

par Eric Mulot

Depuis le début des années 1990, la Banque mondiale s'est autoproclamée protectrice des intérêts des pauvres. Elle a par ailleurs estimé que ce nouveau statut devait s'accompagner d'une démocratisation de ses actions, impliquant la participation de la société civile aux politiques d'ajustement structurel. Les efforts de la Banque se sont avérés payants, dans la mesure où l'idée de la fin du « consensus de Washington » est aujourd'hui largement acceptée. Une analyse détaillée des origines et du contenu du nouveau discours de la Banque permet toutefois d'émettre de sérieux doutes sur la portée réelle, voire l'existence même, d'un tel revirement.

Les origines du revirement : une réponse stratégique à des critiques

Les années 1980 sont marquées par la mise en œuvre des fameuses politiques d'ajustement structurel (PAS) dans les pays en développement. Mais la deuxième moitié des années 1980 correspond également à l'émergence de critiques à l'égard des effets sociaux des PAS. Ces critiques émanent des États sous ajustement, des associations impliquées dans le développement des pays ajustés et des organismes multilatéraux amenés à collaborer avec la Banque (Programme des Nations unies pour le développement, UNICEF, UNESCO, etc.).

Les critiques insistent sur les dangers géopolitiques que créent l'ajustement. Premièrement, les États ajustés tendent à diminuer d'abord les dépenses sociales, provoquant le mécontentement des groupes de population qui en bénéficiaient. Des gouvernants se sont alors plaint du fait que l'ajustement fragilisait le pouvoir en place.

Les organismes multilatéraux impliqués dans les politiques de développement ont quant à eux souligné que ce mécontentement risquait d'alimenter ou de propager des conflits politiques violents dans certaines régions. Ces organismes multilatéraux introduisent donc le thème de la « soutenabilité politique de l'ajustement ».

La Banque mondiale adoptera progressivement les solutions proposées par des organismes comme l'unicef ou le pnud. Elles consistent à accompagner les politiques d'ajustement économiques par des politiques sociales ciblées, c'est-à-dire limitées à des populations et des

territoires précis (les plus « politiquement sensibles »). Ces politiques sont désignées sous les termes de « compensation » ou « filet » social.

L'adoption par la Banque, au début des années 1990, du leitmotiv de la lutte contre la pauvreté et de la participation de la société civile est donc stratégique : elle répond aux critiques sans pour autant remettre en cause les aspects économiques de l'ajustement structurel.

Une vision réductrice de la société civile

Les programmes de compensation, qui dans les années 1990 deviennent des « stratégies de réduction de la pauvreté », visent également à stimuler la « participation de la société civile », dans le but de rompre la passivité qui serait consubstantielle à toute politique publique universelle. Comment s'organisent ces politiques ? Quels sont les acteurs ou représentants de la « société civile » habilités à y participer ?

En ce qui concerne les politiques de lutte contre la pauvreté, la Banque applique un raisonnement en termes de défaillances : l'État ne peut les gérer seul, car il est corrompu et inefficace ; le marché, laissé à lui-même, est lui aussi défaillant dans le domaine social, car les acteurs privés ne répondent qu'aux demandes des populations solvables. C'est là que la société civile intervient. Elle regroupe des acteurs non-étatiques donc, dans l'esprit de la Banque, non corrompus et guidés par un objectif de solidarité prenant en compte les besoins des populations insolubles. La Banque prône alors un partenariat entre État, acteurs privés lucratifs et société civile. L'État coordonne les politiques sociales. Les acteurs privés lucratifs financent et éventuellement offrent les services sociaux. La société civile identifie les demandes et organise l'offre. L'État sous-traite donc les acteurs de la société civile, sur la base de contrats de court terme qui ne sont pas automatiquement renouvelés.

