

La participation et ses pièges : identification des enjeux des DSRPs pour le développement durable

Par Frédéric LAPEYRE
Institut d'études du développement
Université catholique de Louvain (Communauté française de Belgique)
lapeyre@dvlp.ucl.ac.be

Introduction

Les DSRPs ont été introduits fin 1999 à la suite d'une initiative conjointe du FMI et de la Banque mondiale et ils se sont depuis largement propagés dans les pays pauvres. Ils sont la matérialisation la plus frappante de la nouvelle idéologie du développement de l'après « consensus de Washington » qui place la participation au cœur de toute stratégie de développement durable. Or un discours sur le développement n'est rien d'autre qu'un discours de pouvoir, et il est essentiel d'analyser les DSRPs en tant que produit d'un discours d'acteurs dominants qui veulent réaménager les différents niveaux de pouvoir de façon à assurer l'adhésion du plus grand nombre possible d'acteurs locaux et nationaux aux objectifs présélectionnés dans le cadre du projet d'intégration dans l'économie mondialisée.

En insistant sur l'importance cruciale de la création institutionnelle et de la négociation dans la recherche d'un développement durable, nous analyserons les enjeux et les pièges de la participation telle qu'elle se met en place dans le cadre des DSRPs. Ces dispositifs peuvent être vus comme une nouvelle ruse de reprise de contrôle de dynamiques sociales qui échappent au projet néo-modernisateur des élites dominantes. En s'appuyant sur certains acteurs de l'économie populaire, ils risquent de redéfinir les enjeux de développement autour desquels des collectivités se sont définies afin de s'efforcer de limiter par des pratiques populaires multiformes les conséquences socio-économiques des processus insécurisant associés à la mondialisation.

Mais nous montrerons aussi qu'on ne peut exclure la capacité de ruse des acteurs populaires afin de changer les règles du jeu définissant qui a le pouvoir de proposition et d'initiative et de cette manière promouvoir une stratégie de développement durable fondée sur leurs demandes de développement. La poursuite d'une stratégie de développement durable suppose donc la reconnaissance non seulement des acteurs populaires comme des acteurs centraux du développement mais aussi du caractère toujours provisoire et instable des conflits d'acteurs et des modes de résolution de ces conflits. Le compromis n'épuise jamais le conflit ; c'est pourquoi le développement durable exige un système réflexif permettant l'émergence continue de nouvelles formes de médiations sociales donnant lieu à un enchevêtrement mouvant de compromis plus ou moins institutionnalisés par lesquels un projet collectif de changement social et d'amélioration du bien-être peut se poursuivre durablement.

1. Mise en perspective critique des DSRPs

La volonté déclarée de la Banque mondiale et du FMI de promouvoir une stratégie de lutte contre la pauvreté à laquelle les pauvres participeraient traduit non seulement un besoin d'efficacité mais aussi un besoin de justification face à la montée de la protestation à l'encontre du bien-fondé de leurs prescriptions¹.

Les objectifs déclarés des DSRPs sont multiples²:

- placer l'objectif de réduction de la pauvreté au cœur de la stratégie de développement ;
- promouvoir un processus d'appropriation en laissant la charge de la formulation de la stratégie de réduction de la pauvreté au pays lui-même. La conditionnalité ne porte plus, dès lors, sur les politiques à mettre en œuvre mais sur le processus participatif à suivre d'un point de vue national pour la formulation de ces politiques ;
- promouvoir la participation des acteurs à travers la mise en place d'une batterie de techniques participatives et la création d'espaces de dialogue et de concertation ;

¹ Habermas, J., 1997, *Après Marx*, Paris, Seuil.

² IDS, 2001, *Poverty Reduction Strategies : A part for the poor ?*, *IDS Policy Briefing*, issue 13, avril, p.1.

- élaborer une stratégie à long terme axée sur les résultats, notamment en termes d'amélioration des conditions de vie des plus pauvres ;
- adopter une approche intégrée reconnaissant le besoin de politiques multi-sectorielles coordonnées ;
- accroître la coordination de l'aide et l'harmonisation des procédures des bailleurs de fonds à travers la mise en place des DSRPs qui prennent une place centrale dans la détermination des objectifs, priorités et séquences dans la lutte contre la pauvreté. Les DSRPs servent ainsi de cadre à l'aide au développement ;
- la formation de partenariats internes et externes sur des bases nouvelles. D'une part, entre le gouvernement, les pouvoirs publics locaux, le secteur privé et les acteurs de la société civile. Et, d'autre part, entre le gouvernement et les bailleurs de fonds internationaux.

