

BONNIE CAMPBELL ET BRUNO LOSCH

LES PAUVRES, BÉNÉFICIAIRES OU OTAGES DES STRATÉGIES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ ?

« TOUT CHANGER POUR ALLER PLUS LOIN »

ALORS QUE LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ SONT SOUVENT PRÉSENTÉES COMME NOVATRICES DANS LEUR CONTENU, LEUR DÉMARCHE ET PAR LEUR MISE EN COHÉRENCE DES INTERVENTIONS DES AGENCES D'AIDE, LEUR EXAMEN RÉVÈLE AVANT TOUT UN RENFORCEMENT DU RÉGIME DES CONDITIONNALITÉS QUI DÉBORDE DÉSORMAIS DANS LE CHAMP DU POLITIQUE. L'IGNORANCE DES NOUVEAUX RAPPORTS DE FORCE ENTRE ACTEURS ISSUS DE LA LIBÉRALISATION CONDUIT À DÉLAISSER UNE DIMENSION STRATÉGIQUE POUR UNE LUTTE EFFECTIVE CONTRE LA MARGINALISATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE.

L'article de Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud publié dans le présent numéro et plus largement l'ouvrage qu'ils ont consacré aux stratégies de lutte contre la pauvreté mises en œuvre sous l'égide de la Banque mondiale¹ présentent l'énorme avantage d'offrir un premier bilan en langue française sur ce qu'ils nomment la « nouvelle architecture financière » d'intervention des institutions de Bretton Woods (IBW).

L'ouvrage offre un matériau abondant sur les référentiels des politiques de lutte contre la pauvreté, leur application et ses difficultés, ainsi que sur les problèmes inhérents à leur évaluation. En revanche, l'article reste très en retrait dans la perspective du débat qui avait été engagé par *Politique africaine* dans son

numéro 82 avec les contributions de Christian Chavagneux et de Bruno Lautier. En effet, tout en affirmant vouloir éviter les travers des discours pro- ou anti-IBW et en faisant un sort aux critiques de droite et de gauche, les auteurs décernent un « *satisfecit* de principe » aux nouvelles orientations des politiques de la Banque mondiale. Rejetant la « théorie de la conspiration » et le « grief de duplicité systémique » dont seraient victimes les IBW, ils saluent trois évolutions positives majeures : le changement de nature des politiques suivies, qui porteraient désormais sur le développement, puisque le cœur des interventions correspond à la réduction de la pauvreté ; l'adoption de démarches participatives pour l'élaboration des programmes, qui serait un atout pour la démocratisation ;



la cohérence entre les donateurs, liée à l'objectif commun de lutte contre la pauvreté, à l'utilisation du même cadre de cohérence et à la jonction entre les objectifs de réduction de la pauvreté et de gestion de la dette (grâce à l'articulation entre les DSRP – Documents stratégiques de réduction de la pauvreté – et le contenu des programmes issus de l'initiative PPTE – Pays pauvres très endettés).

Néanmoins, le propos est troublant, car l'essentiel de l'argumentaire porte sur les difficultés de ces nouvelles politiques, et les auteurs détaillent abondamment et avec beaucoup de pertinence « ce qui pose problème ». Nous pouvons ramener leur analyse à trois grandes catégories de constats. En premier lieu, les IBW adoptent une rénovation tactique de leurs approches liée à la nécessité pour elles de répondre aux critiques portant sur les conséquences sociales des politiques d'ajustement et de « restaurer leur propre crédibilité internationale ». Ensuite, les biais issus de leurs *a priori* idéologiques restent entiers (sous-estimation de la question des inégalités, disqualification de certaines politiques publiques, notamment redistributives, occultation des conflits d'intérêts et de certains acteurs clés comme les syndicats). Enfin, les IBW doivent affronter deux contradictions majeures : l'absence de remise en cause du contenu des politiques qu'elles ont menées empêche de prendre en compte les causalités existantes entre la libéralisation, l'ajustement et l'évolution des contextes économiques et sociaux ; le maintien des conditionnalités, renforcé par la liaison opérationnelle entre lutte contre la pauvreté et gestion de la dette, et les pas de temps retenus pour la définition des programmes limitent sérieusement les possibilités d'appropriation des politiques par les acteurs locaux.

