

LA BANQUE MONDIALE N'A PLUS D'ARGENT, MAIS ELLE A DES IDÉES...

Claude FREUD analyse le document *Assessing Aid. What works, what doesn't and why?* (Banque Mondiale, 1998). Dans ce document, 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 elle 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 derniers cinquante ans, 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.

DES RÉUSSITES DUES À L'AIDE

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 porte aujourd'hui son poids sur les politiques de développement et les réformes institutionnelles. Une conclusion qui s'est dégagée d'un certain nombre d'évaluations me-

nées récemment par la Banque Mondiale prouve qu'il est possible de rendre l'aide plus efficace, dès l'instant 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.

DES RÉFORMES NÉCESSAIRES

Une autre conclusion dégagée par ces évaluations montre que sans réforme 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 qu'il ait pu être depuis longtemps et il est dommage que, dans le même temps, les bailleurs de fonds étrangers aient réduit le montant de leur aide.

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 revue 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 CRITÈRES DU SUCCÈS DE L'AIDE

Les priorités et les modes opératoires de l'aide doivent donc être repensés, les solutions dégagées, à partir d'une revue des évaluations de l'efficacité de l'aide, s'appuieront alors sur un certain nombre d'exemples de réussites, 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 multiplie 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 est biaisé par une ardeur à justifier les politiques passées et à légitimer le rôle prééminent de la Banque Mondiale dans l'aide au développement.

LES PARTIES DU RAPPORT CONTESTABLES

La partie la plus contestable du rapport est la liste des exemples des 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 qui ne sont certainement pas des modèles de démocratie. Par ailleurs, citer la Chine et le Vietnam comme exemples de réussite est plutôt excessif ; on ne peut pas classer ces pays dans la liste des adeptes du libre-échange. Annoncer que des pays comme le Ghana, l'Éthiopie et 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, 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 P.N.B. 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. 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. 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.

LES INVARIANTS DU DÉVELOPPEMENT

En revanche, 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, celui pratiqué actuellement par les Etats-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 dévelop-

pement protectionnistes. Les Etats-Unis eux-mêmes ont pratiqué des voies de développement différentes aux divers stades de leur évolution : protectionniste au départ, interventionniste avec le New Deal, après la crise de 1929, libéral dans les années 80. 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 a ses limites. Une étude récente sur la démocratie au Bénin* 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

(*) *Les pouvoirs au village*, Thomas BIERSCHEHC et Jean-Pierre Olivier DE SARDAN (eds), Karthala, Paris, 1998.

lui avait succédé, le pouvoir local avait à nouveau été confisqué par les chefs 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 –, elle suscite des questions. 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, 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 ?

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. 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 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 ?

Les blocages de la croissance dus aux chocs externes n'ont pas été analysés :

- La dette extérieure, générée par des prêts qui ont 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 des matières premières sont nettement 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.

► Claude FREUD
CIRAD-DG/Paris