

Claude Freud

La Banque mondiale n'a plus d'argent, mais elle a des idées

Dans l'analyse du document *Assessing Aid : what works, what doesn't and why*¹, les auteurs examinent l'aide aux pays en voie de développement et proposent de repenser ses orientations, en tenant compte du nouveau contexte international. La fin de la guerre froide a vu la fin de la compétition pour se ménager des alliés, et s'est traduite par la baisse des transferts financiers d'aide publique. Avec la mondialisation, on a assisté à la naissance d'un marché intégré des capitaux, dont les flux vers les pays en voie de développement se sont révélés plus importants que les flux publics. Cependant, malgré de réels progrès ces cinquante dernières années, la persistance de la pauvreté dans le monde montre qu'il existe toujours un rôle pour les transferts financiers publics des pays riches vers les pays pauvres.

Il serait d'autant plus dommage de baisser les bras que le contexte s'est amélioré — les bailleurs de fonds se sont réorganisés et l'on peut noter de nombreuses réussites dues à l'aide. Ces réussites proviennent d'une nouvelle conception de l'aide qui pèse aujourd'hui de tout son poids sur les politiques de développement et les réformes institutionnelles. Une conclusion qui s'est dégagée d'un certain nombre d'évaluations menées récemment par la Banque mondiale prouve qu'il est possible de rendre l'aide plus efficace, dans la mesure où elle concerne tout autant la transmission du savoir que les flux financiers. D'où l'aphorisme : les idées comptent tout autant que l'argent.

Une deuxième conclusion dégagée par ces évaluations montre que sans réformes des politiques de développement et des institutions, l'aide a peu d'impact. Avec des réformes un coup de pouce financier permet un bond dans le développement. Aussi, un grand nombre de pays ayant mis en route des réformes de leurs politiques de développement, le climat de l'aide est le meilleur que l'on ait connu depuis longtemps et il est dommage que dans le même temps les bailleurs de fonds étrangers aient réduit le montant de leur aide.

1. World Bank Policy Research Report, New York, Oxford University Press, 1998, 148 p.

Les nouvelles orientations que préconise la Banque mondiale, pour tenir compte de la rareté des ressources, peuvent se décliner suivant trois lignes de force :

- Diriger l'aide financière vers les pays à bas revenus qui ont une économie bien gérée. Ces pays doivent être favorisés par rapport à ceux qui ont une économie mal gérée et ceux qui ont des revenus intermédiaires.
- L'aide assise sur les conditionnalités de réformes de l'économie n'est opératoire que si le pouvoir politique est incontesté. En son absence, les bailleurs de fonds doivent trouver les moyens d'aider ces pays par la diffusion des idées, la transmission de l'expérience des autres pays, la formation des futurs leaders, et en suscitant des débats dans la société civile.
- L'aide étant fongible, les bailleurs de fonds doivent procéder à une révision des dépenses publiques et veiller à ce que les financements aillent à des services publics qui fonctionnent bien. Le rôle-clé des projets financés par l'aide sera de soutenir les réformes qui améliorent la qualité du service public.

Les priorités et les modes opératoires de l'aide doivent donc être repensés. Les solutions, dégagées à partir de nouvelles évaluations de l'efficacité de l'aide, s'appuieront alors sur un certain nombre d'exemples de réussite de l'aide, dont les invariants se sont révélés être l'adoption du modèle libre-échangiste, la démocratisation et la bonne gestion des affaires publiques. La démonstration est illustrée par une série de calculs prouvant qu'une bonne gestion démultiplie les effets de l'aide.

L'exercice est salutaire car après vingt années d'ajustement structurel, qui ont eu pour principal objet de rétablir les équilibres financiers, avec comme seul souci de contracter la demande, le développement redevient le centre des préoccupations. Mais, à l'examen, il peut apparaître que cet exercice soit biaisé par une ardeur à justifier les politiques passées et à légitimer le rôle prééminent de la Banque dans l'aide au développement.

