



FONDATION POUR LES ETUDES ET RECHERCHES SUR LE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL

# **La Banque mondiale : un équilibre difficile entre expertise et bureaucratie**

**par  
François Bourguignon**

Document de travail  
Série « Politiques de développement » / P9  
Février 2010

La FERDI est une fondation reconnue d'utilité publique.  
Elle met en oeuvre avec la Fondri l'Initiative pour le Développement et la Gouvernance Mondiale (IDGM).

# La Banque Mondiale : un équilibre difficile entre expertise et bureaucratie

François Bourguignon  
Paris School of Economics

(Conférence Marcel Boiteux, Marseille, le 3 février 2009)

C'est la mission de ceux qui sont invités à prononcer cette conférence annuelle prestigieuse que d'illustrer comment la science économique permet de guider la décision dans des situations réelles et d'orienter l'action des managers d'entreprise ou des politiciens. Par son œuvre d'économiste, mais plus encore par son action à la tête de la plus grande entreprise publique française, Marcel Boiteux, qui a donné son nom à cet événement, a fait la preuve éblouissante de la complémentarité entre analyse économique et gestion, non seulement du point de vue des décisions engageant l'avenir d'une entreprise et parfois de la société mais aussi du point de vue de l'organisation courante de son activité.

Des personnalités brillantes se sont succédé à cette tribune et ont donné autant d'autres exemples de "l'opérationnalité" de la science économique dans les domaines les plus divers. Pour mon propos d'aujourd'hui, je retiendrai seulement les noms de deux de ces conférenciers qui se trouvent avoir été également mes prédécesseurs comme économistes en chef de la Banque Mondiale, Joseph Stiglitz et Nicholas Stern. Dans le domaine du développement économique, il me semble qu'ils incarnent la même volonté de faire entrer l'analyse économique de plain pied dans le processus de décision en matière de politique économique et qu'ils ont tous les deux contribué dans une large mesure à corriger le cours d'une organisation qui, face à un monde changeant et complexe, dérivait dangereusement de l'expertise dans la lutte contre la pauvreté vers la bureaucratie et la doctrine. Durant mon propre temps à la Banque Mondiale, j'ai poursuivi sur la même voie, tout en me rendant compte que les choses n'étaient pas aussi faciles qu'il n'y paraissait, et que marier décision et analyse était parfois délicat.

C'est de cette expérience que je voudrais parler aujourd'hui. La Banque Mondiale a été fortement critiquée pour les positions qu'elle a pu prendre dans le passé, et surtout pour son approche doctrinale du développement économique basée sur une vision néo-libérale, ou même ultra-libérale selon certains, de nos sociétés et de leurs économies. À beaucoup d'égards, la critique était justifiée, et l'on doit à des personnalités comme Joseph Stiglitz et le

président James Wolfensohn d'avoir redressé le cap vers la fin des années 1990. Il n'est cependant pas sûr que cette correction suffise à rendre sa pleine efficacité à la Banque. Le thème principal de cette conférence est que, pour ancrer solidement la décision et l'action en matière de développement, l'analyse économique doit être conduite avec un discernement qui ne s'adapte pas toujours au fonctionnement nécessairement bureaucratique d'une organisation telle que la Banque Mondiale. Les fonctionnaires internationaux de cette institution ont besoin de règles de conduite dans leur rapport avec les pays qu'ils aident et conseillent pour le faire de façon ordonnée, transparente et efficace du point de vue de leur hiérarchie. Mais les règles peuvent être contre-productives si on les applique sans précaution. Deux pays distincts appellent le plus souvent des politiques et des stratégies distinctes. Ce qui peut marcher pour l'un peut ne pas fonctionner pour l'autre. Appliquées de façon trop rigide, les règles peuvent ainsi s'avérer inefficaces ou même désastreuses dans certains cas. D'un autre côté, trop flexibiliser les règles rend difficile la responsabilisation de ceux qui doivent les appliquer.

Cette tension peut expliquer la dérive libérale observée dans les années 1980-1990 à la Banque Mondiale, époque où sa mission s'est trouvée modifiée du fait de l'environnement économique international. Elle peut aussi expliquer la difficulté que rencontre l'institution à opérer une nouvelle mutation face à un monde en voie de mondialisation, où les grands pays en développement sont devenus des pays "émergents" et où les gouvernements des États les plus pauvres revendiquent leur autonomie par rapport aux agences de développement et aux bailleurs de fonds.

En d'autres termes, l'action de la Banque Mondiale est marquée par une confrontation permanente entre une approche bureaucratique de son activité, en partie inévitable pour l'efficacité de sa gestion, surtout dans la tradition bancaire qui est la sienne, et une véritable intelligence assise sur une équipe de premier ordre et une capacité à mobiliser les meilleurs esprits. C'est cette ambivalence, ou dichotomie, qui est partiellement responsable, en même temps sans aucun doute que certaines pressions politiques, de la dérive ultra-libérale qui a marqué les deux dernières décennies du siècle dernier et qui paraît faire hésiter l'institution aujourd'hui sur le cours qu'elle doit suivre.

L'exposé s'organisera en trois temps le long de la trame historique. Pour comprendre l'ambivalence entre bureaucratie et expertise qui a caractérisé l'action de la Banque Mondiale au cours du dernier quart de siècle, il est d'abord nécessaire de rappeler brièvement quelle était sa mission initiale en tant que Banque pour la Reconstruction et le Développement au lendemain de la seconde guerre mondiale et comment elle s'est organisée pour la remplir. Il

s'agissait alors essentiellement d'une banque internationale de financement de projets collectant des fonds s'appuyant sur la signature de ses plus riches actionnaires. La crise de la dette, qui vient elle-même en prolongement de la crise pétrolière de la seconde moitié des années 1970, marque un tournant majeur pour la Banque Mondiale. De "banque de projets" elle se transforme alors en "banque des programmes ", cherchant à faciliter, et parfois à "imposer", aux pays en développement des programmes d'"ajustement structurel" de leur économie suivant un certain nombre de principes simples, commodément résumés sous le fameux vocable de "consensus de Washington". Ce tournant dissimulait un écueil qui a endommagé l'image de la Banque et son efficacité. L'échec apparent des politiques qu'elle avait recommandées, qui d'ailleurs n'ont pas toujours été correctement comprises ou appliquées, a entraîné une perte évidente de pertinence de l'ensemble de l'institution et une perte d'efficacité dans la poursuite de ses objectifs de réduction de la pauvreté mondiale.