En prenant garde à ne pas reproduire les « rhétoriques de l'intransigeance » dénoncées par Hirschman², auquel les auteurs font appel, nous proposons de poursuivre la voie tracée en nous attachant à la mise à disposition de constats et d'analyses supplémentaires sur le contexte des DSRP, leur mise en œuvre et leurs implications. Nous reviendrons également sur l'emphase particulière mise sur le développement rural et les processus participatifs, dont les conditions effectives de traitement permettent de pointer quelques impasses des orientations actuelles.

LE « CHEMIN À PARCOURIR » ET LE CHEMIN... DÉJÀ PARCOURU

Depuis qu'elles ont initié les programmes de libéralisation et d'ajustement économique au cours des années 1980, les IBW ont fait preuve de persévérance dans le renforcement progressif et la standardisation de leurs prescriptions. La faible performance des résultats obtenus en Afrique au sud du Sahara, malgré l'abondance des programmes d'ajustement structurel, avait conduit, lors d'un premier bilan publié en 1994 et intitulé *L'Ajustement en Afrique. Réformes, résultats et chemin à parcourir*³, à mettre en avant la notion de « bonne politique », en mobilisant quelques aphorismes désarmants comme « une bonne politique macroéconomique est bonne pour la croissance » (p. 152) ou encore une « meilleure politique donne de meilleurs résultats » (p. 157). Toutefois, au cours des vingt dernières années, ces « bonnes politiques » ont connu un affinement de leur contour et un perfectionnement de leur contenu. La recherche initiale des grands équilibres macroéconomiques par la libéralisation, la redéfinition du rôle et des fonctions de l'État, la privatisation rapide de

pans toujours plus importants des économies et des services publics, a été complétée par la prise en compte des « dimensions sociales de l'ajustement », la nécessité d'une « bonne gouvernance », la reconnaissance du rôle d'un État circonscrit à certaines fonctions essentielles (pour assurer le succès des réformes) puis, enfin, par l'impératif de réduction de la pauvreté.

Des conditionnalités au « verrouillage » ?

Comme le rappelle éloquemment M. Naím, au cours des vingt dernières années les frontières des réformes à atteindre ont sans cesse été repoussées⁴. Mais, surtout, il apparaît qu'avec l'articulation organique entre les politiques de réduction de la pauvreté et celles de gestion de la dette des PPTE, l'acceptation par les IBW des stratégies de développement de leurs pays-clients est devenue à ce point « liée » que la notion de conditionnalité des années 1980 et 1990 pourrait bien être remplacée par celle de « verrouillage » ou de « *locking in* ». Les vieilles canonnières que désignait M.-F. L'Héritau dès 1982⁵ semblent avoir fait place, au mieux, au protectorat, respectant ainsi la séquence historique...

En effet, depuis l'adoption de l'Initiative renforcée en septembre 1999, l'accès aux mécanismes d'allègement de la dette des pays les plus pauvres très endettés est conditionné à la mise en place de stratégies de lutte contre la pauvreté qui, à leur tour, doivent incorporer des réformes institutionnelles précises favorisant une « bonne gouvernance ».

Cette évolution rapide donne un relief particulier à un texte de Larry Diamond passé relativement inaperçu, qui proposait un « nouveau partenariat pour la démocratie et le développement en Afrique ». Celui-ci

suggérerait une nouvelle forme de conditionnalité politique destinée à ancrer les réformes dans les pays les plus réticents à leur mise en œuvre par le biais de sanctions radicales pour les déviants : « *If this commitment could be locked into place for a decade, time would be purchased for democratic institutions and practices to take root and for economic reforms to show results. If the democratic commitment is abandoned [...] all official assistance and debt relief should automatically be suspended*⁶. » Cette logique a été renforcée par l'articulation entre la bonne gouvernance financière et les politiques de remise de dette, lesquelles s'effectuent principalement sous forme d'aides-programmes ou budgétaires, dont la fongibilité entraîne une exigence accrue des bailleurs de fonds en matière de transparence des finances publiques.