Si le processus DSRPs représentent potentiellement une opportunité importante de changer la manière de concevoir les politiques de lutte contre la pauvreté, on constate des écarts plus ou moins grands entre la philosophie affichée et la réalité suivant les pays³. De manière générale, les DSRPs ont permis de :

- clarifier les priorités des politiques publiques et d'assurer que les efforts de réduction de la pauvreté soient au sommet des priorités politiques nationales et bénéficient de ce fait d'une attention et de ressources supérieures ;
- mobiliser l'ensemble des secteurs dans la lutte contre la pauvreté en adoptant une approche intégrée centrée sur l'accès à l'éducation, à la santé, au micro crédit, etc. ;
- créer de nouveaux espaces domestiques de concertation et renforcer les pratiques participatives afin de faciliter l'émergence de politiques de lutte contre la pauvreté bénéficiant du soutien des différents acteurs ;
- renforcer le rôle des organisations représentatives de la société civile. Le caractère ouvert et participatif des DSRPs est un élément potentiellement important s'il est réellement respecté. Malgré des processus participatifs souvent insatisfaisants comme nous le verrons par la suite, les DSRPs ont permis dans de nombreux cas un engagement stratégique d'organisations représentatives de la société civile dans le processus de formulation des politiques nationales.

Mais les problèmes associés aux processus DSRPs dans les pays pauvres sont nombreux car ils traduisent une approche fondamentalement fonctionnelle de la participation par rapport au projet d'intégration. Ils constituent à ce titre la matérialisation la plus concrète du nouveau paradigme du développement de l'après « consensus de Washington ». C'est pourquoi on constate d'une part, que toute une série de questions fondamentales pour le développement est soustraite du champ de la participation et, d'autre part, que tous les acteurs du développement ne participent pas à ce processus. Parmi les problèmes qui ont émergé dans le cadre de la généralisation des DSRPs, il faut noter :

- Le caractère paradoxal du processus d'appropriation du fait que dans tous les cas la mise en place du processus PRSP résulte d'une exigence provenant des organisations internationales. On demande ainsi aux pays pauvres de s'approprier une démarche soigneusement définie à Washington où la Banque mondiale et le FMI ont fixé les règles à travers un ensemble de notes d'orientation et de documents techniques. C'est donc un processus fortement balisé qui constitue bien une nouvelle forme de conditionnalité.
- Le rôle dominant des organisations de Bretton-Woods dans la priorisation des objectifs et le choix des politiques à mettre en oeuvre. Le gouvernement est formellement responsable du DSRP mais ce sont la Banque mondiale et le FMI qui vont le valider ou non à travers l'octroi de crédits ou d'allègement de la dette. Ce pouvoir de veto va déterminer la nature des politiques proposées. Les gouvernements ne vont de ce fait proposer que les politiques promues par les organisations internationales et dont ils savent qu'elles seront endossées sans réserves. A cette intervention externe indirecte, il faut ajouter des interventions plus directes sous la forme de la participation de fonctionnaires des organisations internationales dans l'élaboration des DSRPs.

³ Voir notamment les analyses de : D. Booth, 2003, « Introduction and overview », *Development Policy Review*, vol.21, no.2 ; UNCATD, 2002, *The Least Developed Countries Report*, Geneva : UNCTAD ; FMI, 2002, *Réexamen du dispositif des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté*, Washington : FMI ; Cheru, F., 2001, *The Highly Indebted Poor Countries Initiative : A human rights assessment of the Poverty Reduction Strategy Papers*, doc E/CN.4/2001/56, New York : United Nations / ECOSOC ; ILO, 2002, *PRSPs: An assessment of the ILO's experience*, Geneva: ILO.