Le troisième temps, c'est la période actuelle et l'avenir. Dans une économie mondialisée en forte croissance et devant des marchés financiers en développement rapide, la clientèle de la Banque Mondiale tend à se modifier profondément. Les pays émergents n'ont plus besoin de ses services que de façon épisodique, en période de crise, et le risque est que son activité devienne de plus en plus celle d'une simple agence gérant l'aide publique au développement que lui confient certains de ses membres. S'agit-il là d'une évolution naturelle simplement liée au développement de l'économie mondiale ? Ou ce risque traduit-il une rigidité bureaucratique qui empêche l'adaptation d'un organisme international de première grandeur à un nouvel environnement économique mondial et à ses besoins?

Telles sont les questions que l'on posera avant de conclure sur le futur de l'institution et les leçons qu'il faut retenir de son histoire lorsque l'on considère les progrès à accomplir en matière de gouvernance mondiale.

### **1. 1947-1979 : la Banque mondiale comme banque coopérative de projets**

Les accords de Bretton-Woods avaient créé deux organismes majeurs pour la gouvernance de l'économie mondiale d'après-guerre. Le *Fonds Monétaire International* devait être le gendarme responsable du bon fonctionnement du nouveau système monétaire international de parités fixes entre monnaies. Il devait intervenir comme prêteur de dernier ressort auprès des pays proches de la cessation de paiement, mais un prêteur exigeant en même temps les

réformes économiques nécessaires au retour et au maintien de la stabilité. La *Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement* devait jouer le rôle de financeur à moyen - et long- terme pour des pays n'ayant qu'un accès limité aux marchés internationaux du crédit, qu'il s'agisse de pays détruits par la guerre ou de pays en développement.

Pendant longtemps les "institutions sœur" comme on les appelle parfois ont été relativement indépendantes l'une de l'autre. Il faudra en fait attendre les crises des années 1980 pour qu'elles agissent de concert dans le rétablissement des équilibres macro-économiques de pays sur-endettés et que la Banque Mondiale joue un rôle plus direct dans la politique macro-économique et structurelle des pays emprunteurs.

### **a) Principes de base et mode opératoire de la Banque internationale de reconstruction et de développement**

Initialement, en effet, la Banque mondiale est essentiellement un organisme prêteur à des États souverains désireux d'entreprendre certains projets d'investissement et, au tout début, de reconstruction. Le principe de fonctionnement de cet organisme est simple et ingénieux. Les pays emprunteurs peuvent difficilement s'endetter auprès de banques étrangères qui, au lendemain de la guerre et après les indépendances, les trouvent trop risqués. Quand ils peuvent le faire, leur créancier leur demande des taux exorbitants. L'idée inhérente à la création de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) est celle d'une coopérative. Les actionnaires sont les États et chacun contribue au capital à proportion de sa richesse. Bénéficiant de larges fonds propres, et implicitement de la garantie de ses principaux actionnaires, la BIRD n'a aucun mal à lever des fonds sur les marchés internationaux du capital à un taux d'intérêt concurrentiel. Ce sont ces fonds qu'elle met à la disposition de ses pays membres qui veulent emprunter. En d'autres termes, elle partage avec la collectivité de ses actionnaires, y compris les plus risqués, la signature AAA dont elle jouit sur les marchés grâce à l'importance de ses fonds propres et la garantie implicite de ses actionnaires les plus riches. Quant au risque de non-remboursement, elle s'en protège, d'une part, à travers la diversification appropriée de son portefeuille de prêts, d'autre part, par un suivi très étroit des opérations d'emprunt et des projets qu'ils finançaient, et finalement par le statut de "seniorité" qu'elle avait vis-à-vis d'autres créanciers, notamment privés. En cas de difficulté de l'emprunteur, la BIRD sera remboursée en priorité sur les autres créanciers.

Grâce à cet avantage concurrentiel<sup>1</sup>, ce dispositif permettait en fait de transférer aux pays emprunteurs la différence entre le taux d'intérêt qu'auraient exigé les banques commerciales des pays emprunteurs et le taux concurrentiel du marché, auquel empruntait la Banque. La différence pouvait être considérable.

À cette question de son financement et du montant des taux consentis aux emprunteurs près, la BIRD fonctionnait comme n'importe quelle banque. Elle prêtait pour des projets précis qui avaient fait l'objet d'une étude détaillée de la part de ses services afin de déterminer, et d'optimiser, la probabilité d'un remboursement sans défaillance. Comme elle prêtait essentiellement à des États, il s'agissait de projets d'investissement public, ou d'entreprises publiques, dont la mise en œuvre et l'exploitation étaient suivies attentivement chez elle par des équipes d'ingénieurs, d'économistes, d'agronomes, etc.

Les premiers pays emprunteurs furent les pays européens dévastés par la guerre. Le premier prêt fut accordé à la France pour un montant de 250 millions de dollars, soit, aux prix d'aujourd'hui, près de 2,5 milliards. Il ne fut pas accordé pour un projet bien précis de reconstruction ou d'investissement mais pour un ensemble d'interventions. Malgré cela, le contrôle exercé sur l'utilisation du prêt fut très étroit et imprima à la toute nouvelle institution financière internationale l'une de ses spécificités par rapport aux banques commerciales : le suivi attentif des opérations réalisées à partir des prêts accordés. Rapidement, cependant, les prêts se concentrèrent sur des projets bien précis - barrages, centrales électriques, haut-fourneaux, chemin de fer, systèmes d'irrigation... – plutôt que sur des programmes généraux de reconstruction et bénéficièrent également à des pays en développement non, ou peu, touchés par la guerre : le Chili (centrale électrique) et l'Inde (machinerie agricole) dès 1948, le Brésil (télécommunications) en 1949, l'Irak (barrage) et la Turquie (silos) en 1950, etc. L'une des caractéristiques de cette "banque de projets" était non seulement le suivi des opérations une fois le prêt accordé, de façon à minimiser la probabilité de défaillance de l'emprunteur, mais également des études approfondies de la viabilité et de la rentabilité économique et sociale du projet avant octroi du prêt.

## **b) Extension à l'aide publique au développement: l'Association internationale de**

---

<sup>1</sup> Qui sera souvent critiqué comme faussant le marché, voir le rapport de la Commission Metzler, au Sénat américain en 2000; J. Bulow and K. Rogoff, "Cleaning Up Third-World Debt without Getting Taken to the Cleaners." *Journal of Economic Perspectives*, 1990, 4(1), pp. 31-42, et "Grants versus Loans for Development Banks", *American Economic Review*, 2005, 95(2), May 2005, pp. 393-397. Cette critique était peut-être partiellement justifiée étant donnée la taille relative de la Banque par rapport au marché au début de son existence. Elle ne l'est probablement plus à l'heure actuelle.