Ainsi, aujourd'hui, la recherche d'une plus grande cohérence et d'une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources de l'aide justifie la mise en œuvre de réformes institutionnelles prédéterminées ; et l'argument des « bonnes politiques » reste central, comme le rappelle le Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale 2000-2001 intitulé *Attacking Poverty* : « L'aide devrait être ciblée vers les pays ayant des niveaux élevés de pauvreté. Mais cela ne devrait être qu'une partie des critères pour allouer l'aide. Aussi essentiel est d'avoir en place les bonnes politiques et le cadre institutionnel permettant le succès de la lutte contre la pauvreté⁷. » La question est évidemment de savoir de quelles politiques et de quel cadre institutionnel il s'agit. Et, plus fondamentalement, de repérer les stratégies de développement qui doivent être stabilisées par ces réformes institutionnelles.



*DSRP et réformes institutionnelles :
vers quels nouveaux modèles ?*

Sans détailler ici le contenu des réformes institutionnelles véhiculées par les DSRP, il s'agit d'insister sur l'importance qu'il convient d'accorder à leur nature. Quelques travaux récents⁸ démontrent que les stratégies de financement des bailleurs multilatéraux et bilatéraux, qui lient l'accès aux financements de la lutte contre la pauvreté à la mise en place de réformes institutionnelles, reposent sur une approche qui aborde principalement les enjeux de développement sous l'angle de la bonne gestion administrative.

Bien que cette dimension soit essentielle, une telle approche, plus « techniciste », a comme conséquence de dépolitiser certains enjeux sociaux tout en introduisant par ailleurs de nouvelles normes, notamment redistributives. En effet, dans le contexte de libéralisation et de privatisation des services publics, ces nouvelles normes redéfinissent dans un sens restrictif les notions d'équité et de justice sociale et risquent, au bout du compte, de remettre en cause ce qui était auparavant considéré clairement comme des droits économiques et sociaux (acquis ou à acquérir).

Or, ce qui apparaît comme une tentative de « dépolitisation » comporte potentiellement des implications majeures en termes de légitimité des processus politiques dont ces mesures dépendent, puisque ces réformes institutionnelles contribuent, de fait, à une reconceptualisation de l'architecture des États et à la reconfiguration dans un sens restrictif des espaces politiques concernés par ces stratégies.

Ces mesures présentent ainsi un double risque : celui de saper les bases de légitimité

des États et celui de contribuer au rétrécissement des espaces démocratiques, ce qui conduit simultanément à la délégitimation des demandes démocratiques désormais jugées « excessives ». Dit plus simplement, il y aurait donc un double mouvement, le rétrécissement des capacités redistributives des États – résultat des stratégies d'ajustement depuis plus de vingt ans – s'accompagnant du rétrécissement des espaces politiques des pays concernés.

Il convient enfin d'attirer l'attention sur les enjeux liés au rôle de leadership que s'approprient les IBW en matière de réflexion sur les réformes institutionnelles jugées nécessaires et les recommandations qui en découlent. Car, ainsi, les DSRP ne sont plus seulement présentés comme des cadres d'action permettant de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (résultant pourtant aussi des programmes d'ajustement), ou encore comme un moyen de pallier le « manque d'engagement » dans les réformes des gouvernements, mais comme une réponse au manque d'ancrage ou de légitimité des réformes économiques justifiant la mise en œuvre d'une démarche d'appropriation par la participation des acteurs locaux et de la « société civile ».

Pourtant... la conception des processus et les choix restent bien prédéterminés ailleurs, puis importés dans leurs pays-clients par les IBW. Et l'adhésion au Modèle de développement intégré de la Banque mondiale⁹, présumé comme faisant consensus, constitue bien un pré-requis, quant à ses implications institutionnelles, pour l'accès aux fonds de lutte contre la pauvreté des différents bailleurs (multilatéraux, bilatéraux et ONG).

*La mise en œuvre « au concret » :
théorie et pratique*

Ces rappels et commentaires sur l'explicite et l'implicite des DSRP permettent de revenir sur trois hypothèses centrales du texte de J.-P. Cling, M. Razafindrakoto et F. Roubaud, à savoir les progrès en termes de processus, de contenu et de cohérence. L'appropriation locale des processus de réduction de la pauvreté est présentée comme une caractéristique majeure de cette nouvelle approche des stratégies de développement. À cet égard, nous bénéficions toutefois d'une série d'enquêtes de terrain permettant de formuler quelques observations sur les processus réels d'élaboration des DSRP.