La partie la plus contestable du rapport est la liste des exemples de pays qui ont réussi leur développement grâce à l'action de la Banque mondiale, en appliquant les politiques exposées plus haut. Sont cités : la Chine, le Vietnam, le Chili, l'Indonésie, l'Ouganda et la Bolivie qui ne sont certainement pas des modèles de démocratie. Par ailleurs, citer la Chine et le Vietnam comme exemples de réussite de l'aide de la Banque mondiale est plutôt excessif. Même si celle-ci reconnaît qu'elle n'a pas apporté de moyens financiers mais seulement des conseils de réforme économique, on ne peut pas classer ces pays dans la liste des pays adeptes du libre-échange. Annoncer que des pays comme le Ghana, l'Éthiopie, le Mali ont connu un développement accéléré ces dernières années est tout aussi excessif. Enfin, il n'est pas expliqué pourquoi un pays comme le Burkina (pays des hommes intègres), dont personne ne conteste la bonne gestion, n'arrive pas à décoller.

La démonstration chiffrée, appuyée sur des modèles, des effets multiplicateurs de l'aide pour les pays qui appliquent les réformes, n'est guère plus convaincante. Un pour cent du PNB d'aide se transformerait en un pour cent

de déclin de la pauvreté et de la mortalité infantile. Un accroissement de dix milliards de dollars de l'aide permettrait de sortir vingt-cinq millions d'êtres humains du seuil de la pauvreté, alors que sans réforme des politiques le résultat serait seulement de sept millions. Un dollar d'aide permettrait de stimuler les investissements privés de près de deux dollars. Les réformes fiscales permettraient d'augmenter la croissance de deux à trois pour cent. Les variables utilisées sont le déficit financier, l'instabilité politique, la bonne gestion, l'ouverture des frontières, la qualité des services publics, le nombre d'ethnies dans le pays, le nombre de crises gouvernementales, les élections démocratiques, la durée au pouvoir. Des tableaux de simulation à partir de régressions donnent les taux d'accroissement du PNB. Cela veut faire sérieux, mais comme les notations retenues pour ces variables ne sont pas indiquées, il ne reste plus qu'à prendre pour argent comptant les chiffres donnés par le modèle. Comme diraient certains : « *garbage in, garbage out* ».

Par contre, ce qui nous questionne ce sont les invariants du développement proposés dans le rapport : le modèle libre-échangiste, la démocratisation, la bonne gestion des affaires publiques.

Le modèle libre-échangiste proposé est celui pratiqué actuellement par les États-Unis, est-il le seul mode opératoire ? On pourrait faire remarquer que les voies de développement choisies par les pays dits développés n'ont pas été identiques dans le passé, la Grande-Bretagne ayant choisi très tôt un modèle libre-échangiste, alors que des pays comme la France, l'Allemagne et le Japon ont choisi des modes de développement protectionnistes. Les États-Unis eux-mêmes ont pratiqué des voies de développement différentes selon leur évolution, protectionniste au départ, interventionniste avec le *New Deal* après la crise de 1929, libéral dans les années 1980. Pourquoi vouloir promouvoir un modèle unique ? D'ailleurs les succès notés de la Chine et du Vietnam montrent que d'autres systèmes économiques que ceux proposés sont générateurs de développement, même dans une économie mondialisée.

La démocratisation telle qu'elle est vue par la Banque mondiale est une notion bien particulière ; elle ne fait référence qu'au multipartisme et aux élections libres. Or, il existe d'autres appréciations sur le sujet. Dans les pays socialistes on estime que la démocratisation c'est le droit au travail pour tous, l'accès à l'éducation et à la santé pour tous. Pour Amnesty International la démocratisation c'est la défense des droits de l'Homme. Chaque définition à ses limites. Une étude récente sur la démocratie au Bénin² montre que sous le régime du parti unique de Kerekou, les arènes politiques locales avaient vu l'émergence de nouveaux acteurs : paysans, femmes, jeunes, allochtones, alors qu'avec le régime démocratique de Soglo, qui lui avait succédé, le pouvoir local avait à nouveau été confisqué par les chefs

2. T. BIERSCHEK & J.-P. OLIVIER DE SARDAN, *Les pouvoirs au village*, Paris, Karthala, 1998.

traditionnels. La notion de démocratie des pays socialistes avait un revers qui était l'interdiction de l'expression libre et des déplacements. Quant à la définition d'Amnesty International, qui se décline suivant l'intensité de la répression et répartit les pays suivant qu'on y observe une répression absolue, une répression systématique, une répression constante, une répression fréquente, ou pas de répression du tout, on se heurte à des choix pour le classement : pourquoi l'Argentine et la Bolivie sont-elles considérées comme des pays de répression systématique alors que l'Iran l'est seulement comme un pays de répression constante et l'Arabie saoudite comme un pays de répression fréquente ? Enfin, où doit-on tracer la ligne de démarcation entre les pays qui méritent d'être aidés et les autres ? Doit-on ne considérer que les pays sans répression, ou doit-on aussi inclure les pays à répression fréquente comme la Mauritanie et le Cameroun, ou même aller jusqu'aux pays à répression constante comme le Togo, le Congo ou le Tchad ? En écartant seulement les pays où la répression est absolue ou systématique.