## développement (IDA)

La décolonisation qui a marqué l'après-guerre devait culminer à la fin des années 1950 avec l'indépendance d'un grand nombre de pays, principalement africains, trop pauvres et trop désorganisés pour pouvoir prétendre aux prêts de la BIRD sans probabilité forte de défaillance. L'Aide publique au développement (APD) devait pallier ce handicap en offrant aux nouveaux pays indépendants un accès à des ressources bon marché et dans des conditions plus favorables que les prêts de la BIRD. Outre les opérations d'aide bilatérale entre pays donateurs et pays en développement, fut créée en 1960 l'Association internationale de développement, institution multilatérale responsable de la gestion de fonds d'aide publique au développement confiés par les pays donateurs. Créée en symbiose avec la BIRD, cette nouvelle institution (IDA)<sup>2</sup> devait en partager le mode opératoire, et particulièrement la focalisation sur les projets, à deux exceptions près. D'une part, elle n'avait pas à se procurer les fonds à prêter sur le marché des capitaux et n'encourait de ce point de vue aucun coût puisqu'elle gérait l'aide qui lui était confiée par ses actionnaires les plus riches. D'autre part, ses prêts étaient accordés à des pays dont le revenu par tête ne dépassait pas un certain seuil (les pays dits "IDA") dans des conditions très avantageuses : taux d'intérêt nul<sup>3</sup>, et maturité de 40 ans dont 10 ans de période de grâce.

Ce montage était ingénieux dans la mesure où, après une étape de démarrage, il devait permettre un levier considérable sur les montants mis à disposition par les donateurs. En effet, en régime de croisière, les sommes effectivement disponibles à une date donnée devaient consister, d'une part, en dons des pays riches et, d'autre part, en remboursements des pays IDA ayant antérieurement bénéficié de prêts. En quelque sorte, l'aide accordée par les donateurs devait essentiellement servir à couvrir la charge d'intérêt dont IDA exonérait ses emprunteurs, ce qui devait démultiplier la capacité d'intervention de cet organisme.

L'attente était évidemment qu'à un horizon de 40 ans et étant données les facilités accordées, il serait facile aux pays bénéficiaires des prêts IDA de rembourser leur dette. Après tout, un rendement positif mais très faible sur les investissements permis par les prêts suffisait à rendre l'opération viable et profitable pour les bénéficiaires. Ce dispositif a bien fonctionné dans nombre de cas et les remboursements des pays qui ayant franchi le seuil de revenu par tête

---

<sup>2</sup> On utilisera dans tout ce qui suit le sigle anglais IDA qui apparaît dans de nombreux concepts définissant le fonctionnement de cette institution. De plus le sigle français crée une confusion avec l'agence américaine d'aide au développement.

<sup>3</sup> Mais un paiement au titre des coûts administratifs s'élevant à 0.5% du montant du prêt.

définissant le statut IDA, du fait d'un revenu par tête supérieure à la limite fixée, ont continué d'abonder le fonds disponible pour les pays en-dessous du seuil. Ainsi le Botswana est sorti du statut IDA en 1974, 13 ans seulement après avoir reçu son premier prêt, la Thaïlande, en 1979, l'Égypte en 1999 (après une première sortie en 1991) et la Chine, en 1999 également. En revanche, d'autres pays IDA ne se sont développés que très lentement et, malgré les conditions favorables des prêts, se sont trouvés à un certain stade dans l'impossibilité de les rembourser.<sup>4</sup>

### **c) Autres extensions**

D'autres organismes devaient s'adjoindre à la BIRD et IDA pour former le "groupe Banque Mondiale". En 1956, était créée la Société financière internationale dont la mission était d'aider au développement du secteur privé dans les pays en développement en accordant des prêts aux entreprises plutôt qu'aux États comme c'était le cas de la BIRD et de IDA. En 1988, un autre organisme orienté vers le secteur privé était créé. Il s'agissait de MIGA (Agence multilatérale d'assurance des investissements), dont la fonction est de faciliter les investissements directs étrangers dans les pays en développement en les assurant contre les risques souverains.

Comme ces deux organismes fonctionnent dans une large mesure selon les critères et le mode opératoire du secteur privé, nous en parlerons peu, réduisant dans tout ce qui suit la "Banque mondiale" à ses deux principales composantes que sont la BIRD et IDA. Pour alléger la présentation, on ira même jusqu'à assimiler la Banque à ces deux seules institutions, les distinguant seulement lorsque l'argumentation le rendra nécessaire.

### **d) L'importance économique de la Banque mondiale**

Même avec la convention précédente d'assimiler la Banque mondiale à ses deux composantes "publiques", la BIRD et IDA, cette institution financière semble à première vue d'une importance considérable. Elle dispose aujourd'hui de fonds propres se montant à quelques 40

---

<sup>4</sup> Ce qui conduira à l'annulation de la dette multilatérale des pays pauvres en 2005.

milliards de dollars<sup>5</sup> mais ce chiffre ne comprend que le capital effectivement versé par les actionnaires. Le capital callable en cas de besoin est bien plus important, puisqu'il se monte à 180 milliards de dollars. À titre de comparaison, les fonds propres de Goldman & Sachs, la plus grande banque d'investissement au monde, se montaient à \$ 65 milliards fin 2008. En termes de fonds propres, la Banque mondiale est donc une institution financière internationale de première grandeur.

Si l'on somme artificiellement les actifs de la BIRD et les prêts consentis par IDA, la valeur totale des actifs de la Banque mondiale se monte à environ \$ 375 milliards dont à peu près 200 milliards de prêts à ses clients. La comparaison avec les grandes banques commerciales est à cet égard moins favorable. L'actif de Goldman & Sachs était de l'ordre de \$ 900 milliards à la veille de la crise. Mais il faut se souvenir que la Banque mondiale opère sur un périmètre bien plus réduit puisqu'elle ne prête qu'aux États souverains. Par ailleurs, elle a toujours respecté des ratios prudentiels très supérieurs à ceux du secteur privé, de façon à contrebalancer le risque éventuellement plus important de certains de ses clients.

Les chiffres précédents se réfèrent au stock de prêts consentis non encore remboursés par les pays clients de la Banque mondiale. Les flux annuels nets sont évidemment beaucoup moins importants. Ils se montent aujourd'hui à environ \$ 10 milliards pour la BIRD<sup>6</sup> et au même montant pour IDA. Pour cette dernière, le flux comprend non seulement les opérations de prêt bonifié à très long-terme décrites plus haut mais aussi des dons. En effet, une partie de l'aide gérée par IDA est distribuée sous forme de don plutôt que de prêt, en fonction des opérations concernées – certains pays ne désirent pas s'endetter sur des projets qui ont une utilité principalement sociale et non économique – ou en fonction de l'endettement total des pays bénéficiaires. Consentir un nouveau prêt, même à taux zéro à un pays fortement endetté, risquerait en effet d'alourdir le poids du service de la dette pour ce pays. L'aide est alors accordée sous la forme de don, après application d'une certaine décote sur les montants transférés.