Le suivi accompli par des organismes tels que l'European Network on Debt and Development (Europad), un regroupement d'organisations non gouvernementales de développement de seize pays européens, ou encore les travaux d'Oxfam International ou de World Vision¹⁰, font ressortir un véritable fossé entre la nature du processus de participation (délais trop courts, mauvaise qualité ou absence de l'information, documentation uniquement en anglais ou traductions approximatives, etc.) et le discours des IBW sur le processus participatif. L'empressement des gouvernements des PPTE à élaborer un DSRP afin d'avoir droit à un allègement de la dette – initialement, le DSRP devait être implanté avec succès pour un an au moins avant que le pays ait droit à un allègement – ne pouvait que nuire au principe fondamental de ces documents, à savoir l'appropriation locale de leur contenu. Conscientes de cette contradiction, les institutions financières ont alors introduit les « DSRP-Intérimaires » (DSRP-I), sans toutefois tenir compte du fait que les consul-

tations rapides autour de ces nouveaux cadres d'action provisoires pouvaient prédéterminer ensuite les orientations des DSRP finaux. Ainsi, selon Europad, un processus participatif effectif implique des délais autrement plus longs – de l'ordre de cinq ans, selon les exemples de l'Ouganda ou de la Guyane. Alors que le plus souvent, pressés par les contraintes financières, les gouvernements passent d'un DSRP-I rapidement élaboré au DSRP sur des pas de temps réduits : au Malawi, l'exercice a été mené en seulement quatre mois, ne laissant que quelques semaines pour la prétendue participation de la société civile. On pourrait citer de nombreux exemples de processus participatifs escamotés (notamment pour des pays aussi différents que le Burkina Faso, le Kenya et le Nicaragua), et l'on voit difficilement comment cette nouvelle participation contribuerait automatiquement à la démocratisation. Il convient ici de signaler que ces démarches réputées si novatrices ne se limitent pas au seul processus de réduction de la pauvreté. La Banque mondiale y a recours pour valider ses politiques dans d'autres domaines, à l'instar par exemple de la mise en œuvre de la réforme des politiques foncières. Dans ce cas, la consultation est organisée à l'échelle... continentale et vise à faire agréer par les décideurs et les représentants de la société civile des options qui relèvent d'un agenda prédéterminé par la Banque mondiale. Pour le continent africain, la consultation s'est tenue pendant quatre jours à Kampala à la fin du mois d'avril 2002, avec l'absence de l'Afrique du Nord, une sous-représentation de l'Afrique francophone et des traductions aléatoires... Toutefois, en positivant, malgré les difficultés avérées de ces exercices, il est possible d'y



voir, comme dans le cas du Mali, une opportunité de « renouer le débat national ». Cela suppose cependant que certaines conditions soient réunies et, en premier lieu, le renforcement des capacités d'analyse, d'action et de négociation des acteurs concernés par le processus (voir *infra*)¹¹.

Ensuite, au-delà de cette question, importante, de la qualité du processus participatif, se pose celle de « la participation à quoi ? » et des enjeux sur lesquels ce processus se concentre. Car on peut s'interroger sur le contenu réel de ce qui est proposé. Ramener le développement à la réduction de la pauvreté, qui serait l'un de ses résultats intrinsèques majeurs, peut laisser perplexe et mériterait une discussion autrement plus approfondie, sauf à passer aux oubliettes cinquante ans de recherche et de débats sur le sujet.

En nous limitant ici au contenu de ce qui est proposé dans les nouveaux cadres d'action, force est de constater que les véritables réformes, celles qui influencent le cours économique et social des pays, continuent à être du domaine exclusif des gouvernements centraux et des bailleurs de fonds et à porter sur les objectifs des politiques antérieures. À cet égard, Europad souligne à partir de son enquête : « *NGO's consistently report that there are two parallel processes, with "social" issues discussed in the context of PRSPs – with some participation – and "macro" issues discussed in the context of PRGF (Poverty Reduction Growth Facility) – with no participation. As a result, the macro-economic framework seen in I-PRSPs and PRSPs thus far all seem remarkably similar*¹². »

La « rupture avec les pratiques passées », mais aussi avec les politiques antérieures, semble ainsi peu palpable ; et le rapport

d'Oxfam, tout comme les trois auteurs¹³, nous rappelle que les « *economic policies within a PRSP are being drawn from policy recommendations within the Bank and the Fund lending instruments. It seems to be "business as usual" with regards to policy design*¹⁴ ». Au-delà de toute « conspiration », il convient de noter que, pour ancrer plus durablement leurs réformes économiques, les institutions financières multilatérales ont été progressivement amenées sur le terrain éminemment politique de la réforme des institutions publiques et des processus politiques dans les pays où elles interviennent.

