

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

Elisabeth Paul

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 limitations 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, tiennent 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'agence¹ (« comment faire 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.

¹ C'est d'ailleurs un des thèmes principaux de nos recherches à venir.

Illustrons ceci en référence au texte de Béatrice Hibou², 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 de « trade and development ». En particulier, je n'ai pas assez pris en compte l'état de domination des pays africains (ni les 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*³.

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 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

² 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.

³ Vous remarquerez mon abandon délibéré de la rhétorique du nouveau paradigme de l'aide.

marchés (financiers, des biens et service, du travail, et surtout de l'information) de ces pays, etc. 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 place⁴, 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... 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 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

⁴ Que les mauvaises langues n'y voient pas un rapport direct avec l'étude du cas béninois.

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 les problèmes 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.