Ces chiffres ont tendance à surévaluer le rôle de la Banque mondiale. D'une part, il faut défalquer de ces flux brut de prêts les remboursements effectués par les emprunteurs pour

---

<sup>5</sup> Soit environ 25 milliard d'Euros au taux de change actuel. On utilisera cependant le dollar américain comme unité monétaire dans l'ensemble de cet article.

<sup>6</sup> Ces chiffres se réfèrent aux années 2005-2008. En 2009, les prêts ont été plus importants du fait de la crise et du besoin de financement d'un grand nombre de pays. Le flux net de prêts déboursés par la BIRD a été de \$ 8 milliards en 2009 (voir figure 2, infra).

mesurer son financement effectif net du développement. D'autre part, ces flux nets sont à comparer avec le flux total de capital des pays du Nord vers ceux du Sud.

De ce double point de vue, les figures 1 et 2 montrent que l'importance de la Banque mondiale dans le financement à long-terme du développement a fluctué assez largement au cours du temps. On ne dispose pas des données nécessaires pour mesurer sa contribution durant les années 1950 et 1960 dans la mesure où, à sa création, une bonne partie de son activité a été consacrée à la reconstruction plutôt qu'au financement du développement. À en juger par les chiffres des années 1970, la Banque mondiale représentait alors 6 % du financement total net à long terme du développement des pays du Sud. À ce titre, elle était certainement le plus gros opérateur permanent du secteur. En effet, les autres financements consistaient en flux d'investissement direct émanant de grandes compagnies multinationales – des compagnies pétrolières aux constructeurs automobiles, en passant par les entreprises textiles ou l'industrie alimentaire – de prêts à long terme consentis par les banques commerciales internationales et les gouvernements des pays développés, et finalement de l'aide publique au développement distribuée bilatéralement par ces mêmes pays. Si certaines de ces opérations pouvaient être supérieures au volume de financement de la Banque mondiale certaines années, elles ne l'étaient pas de façon permanente, de sorte que celle-ci pouvait effectivement se targuer d'être le principal financeur du développement.

L'importance relative de la Banque mondiale dans le financement du développement n'était cependant pas la même dans toutes les régions du monde et l'est d'ailleurs encore moins aujourd'hui. À titre d'exemple, les prêts et l'aide distribués durant les années 1970, par la Banque mondiale représentaient plus de 10 % du budget de l'État dans certains pays africains (15 % au Botswana, 13 % au Malawi, 10 % au Mali), alors qu'ils étaient très en-dessous de ce seuil dans les pays latino-américains ou asiatiques – la seule exception étant le Bangladesh après son accès à l'indépendance.

Une banque internationale gérée par des experts techniques et financiers de haut niveau, un acteur majeur du financement du développement, permis par un mécanisme ingénieux de mise en coopérative de sa capacité à emprunter ; un acteur majeur du développement lui-même à travers son choix, sa préparation et son suivi méticuleux des projets financés ; et surtout l'un des grands artisans de la lutte contre la pauvreté mondiale comme l'avait proclamé son président, Robert McNamara en 1973 : voilà comment on peut décrire la Banque mondiale après trente ans d'existence.

Ce qui est remarquable c'est que les attitudes et les pratiques acquises à cette époque pionnière ont en fait peu changé dans leur esprit. La notion de "projet" définit encore le fonctionnement des financements de la Banque. Même si elles couvrent plus souvent de véritables "programmes" de politique économique ou sectorielle, toutes les opérations de prêt continuent d'être soumises, après examen détaillé, à l'approbation du conseil d'administration. Ces programmes font, en principe, l'objet du même suivi que les projets de barrages, d'électrification ou de routes et ils sont "évalués" en fin de parcours par la même instance indépendante rapportant de nouveau au conseil d'administration. Pourtant, la nature des opérations couvertes par ces programmes s'est profondément modifiée et il n'est pas sûr que le mode opératoire des premières décennies de la Banque soit resté aussi efficace.

## **2) 1979 – 1999 : la Banque mondiale comme prescripteur de politique économique**

Deux évolutions majeures de son environnement économique ont modifié de façon assez radicale les relations de la Banque mondiale avec les pays en développement au début des années 1980. La première est le désajustement structurel majeur de l'économie mondiale et de nombreuses économies nationales qui suivit la crise pétrolière des années 1970 et déboucha *in fine* sur la crise de la dette. La seconde, qui n'est pas complètement indépendante, est le tournant libéral qui s'opéra dans certains pays développés à la suite de l'élection de Margaret Thatcher au Royaume-Uni et de Ronald Reagan aux États-Unis.

### **a) Le boom pétrolier et ses conséquences cassent le *trend* de croissance de l'après-guerre**

Le boom pétrolier des années 1970 fut responsable du premier grand ralentissement de l'économie mondiale de l'après-guerre. Mais ses conséquences ont été beaucoup plus profondes qu'un accident conjoncturel, notamment pour un certain nombre de pays en développement qui se trouvèrent quelques années plus tard confrontés à un grave problème de dette.

La hausse des prix pétroliers libéra des fonds chez les pays producteurs de pétrole et leurs banquiers internationaux qui, du fait du ralentissement économique dans les économies

industrialisées, les recyclèrent en partie en prêts aux pays en développement. Ce boom, ces flux de capital et la politique monétaire adoptée dans les pays développés conduisirent à une flambée d'inflation dans le monde – dont l'un des effets était évidemment de minimiser l'impact de la hausse nominale des prix pétroliers et des matières premières. En 1982, cependant, décision fut prise aux États-Unis de juguler cette inflation par une politique monétaire restrictive qui conduisit à une hausse immédiate des taux d'intérêt internationaux. Plusieurs pays en développement fortement endettés à court et moyen terme éprouvèrent immédiatement des difficultés. En 1982, Le Mexique fut forcé de déclarer un moratoire sur sa dette, bientôt imité par d'autres pays, y compris d'ailleurs certains pays pétroliers au moment du reflux des prix du pétrole.

Le Fonds monétaire international, prêteur de dernier ressort, ne put faire face, seul, aux besoins de financement des pays en crise. La Banque mondiale fut sollicitée ainsi que les grands pays industrialisés, pour lui prêter main forte. Elle partagea avec le Fonds non seulement le financement du sauvetage financier des pays en crise mais aussi son rôle de prescripteur de politique économique d'ajustement. Le partage des rôles fut clair. Au Fonds d'aider à régler les problèmes d'ajustement des comptes extérieurs à court-terme. À la Banque d'aider à résoudre les déséquilibres structurels responsables à long terme d'un endettement et d'une croissance trop lente. C'est cet objectif qui fut qualifié d'"ajustement structurel".