Au nom de la bonne gestion ou de la bonne gouvernance, les IBW imposent la mise en œuvre préalable de réformes institutionnelles prédéterminées – qu'elles se réservent le droit de « recommander » lorsque nécessaire – qui impliquent une redéfinition du rôle et des fonctions des États et sont désormais une condition *sine qua non* d'accès aux mécanismes liés d'allègement de la dette et de financement des stratégies de réduction de la pauvreté. Ce refaçonnement des espaces et des processus politiques des PPTE sont lourds d'implications quant aux marges de manœuvre laissées aux initiatives locales ainsi qu'à l'expression de projets de développement autonomes.

Ce verrouillage est d'autant plus préjudiciable que, parallèlement, les mécanismes proposés révèlent une inadéquation grandissante entre les fonds dégagés pour la réduction de la dette d'un côté et les besoins nécessaires pour atteindre les cibles de réduction de la pauvreté fixés par la communauté internationale de l'autre. À cet égard, une analyse récente entreprise par un organisme de recherche canadien, l'Institut Nord-Sud, regroupant

une série d'études comparatives incluant trois pays africains – l'Éthiopie, le Mali et l'Ouganda –, suggère qu'il n'y a pas nécessairement de correspondance, mais au contraire un décalage flagrant, entre les cibles internationales de réduction de la pauvreté (50 % d'ici 2015) que les PPTE doivent atteindre, et les ressources rendues disponibles par les nouveaux mécanismes de financement internationaux: «[...] *the experience of a sample of these countries suggests that HIPC debt relief will only release a fraction of the resources necessary for the poverty reduction envisaged by these countries' poverty reduction strategies. Yet, these programs have poverty reduction targets that are at or below the internationally agreed target (of halving world poverty by 2015). Also, since the dividend from debt relief will become smaller over time, that funding gap will widen*¹⁵. »

Par ailleurs, selon la même source, du fait d'une conception inadaptée et de nombreuses contradictions¹⁶, les instruments conçus pour réduire la pauvreté pourraient bien contribuer à reproduire une nouvelle hiérarchisation des pays pauvres, plutôt que de contribuer à réduire les écarts entre ces derniers. Et nous pouvons ajouter que cette nouvelle hiérarchisation et des écarts croissants pourraient également s'affirmer entre les différents groupes sociaux des pays récipiendaires.

Enfin, en ce qui concerne la plus grande cohérence de l'aide internationale liée à la procédure des DSRP, force est aussi de constater qu'au-delà de l'existence d'un prétendu consensus, les différents bailleurs de fonds (multilatéraux, bilatéraux et ONG) sont d'abord invités à aligner leurs interventions par le biais d'une sélectivité stratégique qui ne fait que réduire encore plus les marges de négociation des pays concernés. La référence

commune au Modèle de développement intégré ne pourra que consolider ce positionnement commun et ses conséquences. Simultanément, on constate une certaine déresponsabilisation des bailleurs vis-à-vis de l'impact de leurs politiques, et les voix discordantes restent à ce jour bien timides¹⁷.

Ainsi, au terme de cette trop brève revue des fondements, des contenus et des modalités des nouvelles bonnes politiques des agences internationales, il apparaît bien que du « chemin a été parcouru » dans le sens d'un approfondissement et que « des choses ont changé ». Pour surmonter les contradictions croissantes liées aux écarts entre prescriptions et résultats, il s'agit désormais « d'aller plus loin » – et non pas que « tout reste pareil » – et de verrouiller toujours plus les marges de manœuvre des acteurs locaux, et en premier lieu de leurs États. Sur un plan tactique, pour reprendre le tout récent rapport de la Crucead consacré aux résultats des programmes de lutte contre la pauvreté en Afrique, il apparaît bien que « l'accent mis sur la maîtrise et la participation des autorités nationales a davantage pour objectif d'obtenir l'adhésion de la population et du pouvoir politique aux politiques traditionnelles d'ajustement et de stabilisation que d'accorder une plus grande autonomie aux pays bénéficiaires dans la conception de leurs politiques de stabilisation et de leurs stratégies de développement¹⁸ ».