Mais que désigne la Banque par le terme de « société civile » ? La Banque mondiale pense la société en termes de typologie d'acteurs. Elle distingue d'abord les acteurs étatiques et les acteurs privés. Les acteurs privés se divisent en acteurs privés à but lucratif, regroupant essentiellement les entreprises, et en acteurs privés à but non lucratif ou « organisations de la société civile » (OSC), à savoir principalement les ONG mais aussi les organisations

communautaires, les syndicats, les fondations d'entreprise et les groupes de recherche. Quand un acteur est suspecté d'avoir des relations formelles régulières avec l'État, son appartenance à la société civile est questionnée. C'est la raison pour laquelle les partis politiques ou les syndicats ne figurent pas parmi la liste des OSC. Les fondations d'entreprises, elles, en font partie.

Au final, donc, la Banque assimile la société civile aux ONG et associations communautaires, considérées comme les seuls véritables représentants des pauvres. Ce sont elles qui participent à la lutte contre la pauvreté organisée sous l'égide de la Banque. Elles doivent ainsi identifier le besoin des pauvres, organiser la fourniture de services sociaux et transmettre les informations dont elles disposent.

Les mirages de la participation et de la solidarité : de la sous-traitance à la concurrence

Les discussions et la participation sont cependant biaisées en faveur de la Banque. Elles se font sur la base de règles définies par la Banque. L'enjeu en sera donc, au mieux, la suppression, la modification ou l'ajout d'un thème, jamais le cadre général proposé. De plus, le statut de prêteur place la Banque dans une position avantageuse : elle ne prête qu'aux États ou acteurs qui s'engagent à respecter un certain nombre de conditions qu'elle définit. Cela ne signifie pas que la Banque refuse de négocier ou parvient à imposer toutes les conditions qu'elle désire, mais qu'elle a la possibilité de refuser des financements lorsque l'attitude du débiteur lui paraît trop éloignée de ses demandes.

Avec l'instauration des politiques de lutte contre la pauvreté, les principaux bailleurs de fonds diminuent leurs aides directes à l'État au profit d'aides sectorielles dont les premiers bénéficiaires sont des ONG. Il devient quasiment suicidaire, pour une ONG, de refuser de travailler dans le cadre des nouvelles politiques sociales. De ce fait, les ONG « politisées » qui visent par exemple à favoriser l'organisation syndicale de travailleurs, survivent difficilement. Par contre, les ONG agissant dans le domaine social au sens de la Banque se multiplient.

Le mode de collaboration entre État et ONG (sous-traitance) altère également les rapports entre ONG : une logique concurrentielle s'instaure, fondée sur la constitution de réseaux de

relations auprès des financeurs, la rétention d'informations, etc. Dès lors, l'idée défendue par la Banque selon laquelle les ONG seraient guidées par la solidarité et le désintéressement n'est guère crédible -si tant est qu'elle l'était avant le tournant des années 1990. Les ONG s'avèrent ainsi plus proches de groupes privés d'expertise en développement que de la vision angélique qu'en propose la Banque.

L'examen des aspects économiques de la participation met à jour une instrumentalisation des ONG, qui permettent de faire passer à bon compte des mesures de libéralisation. Le recours à des ONG, sous-traitées sur courte période, permet en premier lieu de réduire les dépenses publiques. La Banque met par ailleurs en avant des arguments culturalistes pour affirmer que les pauvres n'ont pas les mêmes besoins que les autres catégories de population et préfèrent notamment autogérer les services qui leurs sont proposés. Cela se traduit par des formes de travail gratuit de la communauté (construction de bâtiments, gestion administrative et comptable, etc.). L'autogestion permet également de limiter la fonction publique : les travailleurs mobilisés dans le cadre de ces services ciblés n'ont pas le statut de fonctionnaire et sont recrutés en contrats à durée déterminée. La flexibilité ainsi instaurée rend plus difficile la syndicalisation.

La Banque mondiale, sous couvert d'un discours consensuel sur le « social » et la pauvreté, a réussi là où elle avait échoué dans les années 1980. Sa conception faussement apolitique de la société civile et sa valorisation des ONG lui ont permis de mettre entre parenthèses partis politiques et syndicats. De même, la contractualisation qu'elle a contribué à instaurer entre les États et les ONG tend à transformer ces dernières en *managers* en développement, parachevant ainsi l'éviction des revendications politiques nationales susceptibles de contrarier les objectifs de l'ajustement structurel.