Conseil Mondial des Eglises

#### **Contexte**

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

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

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

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

Ce qui, en fait, est nouveau, c'est l'objectif d'élaborer une stratégie qui soit « générée et appropriée localement » et élaborée grâce à un « dialogue participatif élargi » concentré sur les niveaux de prises de décisions des politiques micro et macro économiques. D'autre part, le processus du PRSP doit également « encourager la prise de responsabilité des gouvernements envers leurs propres populations et circonscriptions locales plutôt qu'envers les financiers de l'extérieur, « afin que les pauvres deviennent des participants actifs et non plus de simples bénéficiaires passifs. ».

#### **Recherches Sud-Sud**

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

### **Resultats : continuité plutôt que changement**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DSRP sont ouverts aux modifications et améliorations, les modèles de leurs politiques restent non négociables.

Certains hauts responsables de la BM ou du FMI font certes preuve d'une volonté à « apprendre sur le tas » et, ce faisant, à apporter les corrections méthodologiques nécessaires mais l'insulte est ajoutée à la blessure lorsqu'on constate que cet enseignement se fait aux dépens des peuples et nations utilisés comme bancs d'essais pour tester les méthodes changeantes mais le fondamentalisme économique figé émanant de Washington et de la supposée communauté des donateurs avec le compagnonnage d'ONG bien pensantes mais malavisées. Pire, le prétendu processus d'apprentissage continue de se faire aux dépens de pays du tiers-monde dont les peuples et les économies souffrent en tant que bancs d'essais de la communauté des donateurs téléguidée par Washington.

### **Appropriation**

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

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

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

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

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

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

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

### **Conditionnalité et allègement de la dette**

Les DSRP ont de sérieuses implications sur la souveraineté économique des pays à faibles revenus ou de pays traversant de graves crises économiques. Le tandem BM/FMI dispose à présent d'un nouveau « levier » pour traiter avec les pays qui sont dans le besoin d'un allègement de leur dette et de prêts concessionnels. Ayant désigné plus de 70 pays comme « éligibles » pour un allègement de leur dette une fois qu'ils ont satisfait à une longue liste de conditions, cette liste n'en a été que plus longue avec l'adjonction du DSRP comme condition additionnelle.

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

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

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

Dans certains cas, la participation était telle que les IFI ont assuré la tâche de la rédaction des DSRP, de manière à ce qu'ils rencontrent l'agrément de Washington. Sans accord de PRGF,

le Point d'Achèvement du HIPC est repoussé aux calendes grecques et avec lui l'allègement de la dette par le Club de Paris.

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

### **Participation**

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

La conception, par les IFI, de la participation a tendance à être uniformément étroite. Dans l'ensemble, la participation telle qu'originellement conçue, prend la forme d'une invitation faite à certaines ONG de donner leur point de vue sur un document déjà préparé.

Là où les consultations ont été faites sur le terrain, l'interprétation de ces opinions tendait à être un exercice chargé de valeur sélective. Dans la plupart des cas, le manque de traduction précise de ces opinions en politique d'action – pour ne pas parler des dialectes locaux – a fait que ces discussions sont restées étrangères aux pauvres et à leurs organisations.

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

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

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

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

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