L'OUBLI DES RAPPORTS DE FORCE INTERNES ET EXTERNES

L'un des problèmes majeurs des IBW est lié à leur difficulté à engager une évaluation critique de leurs politiques d'intervention en regard des conséquences de celles-ci sur leurs



pays-clients. Car le monde change aussi... et les nouvelles configurations internationales issues du mouvement de libéralisation – et leurs implications nationales et locales – se traduisent par la difficulté accrue des PPTE à promouvoir des États « efficaces » et à construire du capital social et des institutions « *pro-poor* ». Cette difficulté d'analyse a probablement pour origine les présupposés idéologiques qui guident l'action des IBW et qui les conduisent à ignorer systématiquement l'existence de rapports de force, aussi bien internes à l'échelle nationale, qu'externes au niveau international.

En effet, l'une des limites fondamentales (il y en a d'autres) du référentiel néoclassique, y compris dans ses avancées positives de type néo-institutionnaliste, qui configure leur vision du monde et fait obstacle à leur autocritique, est qu'il rejette toute discussion effective sur la répartition des droits et des richesses, considérée comme une « donnée » de base non sujette à débat. Or, cette répartition est pourtant le produit historique de stratégies d'acteurs et de conflits entre groupes sociaux inégaux qui occupent précisément une place centrale dans les conditions d'émergence et dans l'efficacité des institutions¹⁹.

Les conséquences de la libéralisation

Les travaux récents de Stiglitz et leur médiatisation²⁰ ont donné un éclairage cru et polémique sur l'impact des politiques de libéralisation mises en œuvre à marche forcée, quelles que soient les situations nationales. Le rapport de la Cnuced, déjà cité, révèle combien les résultats des économies africaines, toutes soumises aux politiques de libéralisation, sont marqués par la régression des revenus moyens par habitant (moins 10 % entre

1980 et 2000) et par la croissance des inégalités, doublée d'un processus « d'égalisation par le bas²¹ ». Il montre aussi que les contraintes externes jouent un rôle déterminant, et notamment les obstacles commerciaux que les pays les plus riches ont érigés dans les secteurs qui pourraient avoir le plus grand impact en matière de réduction de la pauvreté, à savoir l'agriculture et l'industrie manufacturière à forte intensité de main-d'œuvre.

C'est pourquoi l'on conviendra bien volontiers que les campagnes, qui regroupent « les plus pauvres des pauvres », méritent un effort privilégié. Et l'on comprendra aussi que la Banque mondiale puisse mettre comme priorité de son action l'appui au secteur rural. En revanche, on restera beaucoup plus interrogatif sur la stratégie qu'elle compte engager car, si elle accorde effectivement une place centrale au renforcement de l'activité agricole, il est curieux qu'elle passe à ce point sous silence l'impact de la nouvelle configuration des marchés internationaux et de la persistance du protectionnisme agricole dans la plupart des pays industrialisés sur les agricultures de leurs pays-clients²².

L'évolution des marchés agricoles, si importants pour les pauvres, a été caractérisée au cours des vingt dernières années par la croissance rapide de l'instabilité, de la concurrence et des asymétries entre agents économiques, résultats de la dérégulation internationale et de la montée en puissance de macro-acteurs privés de taille mondiale. Dans les différentes situations nationales, cette évolution est synonyme de risque économique accru, et les producteurs agricoles les moins bien « dotés » sont poussés vers la marginalisation et la... pauvreté²³. Ainsi, une segmentation progressive des agricultures se fait jour avec,

d'un côté, une frange d'exploitations agricoles ayant les moyens (et les appuis) suffisants pour gérer l'instabilité et la concurrence et, de l'autre, une grande masse de producteurs en voie de paupérisation. Cette segmentation s'accompagne aussi subrepticement d'une dualisation des politiques, déjà largement engagée en Amérique latine par exemple, avec des politiques sectorielles agricoles pour le premier groupe et des politiques sociales pour le second.