## **b) Le tournant néolibéral**

Ces stratégies d'ajustement s'inscrivaient par ailleurs dans le cadre de la révolution néolibérale qui s'était amorcée aux États-Unis et au Royaume-Uni. L'analyse de ce courant de pensée qui est devenu rapidement dominant était que les désordres constatés dans la plupart des économies du globe à la fin des années 1970 n'étaient pas exclusivement dûs au choc pétrolier mais surtout à la dérive étatique de la politique économique appliquée depuis pratiquement la fin de la guerre. Ainsi, le fort ralentissement observé dans la croissance des pays industriels et des pays en développement avait pour principale cause les multiples distorsions introduites par l'intervention de l'État dans l'économie : réglementations trop contraignantes, fiscalité et subventions rendant le système de prix artificiel, secteur public envahissant et peu productif, protections abusives, etc.

Renouer avec la croissance des décennies d'après-guerre exigeait que l'appareil économique regagne en efficacité, ce qui requérait à son tour que le jeu du marché retrouve sa primauté. D'où, l'accent mis sur les stratégies de privatisation, de libéralisation et de dérégulation. De fait, de telles politiques furent rapidement mises en œuvre dans les pays développés en même temps que s'y opéraient la stabilisation macro-économique et la désinflation. Pour les nombreux pays en voie de développement fortement dépendant à l'époque des institutions financières internationales, une forte pression s'exerça pour que les mêmes principes soient mis en application. Combinés avec le retour à la rigueur monétaire et budgétaire, imposé par le FMI, c'est cet ensemble de principes qui présida à l'ajustement structurel et qui fut résumé plus tard sous l'appellation "consensus de Washington".<sup>7</sup>

### **c) La glissade dogmatique de la Banque mondiale : l'ère de l'ajustement structurel**

On aurait tort de rejeter en bloc l'analyse qui se trouve derrière le consensus de Washington et qui inspira l'action des institutions financières internationales, y compris la Banque mondiale, durant une bonne quinzaine d'années. L'analyse et les programmes proposés étaient parfois pertinents. Qui contesterait le bien-fondé d'une politique monétaire maintenant la stabilité des prix, d'une politique budgétaire équilibrée sur la moyenne période, de secteurs public et privé efficaces définis selon leurs avantages comparatifs ou de la lutte contre les situations de monopole ? L'inventeur de l'expression "consensus de Washington" a raison quand il évoque à son propos une "convergence" rationnelle des idées.<sup>8</sup>

Le problème s'est plutôt situé du côté de la mise en œuvre de ces programmes. Pour la Banque mondiale, il s'agissait de passer d'opérations basées sur des projets d'investissement particuliers, isolés dans une large mesure du reste de la politique économique et de la stratégie de développement d'un pays à des opérations basées sur des *programmes* mettant en jeu, justement, l'ensemble de la politique de développement des pays emprunteurs. L'organisation bureaucratique qui convenait à son mode opératoire initial ne convenait pas nécessairement

---

<sup>7</sup> Voir John Williamson, "What Washington Means by Policy Reform", in J. Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington: Institute for International Economics), 1990.

<sup>8</sup> John Williamson, "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?", Peterson Institute for International Economics, Juillet 1999

avec cette nouvelle mission. Cette inadéquation entre l'organisation et l'expérience de l'institution et sa nouvelle mission est responsable de mon point de vue d'une sorte de dérive dogmatique dans son fonctionnement. Devant la difficulté d'adapter les programmes d'ajustement structurel aux besoins spécifiques réels des pays, les fonctionnaires de la Banque mondiale, malgré toutes leurs qualités techniques, se sont réfugiés derrière des principes généraux qu'ils ont cherchés à appliquer sans distinction à l'ensemble de leurs clients en difficulté. Le résultat fut dommageable pour eux et pour l'image de l'institution.

Les projets de la Banque mondiale première manière étaient bien définis : une route à construire, une zone à électrifier, un ensemble d'écoles à construire. Les conduire à bien exigeait une analyse technique préalable, une étude de faisabilité et de rentabilité économique et sociale, un suivi rigoureux des opérations et une évaluation finale permettant en théorie de tirer les leçons de l'expérience. Les programmes d'ajustement structurel étaient beaucoup moins bien définis. Ils allouaient au gouvernement du pays bénéficiaire des fonds destinés, le plus souvent, à faciliter des réformes jugées nécessaires, selon des principes généraux, du type de ceux du consensus de Washington, sans que la façon dont la réforme devait être engagée ou la manière d'en réduire le coût économique et social ne fût vraiment spécifiée. Il pouvait s'agir de "réformer la fonction publique", d'"accélérer les privatisations", de "réduire les subventions à des produits de base", de "promouvoir la décentralisation", d'augmenter les "incitations à l'investissement", ou encore de mener une "politique macro-économique cohérente"<sup>9</sup> Les objectifs étaient résumés par un ensemble de critères imposés par la Banque, dont la logique n'était pas toujours claire. Ne pas les respecter dans les délais fixés entraînait le blocage de la tranche suivante du prêt.

Ces prêts d'ajustement structurel, accordés principalement pour aider un pays à sortir d'une crise majeure ou accélérer la croissance, étaient donc assortis d'une conditionnalité apparemment assez stricte mais qu'il était finalement assez difficile d'évaluer faute de critères suffisamment précis et adéquats et faute, souvent, d'une analyse préalable rigoureuse du contexte économique des pays concernés. Restaient au total quelques grands principes du type "libéralisation", "privatisation" ou "dérégulation" qui fondaient l'appréciation des fonctionnaires de la Banque mondiale quant à la stratégie d'ajustement structurel à poursuivre et guidaient le suivi qu'ils faisaient du programme. Même si, dans le vocabulaire de la Banque, le terme de "projet" continuait de s'appliquer à ces prêts d'ajustement structurel, comme à des opérations plus traditionnelles, il est clair que la distance était considérable entre lancer et

---

<sup>9</sup> Tous ces termes sont tirés des documents officiels résumant ces contrats de prêts d'ajustement structurel.

suivre la construction d'un système d'irrigation et élaborer et encadrer un programme d'ajustement structurel à composantes multiples plus ou moins bien définies et plus ou moins adaptées à la réalité du pays.

Les réformes comprises dans les programmes d'ajustement structurel étaient parfois justifiées et il est exact qu'elles étaient la plupart du temps arrêtées en accord avec le gouvernement du pays emprunteur. Mais que pouvait dire ce dernier? Par ailleurs, même si elles étaient justifiées, leur *timing* n'était pas toujours adéquat. Plus fondamentalement, il faut bien voir que, si le *statu quo* était clairement insatisfaisant, il n'est pas sûr que les réformes proposées aient été, dans un environnement imparfait, beaucoup plus efficaces et plus équitables.