- Le peu de temps alloué au processus participatif dans le cadre du PRSP. L'accès à l'initiative PPTTE étant conditionnel à l'achèvement du PRSP final, les pays demandeurs tendent à accélérer le processus consultatif ce qui affecte très négativement aussi bien l'étendue de la participation que la qualité de celle-ci.
- Le manque de transparence et d'accès à l'information. On constate que les organisations de la société civile ont des problèmes d'accès aux documents préliminaires et ceux-ci ne sont pas traduits dans les langues locales dans la majorité des cas ; ce qui a pour résultat de réduire la participation des acteurs locaux. Ceux-ci sont, par ailleurs, souvent avertis au dernier moment de la tenue des réunions de consultation et ils ne peuvent en influencer le programme qui est fixé à l'avance et ils ont trop peu de temps pour préparer une position forte et cohérente.
- La très faible – voir inexistante – démocratisation du processus de formulation des politiques. Les autorités gouvernementales sont très réticentes à partager le pouvoir d'initiative et de prise de décision. Ainsi le processus de participation est le plus souvent un processus d'information et de consultation qui n'a que très peu d'influence sur le PRSP final. La richesse des recommandations constructives faite par les acteurs de la société civile est ignorée. Le processus d'appropriation se concentre donc essentiellement au niveau de la technocratie gouvernementale et les autres acteurs sont marginalisés dans le processus préparatoire.
- La participation se fait de manière très centralisée et sélective, ce qui pose le problème de la représentativité et de la légitimité des acteurs qui ont accès au dispositif participatif. L'absence de moyens alloués aux organisations de la société civile pour qu'elles prennent part activement et massivement au processus PRSP réduit l'accès à ce processus à une minorité d'organisations. Celles-ci souvent ne représentent pas les intérêts des groupes les plus vulnérables mais elles sont basées dans la capitale, elles ont des responsables parlant anglais ou français et elles ont accès à l'information et les capacités techniques de la traiter et de préparer les consultations. Plus grave encore, le processus PRSP tend à favoriser la participation des organisations de la société civile proches du pouvoir et à court-circuiter les syndicats et les organisations revendicatives porteurs de politiques radicalement différentes aux politiques promues par les organisations internationales.
- Enfin, ce n'est pas l'ensemble de la stratégie de lutte contre la pauvreté qui est ouvert à la participation des acteurs de la société civile mais seulement son volet social. Les questions macroéconomiques et fiscales échappent à ce processus participatif et le pouvoir d'initiative dans ce domaine essentiel de la stratégie reste aux mains des élites porteuses du projet d'intégration. C'est pourquoi, on peut constater que les DSRPs n'ont pas ouvert la voie à des stratégies alternatives d'améliorations des conditions de vie et de travail des populations et demeurent, au contraire, très proches des programmes d'ajustement structurels antérieurs.

2. Les acteurs populaires face aux DSRPs

Les éléments présentés ci-dessus montrent qu'au-delà la rhétorique de la participation et de la bonne gouvernance, les DSRPs constituent un outil nouveau destiné à assurer le succès du projet de néo-modernisation transnationale et ont à ce titre une nature profondément stratégique. C'est une tentative d'imposer une logique économique et technique à des organisations populaires qui répondent avant tout à une logique de sécurisation des conditions de reproduction de leurs membres à travers la réinvention permanente du lien social.

Face à ces champs socio-économiques qui leur échappent plus ou moins, les élites modernisatrices cherchent à travers les DSRPs à amener les organisations populaires à changer de comportement. L'intégration de ces organisations dans les dispositifs participatifs fixés par les organisations de Bretton-Woods a pour but de les entraîner sur un terrain nouveau et de changer leur logique de fonctionnement. Intégrer le dispositif participatif, c'est d'abord en accepter les règles du jeu et les relations de pouvoir. Pour les communautés, cela signifie se conformer aux règles de contrôle et adopter une logique économique et technique – la priorité donnée aux notions de coût et d'efficacité – au détriment de sa capacité de régulation autonome basée sur d'autres logiques et notamment celle du lien social.

Les DRSPs apparaissent de bien des façons comme une nouvelle ruse dont le danger est potentiellement grand car en s'appuyant sur certains acteurs de l'économie populaire – notamment à travers le micro crédit et les projets ciblés sur les femmes – ils risquent de redéfinir en profondeur les enjeux autour desquels des collectivités s'étaient définies. Il peut en résulter soit une perte d'autonomie des acteurs populaires qui redéfiniront leurs pratiques en fonction de la logique de marché dominante ; soit une implosion/reconstitution d'acteurs collectifs suivant leur capacité à perpétuellement réinventer une autonomie à la fois symbolique et pratique par rapport au projet néo-modernisateur qui insécure leurs conditions de vie. Dans le futur, ces deux cas de figure vont très vraisemblablement se produire.

Il faut préciser ici que si l'on admet la ruse des acteurs dominants au sujet des DSRPs, on ne peut exclure la capacité de ruse des acteurs populaires qui vont soumettre cette nouvelle régulation de contrôle à leurs pressions incessantes afin de modifier les règles et réaménager l'espace de négociation, en bref réintroduire du mou et du flou dans la rigidité des dispositifs participatifs afin de permettre la poursuite de leur projet de développement qui va alors s'immiscer dans l'espace culturel du projet dominant, par la dérobade, la ruse, l'esquive ou le simulacre⁴.

Toutefois, le risque de la participation pour les organisations populaires même rusées c'est de d'enfermer leur projet et leur action à l'intérieur de paramètres fixés par l'acteur dominant. En effet, en acceptant le dispositif participatif qui leur est proposé par les organisations internationales, ils acceptent dans le même temps leur logique et font capituler la leur⁵. De plus, les cadres du FMI et de la Banque mondiale sont souvent très compétents et si on se place sur leur terrain, les organisations populaires sont quasi-certaines d'être battues dans le cadre des conflits d'intérêts qui peuvent émerger.