Un impératif: renforcer les capacités des acteurs locaux

Écouter la voix des plus pauvres est évidemment nécessaire, tout comme il est utile de mieux comprendre « comment ils pensent²⁴ ». Néanmoins, le véritable enjeu semble bien être comment les aider à ce qu'ils ne le restent pas. À cet égard, le « chemin à parcourir » concerne certes l'amélioration de l'environnement économique et institutionnel ; mais il concerne aussi et peut-être surtout le renforcement des capacités d'analyse, de réflexion et d'action des acteurs locaux. Alors que Hirschman affirmait « comment ne pas discuter en démocratie²⁵ », la question reste bien aujourd'hui celle des conditions de la discussion. Car, pour discuter, il est nécessaire non pas que les partenaires du débat aient des moyens égaux, mais qu'ils aient au moins des positions et des projets à argumenter et à défendre.

Or, si les réformes ont souvent conduit les acteurs économiques locaux « autour de la table de négociation », que peuvent-ils dire face aux représentants des bailleurs de fonds, des gouvernements et des entreprises, le plus souvent adossées à de grandes firmes mondiales ? Face à une telle asymétrie, il existe

aujourd'hui un besoin fondamental d'appuis adaptés en termes de formation et d'information permettant d'offrir des « clés de lecture du monde » et de ses rapports de force ainsi que des outils pour l'action. Dans la vaste panoplie des actions pédagogiques mises en œuvre, bien rares sont cependant les formations qui adoptent une telle perspective compréhensive²⁶.

Et l'on ne peut que regretter que la Banque mondiale fasse si peu de cas, dans sa nouvelle stratégie de développement rural, du renforcement des capacités des ruraux, et qu'elle soit si discrète sur les enjeux liés au renforcement de leurs organisations qui sont, curieusement, peu présentes dans ses thèmes et ses programmes d'action.

**Bonnie Campbell,
Université du Québec à Montréal,
et Bruno Losch,
Cirad et UMR Moïsa, Montpellier**

1. J.-P. Cling, M. Razafindrakoto et F. Roubaud (dir.), *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, DIAL/Economica, 2002. Voir également la note de lecture de P. Meyer dans la Revue des livres de ce numéro.

2. A. Hirschman, *Deux Siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, coll. « L'espace politique », 1991, p. 266.

3. Banque mondiale, *L'Ajustement en Afrique. Réformes, résultats et chemin à parcourir*, Rapport sur les politiques de développement, Banque mondiale, Washington, 1994.

4. M. Naïm « Washington Consensus or Washington Confusion ? », *Foreign Policy*, printemps 2000, pp. 87-103.

5. M.-F. L'Héritier, « Endettement et ajustement structurel : la nouvelle canonnière », *Revue Tiers Monde*, n° 91, 1982, pp. 517-548.

6. L. Diamond, *Prospects for Democratic Development in Africa*, Stanford University, Hoover Institution on War, Revolution and Peace, 1997, p. 39, souligné par nous.

7. World Bank, *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, The World Bank, Oxford University Press, 2001, pp. 40-41 (traduction des auteurs).