La privatisation d'une entreprise publique peut être justifiée dans certains cas, pas dans d'autres, et en tout cas pas sous n'importe quelles conditions. Le plus souvent, la privatisation fait passer d'un monopole public à un monopole privé. Côté positif, elle comporte un allègement momentané de la contrainte budgétaire de l'État et le plus souvent une amélioration de l'efficacité productive des opérations. Côté négatif, ces opérations impliquent généralement une baisse de l'emploi et une augmentation des prix demandés aux consommateurs. Bien sûr, un régulateur est généralement nommé qui a pour responsabilité d'empêcher des pratiques trop inéquitables. Mais, la neutralité du régulateur n'est pas toujours assurée. "Qui régulera le régulateur ?" demandait Joseph Stiglitz. L'exemple des télécommunications au Mexique, le "bon élève" des institutions de Washington dans les années 1980, précisément pour ses performances en matière de privatisation, est révélateur. La privatisation a effectivement entraîné une amélioration et une expansion des services. Mais en même temps les tarifs pratiqués sont parmi les plus élevés au monde et entravent le développement des activités nouvelles faisant un fort usage des télécommunications, de la téléphonie à l'internet!<sup>10</sup>

La difficulté de réformer pour permettre à un pays d'ajuster ses structures économiques fondamentales à ses conditions initiales et à son environnement est qu'il n'existe pas de recette universelle. Toute politique, toute réforme est presque nécessairement spécifique au pays concerné. Telle libéralisation du commerce qui a produit des effets favorables ici, aura des effets négatifs ailleurs si elle est appliquée sans discernement. Telle dérégulation qui a

---

<sup>10</sup> Que la privatisation du téléphone ait fait éclore l'un des plus grandes fortunes mondiales, celle de Carlos Slim, ne semble pas devoir être porté au crédit de cette opération. Pour une analyse en profondeur des effets de la privatisation des télécommunications au Mexique, voir S. Levy et M. Walton, "*No Growth Without Equity?: Inequality, Interests, And Competition In Mexico*", World Bank, 2009, Chapitres 9 et 10.

effectivement amélioré l'efficacité et l'équité d'un secteur donné aura des effets profondément inéquitables et finalement contraires au développement dans un autre secteur.

Pour reprendre un terme technique des économistes, nous vivons dans un monde où l'optimum ne peut être que de "second rang". La théorie économique nous dit que, effectivement, dans un monde sans externalités, sans rendements d'échelle de certaines activités ou sans effets d'apprentissage, l'efficacité économique est obtenue en libérant toute entrave aux forces du marché et à la concurrence, tandis que l'équité peut être obtenue par redistribution forfaitaire de ceux qui sont les mieux lotis vers les autres. Le problème est que les conditions propres à l'efficacité maximale des marchés ne sont jamais remplies, que les marchés eux-mêmes ne fonctionnent pas toujours de façon concurrentielle, et que la redistribution forfaitaire est impossible. Qui plus est, la théorie de l'optimum de second rang dit que, dans ces conditions, vouloir tout de même imposer le jeu du marché là où c'est possible n'est pas nécessairement le mieux que l'on puisse faire ni le plus équitable étant données les contraintes à la redistribution. La recherche de l'efficacité et de l'équité doit donc être basée sur une analyse fine des contraintes auxquelles est confrontée l'économie et conduit obligatoirement à des réformes éminemment spécifiques au pays considéré ou à des réformes standard accompagnées de mesures spécifiques afin de produire tous leurs effets.

Idéalement les fonctionnaires de la Banque mondiale, en étroite association avec les dirigeants des pays qu'ils veulent aider, auraient dû consacrer leurs efforts à la recherche de ces optima de second rang. Mais, au sein d'une bureaucratie, une telle attitude est clairement risquée. L'optimum de second rang, ou ce qui peut s'en approcher, peut être lui-même difficile à identifier. Il peut être difficile de convaincre sa hiérarchie qu'il s'agit effectivement de la meilleure politique, en particulier lorsque l'organe de décision ultime, c'est-à-dire le conseil d'administration, siège à Washington et peut difficilement tenir compte du contexte local. Surtout, l'erreur d'analyse est toujours possible de telle sorte que la politique recommandée peut ne pas avoir les effets attendus et même se révéler contre-productive. Il est évidemment beaucoup plus facile dans la logique bureaucratique de se réfugier derrière un principe d'action érigé en règle par le sommet de la hiérarchie. Les responsabilités sont plus faciles à assumer ou à dévier. "Cette privatisation, cette libéralisation, cette dérégulation n'ont pas eu les effets escomptés mais je ne suis pas responsable, j'ai appliqué la *règle* !" est une défense inattaquable devant un échec par rapport à : "Cette politique n'a pas fonctionné comme on s'y attendait ; il me semblait pourtant que c'était ce qu'il y avait de *mieux* dans le *contexte* de ce pays".

L'apparition de "prêts programmatiques" soutenant des réformes de la politique économique et sociale au milieu de prêts centrés sur un projet précis et, jusqu'à un certain point, la domination des prêts d'ajustement structurel qui a marqué les années 1980, demandait une modification de la structure de décision et de gestion. Celle-ci ne s'est pas faite. La structure bureaucratique héritée du passé s'est révélée inadaptée à ce nouveau mode d'intervention et devait obligatoirement déboucher sur l'établissement d'un certain nombre de "règles" générales, souvent inadaptées à la réalité des pays bénéficiaires, des prêts d'ajustement structurel.

Il faut ajouter que le politique a également joué. Même si les agents opérant dans les pays clients avaient procédé, éventuellement avec l'aide des équipes centrales, à la bonne analyse et déterminé les meilleures politiques à mettre en œuvre localement, il n'est pas sûr que leurs recommandations auraient été suivies par le conseil d'administration de la Banque. La dérive dogmatique observée a donc une double cause : l'approche néolibérale imposée à l'époque par certains États, et possiblement par les nominations effectuées à la tête de l'organisation, et l'inadéquation d'une structure bureaucratique probablement efficace dans le cadre d'une logique de projets mais inefficace pour des programmes plus larges, mettant en jeu la politique économique plutôt que la réalisation de projets d'investissement.