Or le trésor d'ingéniosité développé par les acteurs populaires pour sécuriser leurs conditions de vie et réinventer continuellement le lien social est un véritable trésor de guerre et ils ne sont pas prêts à en faire cadeau si facilement. L'important pour les acteurs collectifs populaires formés autour d'un projet de développement, c'est de refuser de coopérer à n'importe quelles conditions et de mettre en péril le lien social et les mécanismes de production identitaire qui permettent de sécuriser les conditions de vie de la communauté.

En guise de conclusion : la question de la participation dans une approche en termes de développement durable

Les DSRPs en offrant un nouveau cadre institutionnel plus participatif ne transforment évidemment pas les rapports de force mais ils peuvent contribuer à forger de nouveaux acteurs collectifs qui se constitueraient au travers du conflit. On peut assister à l'apparition de collectivités qui formées autour de la recherche de la maîtrise de leur avenir.

L'approche en termes de développement durable explicitée ici nécessite un déplacement radical du regard vers les acteurs populaires qui ont toujours été considérés comme les instruments et les cibles de la modernisation à poursuivre inlassablement. Cela signifie permettre aux populations de concevoir le monde et leurs projets de développement en fonction de leur identité culturelle, de leur histoire et de leur lieu de vie et non au travers d'une grille de lecture universaliste proposée par les acteurs dominants. C'est-à-dire, reconnaître la différence qu'il existe entre les demandes de développement des larges masses de la population et l'identification des priorités de développement par les élites néo-modernisatrices.

Promouvoir une approche en termes de développement durable suppose donc mettre en évidence les modes de régulation sociale ou encore les dynamiques endogènes et les mécanismes qui assurent la construction et le maintien d'ordres locaux alternatifs à la logique du marché autorégulateur. Il faut insister sur le rôle central de l'action collective et du lien social qui s'efforcent de limiter les conséquences des processus insécurisant intrinsèquement liés à la poursuite du projet néo-modernisateur. Dans un monde incertain et facteur de fragmentation et de précarisation sociale, la présence de modes de coordination non marchands est, en effet, seule à même d'apporter un peu de régularité et de stabilité aux acteurs populaires.

4 Peemans, J.Ph., A. Esteves et P.-J. Laurent, 2000 ; *Stabilité politique, ethnicité et dimensions socio-économiques de la gouvernabilité locale*, Bruxelles : AGCD, p.118.

⁵ , Reynaud J.-D., 1997, *Les règles du jeu*, Paris: Armand Colin.

La participation dans une approche en termes de développement durable ouvre donc la possibilité de modifier les règles du jeu pour les populations et d'exiger une redistribution des ressources et du pouvoir de façon plus ou moins radicale. La menace que les DSRPs essaient de tenir sous contrôle, c'est de voir les « masses » s'autonomiser un tant soit peu par rapport à leur projet d'intégration et de les voir le remettre en question. Les organisations internationales, gardiennes de l'ordre mondial et des bonnes conditions de l'accumulation dans un cadre mondialisé, se trouvent ainsi confrontées à la question du pouvoir grandissant du refus, de l'indocilité et de la dérobade par lesquels les acteurs populaires tentent de définir des lignes de fuite et de se soustraire à la logique de l'accumulation.

Ce retour forcé du conflit dans la réflexion sur le développement rappelle que le processus de développement est loin d'être un processus harmonieux et graduel. C'est au contraire un processus perturbant marqué par les incertitudes et les ruptures. Il remet en question les hiérarchies et les régulations existantes. Toute initiative réussie de développement lance un mouvement et bouscule l'ordre établi⁶.

Loin de la vision de l'acteur populaire comme acteur réactionnaire et archaïque, rétif à toute dynamique de changement, l'approche du développement durable adoptée ici met l'accent sur les stratégies en perpétuelle évolution des acteurs populaires marquées par un processus de réinvention permanente de leur identité face aux stratégies de domination qui veulent les capturer.⁷ Dans ce contexte, la participation doit s'inscrire dans un projet plus global de démocratie substantive garantissant les droits à l'autoexpression et à l'autodétermination de la collectivité quant à son projet de développement.

⁶ Lapeyre, F. 2002, « Le rêve d'un développement sans conflit », *Nouveaux Cahiers de l'IUED*, no. 13.

⁷ Peemans, J.-Ph., 2002, *Le développement des peuples face à la modernisation du monde*, Louvain-la-Neuve : Academia-Bruylant, p.247.