La bonne gestion des affaires publiques, comme conditionnalité de l'aide, est certainement le thème qui aura la faveur des bailleurs de fonds. Mais comment définir ce qu'est la bonne gestion ? Une société de chemin de fer dont les trains arrivent à l'heure mais qui a un déficit d'exploitation, est-elle mieux ou moins bien gérée qu'une société qui n'a pas de perte d'exploitation mais dont les trains n'arrivent pas à l'heure ? Cette société qui n'a pas de perte d'exploitation et bénéficiant de subventions, est-elle mieux ou moins bien gérée qu'une société qui n'a pas de subvention mais dont les tarifs sont si élevés qu'elle a peu de clientèle et n'a donc plus de fonction sociale ?

La bonne gestion n'est pas une affaire de compétence qui ferait défaut ; cette compétence existe maintenant, mais c'est une affaire de motivation, motivation d'œuvrer pour le bien public. C'est ce qu'a si bien décrit Max Weber³. On a retrouvé le même état d'esprit dans les premières années qui ont suivi la révolution en URSS, en Chine, à Cuba, mais il s'est rapidement éteint. On a bien essayé de la remplacer par la motivation financière, mais celle-ci a montré ses limites en sombrant dans la corruption. Là est le nœud du problème. Les idées de la Banque mondiale sur le sujet ne sont guère novatrices. Doit-on recommander la mise en concession des services publics à des sociétés étrangères, qui seront capables de mieux gérer financièrement les services publics, au risque de provoquer un phénomène de rejet des étrangers (rappelons-nous les concessions étrangères en Chine) ? Doit-on recourir systématiquement à des organisations non gouvernementales pour assurer des services publics, alors qu'elles n'auront pas les moyens financiers pour recruter des compétences nationales de haut niveau à la campagne ?

Enfin, on ne trouve aucune analyse sur les blocages de la croissance dus aux chocs externes : la dette extérieure, générée par des prêts qui ont

3. M. WEBER, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, 1964.

servi à financer des éléphants blancs et dont le remboursement obère le budget laissant la part congrue aux investissements ; la détérioration constante des cours des matières premières qui fait que les pertes sur la vente de celles-ci sont de beaucoup plus importantes que le montant de l'aide. De même, s'il est fait allusion aux mesures qui doivent être prises contre la corruption, il n'est pas question de s'attaquer aux corrupteurs.

Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, Paris.

RÉSUMÉ

Ce rapport de la Banque mondiale propose de rendre plus efficace l'aide aux pays en voie de développement, dans une conjoncture de baisse des transferts financiers d'aide publique, sur la base de trois principes : l'adoption du modèle libre-échangiste, la démocratisation et la bonne gestion des affaires publiques. Si la préoccupation revient aux problèmes de développement, après vingt années d'accent mis sur l'ajustement structurel, il apparaît à l'examen des solutions préconisées que cet exercice est avant tout une tentative de justifier les politiques passées et de légitimer le rôle prééminent de la Banque mondiale dans l'aide au développement.

ABSTRACT

The World Bank doesn't have Any More Money but it has Ideas. — The World Bank's report proposes making aid to developing countries more efficient in a context of reduced financial transfers of this sort. To this end, it has proposed three principles: adopting the free-trade model, democratizing political systems and improving the management of public affairs. Although concern is now being shown for problems of development after 20 years of emphasis on structural adjustment programs, an analysis of the solutions now being advocated shows that they are an attempt to justify past policies and legitimate the Bank's preeminent role in aid for development.

Mots-clés/Keywords : Banque mondiale, efficacité de l'aide, évaluation de l'aide, pays en voie de développement/World Bank, efficiency of aid for development, assessing foreign aid, developing countries.