#### **d) Les résultats**

Un fait remarquable apparaît sur la figure 1 : la période de démarrage des prêts d'ajustement structurel, c'est-à-dire les années 1980, correspond à une envolée du poids relatif de la Banque mondiale dans les flux de financement du développement. Pratiquement, sa part des flux mondiaux à long terme double entre les années 1970 et le milieu des années 1980. Il y a deux raisons à cela. D'une part, le flux net de prêts et d'aide, distribué par la Banque mondiale, augmente en valeur absolue du fait d'une demande accrue de pays en crise (figure 2). D'autre part, les autres flux de financement et, notamment les flux privés, qu'il s'agisse de prêts bancaires ou d'investissement direct, diminuent du fait même de ces crises et également du manque de dynamisme de l'économie mondiale. En tout cas, il n'y pas de raison de penser que l'augmentation du poids de la Banque mondiale dans le financement du développement durant cette période s'explique par le succès de ses opérations et une demande accrue d'interventions

de la part de ses clients ou de ses principaux actionnaires. Le besoin de financement en période de crise et basse conjoncture est la principale explication de cette brusque avancée.

Mais, justement, que peut-on dire de l'efficacité des ces programmes d'ajustement structurel ? L'évaluation dans ce type de domaine est toujours délicate pour deux grands types de raison. D'une part, les pays qui ont eu recours aux prêts d'ajustement structurel n'ont certes pas été tirés au sort. Ils traversaient des crises économiques graves. Dès lors, il est délicat de dire si leur évolution économique après la mise en œuvre du programme d'ajustement résultait de la crise initiale elle-même ou du programme lui-même. D'autre part, il est plus généralement difficile de distinguer les effets de politiques touchant toute l'économie de ceux résultant de la conjoncture, d'éléments extérieurs ou de changements de régime autonomes. Une autre difficulté de l'évaluation des effets des programmes d'ajustement structurel est que l'on ne connaît pas avec précision la mesure dans laquelle les gouvernements ont effectivement suivi les recommandations qui leur étaient faites avec les prêts d'ajustement structurel ou, en d'autres termes, le respect de la "conditionnalité" des ces prêts.

Les évaluateurs des opérations de la Banque mondiale, le Groupe Indépendant d'Évaluation, n'a qu'assez récemment essayé d'affiner ses procédures d'évaluation. Pendant longtemps, ils ont eu tendance à attribuer à la Banque la totalité des changements observés dans les pays où elle était la plus présente, qu'ils soient dans une direction ou dans une autre.<sup>11</sup>

Si l'on suit cette façon de procéder, les éléments empiriques disponibles ne suggèrent pas que les programmes et prêts d'ajustement structurel aient été un franc succès. En effet, on s'accorde à penser que la décennie des années 1980 a été la "décennie perdue du développement" avec des taux négatifs de croissance du PIB par tête pour nombre de pays pauvres et également des pays à revenu intermédiaire ayant appliqué des politiques d'ajustement structurel. Un pays comme le Mexique, par exemple, jugé comme un exécutant fidèle des consignes du consensus de Washington, a obtenu au total des résultats de croissance assez médiocres depuis la reprise après la crise de 1982 jusqu'à la veille de la crise de 1994. Le taux de croissance du PIB par tête n'a été que de 0,6 % en moyenne sur cette période.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Voir les rapports annuels de l'instance interne d'évaluation de la Banque mondiale, *Annual Review of Development Effectiveness* avant 2000. L'évaluation devient plus rigoureuse après cette date. Sur les prêts programmatiques, voir en particulier le rapport 2003 sous-titré "The Effectiveness of Bank Support for Policy Reform"

<sup>12</sup> Ce taux a été très supérieur durant la décennie qui a suivi la crise de 1994. Faut-il y voir les effets retardés de l'ajustement structurel des années 1980 ?

Il y a peu d'études rigoureuses de l'impact des plans et prêts d'ajustement structurels. Dans l'une d'entre elles, Easterly montre que les prêts cumulés d'ajustement structurel – et implicitement la conditionnalité qui les accompagnait – n'ont pas eu d'effet statistiquement significatif sur la croissance mais des effets plutôt positifs sur l'équilibre budgétaire ou les distorsions de prix.<sup>13</sup> Dans un article un peu plus ancien<sup>14</sup>, il s'interrogeait sur les raisons de la stagnation d'un grand nombre de pays en développement durant la décennie perdue, et concluait que l'endettement initial, la conjoncture mondiale, l'évolution des termes de l'échange expliquaient une grande partie de cette stagnation. Cet argument vaut également pour la difficulté de distinguer les effets des politiques d'ajustement structurel.

Bien entendu, certains rapports rédigés par le personnel de la Banque sont plus favorables. Cependant, même ceux qui parviennent à isoler des effets positifs insistent sur les limitations de l'exercice et sur l'impossibilité de raisonner "toutes choses égales par ailleurs".<sup>15</sup>

En résumé, d'accord avec ce que l'on pouvait attendre de programmes d'ajustement définis de façon imprécise et vague, sur la base de quelques principes appliqués souvent de façon uniforme sans prise en compte de la spécificité des pays, l'effet agrégé des programmes d'ajustement structurel se référant à l'ensemble de l'économie est au mieux ambigu. Ce manque d'efficacité paraît en rupture avec le fonctionnement de la "Banque de projets" de la période antérieure. Petit à petit, les prêts programmatiques en sont venus à dominer les prêts accordés à des projets plus ponctuels. Même si le biais dogmatique s'est maintenant considérablement atténué, il n'est pas sûr que la Banque ait retrouvé son efficacité initiale et qu'elle soit près de le faire sans modification de son mode opératoire.

### **3) De nouveaux modes opératoires et de nouvelles missions? La Banque mondiale du 21<sup>e</sup> siècle**

---

<sup>13</sup> William Easterly, "What did adjustment programs adjust? The Association of Policies and Growth with Repeated IMF and World Bank Adjustment Loans", *Journal of Development Economics*, 2005, 76(1), pages 1-22.

<sup>14</sup> William Easterly, "The Lost Decades: Explaining Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform 1980-1998", *Journal of Economic Growth*, Volume 6, Issue 2, June 2001, pp. 135-157.

<sup>15</sup> De nombreux documents ont été produits par la Banque sur ce thème dont la conclusion a la même teneur. Voir, par exemple, V. Corbo et P. Rojas, "World Bank-supported adjustment programs : country performance and effectiveness", Policy Research Working Papers, 623 ou A. Chibber, M. Dailami et V. Thomas, *Restructuring economies in distress: policy reform and the World Bank*, 1995

La mutation que l'on vient de décrire dans le mode opératoire de la Banque mondiale est avant tout due à la modification de son environnement et de la demande s'adressant à elle. Les pays industriels en reconstruction avaient cessé de faire partie de ses clients au début des années 1960.<sup>16</sup> La demande forte des pays en développement en forte croissance durant les décennies d'après-guerre et juste après leur indépendance avait essentiellement porté sur des projets d'investissement que les banques commerciales de l'époque n'étaient pas prêtes à financer. Au moment où la croissance fléchit, à la suite du désordre économique mondial provoqué par le boom pétrolier et la crise de la dette qui s'ensuivit, le volume de demande pour le financement de la Banque mondiale s'accroît encore, mais, surtout, la nature de ce financement se modifie, passant du prêt pour projet au prêt "programmatique" de soutien à des politiques économiques nationales ou sectorielles. C'est cette dernière modification de son environnement qui modifie radicalement la mission et le mode opératoire de la Banque.