8. Voir en particulier B. Campbell, M.-C. Doran et S. Kazi Aoul, « Bonne gouvernance, réformes institutionnelles et



- lutte contre pauvreté en Afrique», à paraître dans les *Actes du Forum de Delfhes*, Paris, Delfhes, 2002. Voir également B. Campbell, « "The rules of the game" ou la production de nouveaux cadres normatifs », in G. Winter (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala, IRD, 2001, pp. 301-323.
9. La notion de Modèle de développement intégré (MDI) fait référence à trois composantes : le Nouveau partenariat du Comité d'aide au développement de l'OCDE (formulé en 1996), le Cadre de développement intégré de la Banque mondiale (rendu public à l'automne 1998) et enfin les Stratégies de réduction de la pauvreté des IBW (septembre 1999) qui ciblent plus particulièrement les PPT. Voir, notamment, ACIDI, *Pour une aide internationale plus efficace. Les nouvelles approches du programme canadien d'aide internationale*, Agence canadienne pour le développement international, juin 2001, pp. 12-16.
10. Europad, *Poverty and Structural Adjustment Update*, printemps 2002 <<http://www.europad.org>>; Oxfam International, *Making PRSPs Work. The Role of Poverty Assessments*, Washington DC, 2001, p. 5; A. Whaites (ed.), *Masters of their own development? PRSPs and the Prospects for the Poor*, World Vision-California, 2002; A. Whaites, *PRSPs: Good News for the Poor? Social Conditionality, Participation and Poverty Reduction*, World Vision-UK, Partnership Offices, 2000. Une synthèse de ces études est proposée par P. Hatcher, *Le Modèle de développement intégré : la multilatéralisation des orientations stratégiques de développement*, mémoire de maîtrise, Département de science politique, Université du Québec à Montréal, automne 2002.
11. I. Dante, J.-F. Gautier, M. A. Marouani et M. Raffinot, « Le DSRP au Mali : "gagner l'argent" ou formuler une politique de développement ? », in J.-P. Cling et al., *Les Nouvelles Stratégies internationales...*, op. cit., p. 307.
12. Europad, *Poverty and Structural Adjustment Update*, op. cit.
13. Les IBW « ne font que reconduire, en les recyclant, les orientations antérieures », in J.-P. Cling et al., « La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : "tout changer pour que tout reste pareil ?" », publié dans cette même rubrique.
14. Oxfam International, *Making PRSPs Work...*, op. cit.
15. J. Serieux, « The enhanced HIPC Initiative and poor countries : prospects for a permanent exit », *Revue canadienne d'études du développement*, XXI (2), 2001, pp. 536-537.
16. Liées au fait, par exemple, que certaines mesures économiques de libéralisation et de privatisation sont productrices d'exclusion sociale par la baisse des taux salariaux et la réduction des emplois disponibles.
17. On ne peut occulter les tentatives de l'aide française de se démarquer du « tout pour la lutte contre la pauvreté » et de sa position officielle pour une lutte contre la pauvreté et les inégalités exprimée dans une note de la direction générale de la Coopération internationale et du développement. Voir DGCID, *Lutte contre la pauvreté, les inégalités et les exclusions : une contribution au débat*, série Repères, Paris, ministère des Affaires étrangères, 2001. L'avant-propos de Bruno Delaye, le directeur de la DGCID, à l'ouvrage de J.-P. Cling et al. reste toutefois particulièrement discret sur ce positionnement stratégique.
18. Cruced, *Le Développement économique en Afrique. De l'ajustement à la réduction de la pauvreté : qu'y a-t-il de nouveau ?*, TD/B/49/8, 2002, résumé exécutif p. 5.
19. B. Losch, « Éloge de la distinction. S'intéresser aux intrigues pour comprendre les situations africaines », *Économies et Sociétés*, série P, XXXIV (8), 2000, pp. 87-114.
20. J. Stiglitz, *La Grande Désillusion*, Paris, Fayard, 2002.
21. Sur l'impact extrêmement mitigé des programmes de privatisation, voir notamment J. Marzin, T. Voituriez et B. Losch, *Impact of Privatisation of the Public Sector on Developing Countries. Benefits and Problems*, European Parliament-Cirad, 2001.
22. World Bank, *Reaching the Rural Poor. A Renewed Strategy for Rural Development*, Washington, The World Bank, septembre 2002.
23. Pour illustrer ces évolutions, voir par exemple, avec une entrée microéconomique, C. Gresser et S. Tickell, *Why Farmers Are Paid Less for Coffee than the Cost of Production ?*, Washington DC, Oxfam, 2002; ou, avec une entrée par les marchés internationaux, B. Losch, « Global restructuring and liberalization : Côte d'Ivoire and the end of the International Cocoa Market ? », *Journal of Agrarian Change*, 2 (2), avril 2002, pp. 206-227.
24. Voir D. Narayan, *Can Anyone Hear Us ?*, The World Bank, Oxford University Press, 2000; M. Razafindrakoto et F. Roubaud, « Pensez-ils différemment ? La "voix des pauvres" à travers les enquêtes statistiques », in J.-P. Cling et al., *Les Nouvelles Stratégies internationales...*, op. cit., pp. 141-165.
25. *Ibid.*, p. 266.
26. Il faut néanmoins noter l'expérience originale de l'Université paysanne africaine, mise en œuvre par l'ONG APM-Afrique basée au Cameroun, avec l'appui de la Fondation Charles-Léopold Meyer pour le progrès de l'homme et le ministère français des Affaires étrangères, qui propose une formation par alternance à des responsables professionnels agricoles de différents pays francophones et anglophones du continent.