#### **a) La chute de la demande de prêts**

Cette mutation de l'environnement se poursuit et la demande s'adressant à la Banque s'est de nouveau radicalement modifiée au cours des dix dernières années. On peut s'en rendre facilement compte sur les figures 1 et 2. Avec la stabilisation des économies en crise et le retour de la croissance dans l'économie mondiale à la fin des années 1980, le financement du développement reprend sa croissance. Par rapport au PIB des pays bénéficiaires, il fait plus que doubler entre 1990 et 1997. La part relative de la Banque mondiale dans ce financement chute alors drastiquement avec la fin de la crise de la dette et retrouve un niveau légèrement inférieur à celui des années 1970.

Cette évolution résulte de la conjugaison de plusieurs phénomènes. D'une part, la croissance mondiale revenue, les grands pays en voie de développement stabilisés et s'ouvrant largement au reste du monde – à l'exemple de la Chine, puis de l'Inde – ont donné un élan considérable aux investissements directs en provenance des pays industrialisés. D'autre part, le développement du secteur financier, son ouverture croissante aux économies dites "émergentes", c'est-à-dire à revenu intermédiaire et en forte croissance, la diminution des risques perçus dans ces régions ont progressivement rendu possibles aux grandes banques commerciales des pays industrialisés les opérations que seules pouvaient assumer dans le passé la Banque mondiale et les autres Banques internationales de développement. En fait, les gouvernements des pays émergents accèdent à des prêts parfaitement indifférenciés de la part d'opérateurs internationaux qui se soucient de moins en moins de l'utilisation qui sera faite des

---

<sup>16</sup> Les derniers prêts à des pays industrialisés furent accordés à la Norvège et à l'Autriche en 1963.

fonds prêtés, persuadés que le risque de réputation des emprunteurs est suffisamment important pour les dissuader de faire défaut sur les remboursements. À cet égard, les "primes de risque souverain" qui mesurent l'écart entre le coût des emprunts effectués par les États émergents et les taux payés sur les bons du trésor des pays développés montrent depuis le début des années 1990 une baisse tendancielle très forte – lorsque l'on fait abstraction des périodes de crise (voir figure 3).

Une autre raison de la baisse de la demande de financement auprès de la Banque mondiale réside dans la politique macro-économique poursuivie par plusieurs pays émergents. D'une part, la rationalisation de la politique budgétaire entreprise pour certains d'entre eux à la suite de la crise des années 1980 conduisit progressivement à une diminution du recours à la dette publique, à l'intérieur comme à l'extérieur des périmètres nationaux, alors même que l'endettement privé pouvait croître. Or, le secteur public des économies en développement est le vrai client des institutions financières internationales. D'autre part, la crise asiatique a convaincu un certain nombre de pays qu'il valait mieux se prémunir des attaques spéculatives contre leur monnaie en maintenant un taux modéré d'endettement extérieur et public et en accumulant des réserves monétaires internationales. Cette attitude a également pu contribuer à diminuer l'appétit des pays en développement pour de nouveaux prêts auprès de la Banque mondiale et ses consœurs régionales.

Bien entendu, l'ensemble des explications précédentes à la baisse de la demande pour le financement de la Banque mondiale se réfère aux économies émergentes. Les pays pauvres, n'ayant qu'un accès limité au marché international du capital, étaient finalement peu concernés, tout au moins directement, par les progrès (et péripéties récentes) observés sur ce marché. De fait, les opérations de la Banque dans ce groupe de pays ont continué d'être contraintes par l'offre de fonds à IDA par les pays donateurs plutôt que par la demande.

Il n'est pas sûr que l'argumentation qui précède sur l'importance déclinante de la Banque mondiale soit complètement satisfaisante dans la mesure où elle s'appuie sur des chiffres de financement *net*. Une telle mesure décrit bien le rôle de l'institution dans le financement global du développement. Elle ne donne pas nécessairement une bonne idée de son activité, à proprement parler. Après tout, il suffit que les pays emprunteurs remboursent une part plus importante de leur dette, en anticipant sur l'échéancier prévu, pour que les flux nets diminuent et deviennent même négatifs, comme nous pouvons l'observer sur les figures 1 et 2. À la limite, même si le flux net agrégé de prêts était nul de façon permanente, la Banque mondiale pourrait garder une certaine importance pour les pays emprunteurs en orientant

éventuellement les nouveaux investissements vers des activités différentes ou en modifiant le poids des différents pays dans ses nouveaux prêts.

La figure 4 montre que, en termes réels, le déclin relatif des flux nets de prêts de la Banque mondiale connaît aussi un déclin absolu jusqu'à 2009. L'activité réelle a en fait stagné à partir du milieu des années 1980. Elle a connu un regain avec la demande des pays asiatiques durant la crise de 1997-1998 pour retomber par la suite à un nouveau pallier, légèrement inférieur au précédent. On observe en même temps que l'essentiel de cette évolution est dû à l'activité déclinante de la BIRD plutôt qu'à celle d'IDA. De fait, cette dernière a maintenant recommencé à progresser après une longue période de stagnation dans les années 1990, reflétant le regain de l'aide publique au développement après la déclaration du millénaire et la promulgation des objectifs millénaires du développement.<sup>17</sup>

#### **b) L'affaiblissement de la conditionnalité**

Avec un accès plus facile au marché international du capital, il est devenu de plus en plus difficile d'imposer une véritable conditionnalité aux prêts accordés par la Banque mondiale aux pays émergents. Il est vrai qu'elle continue de financer de multiples projets sectoriels dans ces pays, qu'il s'agisse de routes, de transport urbain, de logements sociaux ou de développement communautaire. Mais, dans la mesure où ces pays pourraient financer ces programmes par d'autres canaux, la conditionnalité que peut imposer la Banque est virtuelle. En outre, il est symptomatique que même ces projets précisément ciblés soient le plus souvent libellés dans les documents officiels comme "soutien" à tel ou tel programme entrepris par le pays emprunteur. Ceci montre bien le contrôle assez lointain que peut exercer la Banque.

En fait, une majorité du financement consenti ces dernières années aux pays émergents l'a été au titre de programmes extrêmement généraux, sous la rubrique des « prêts pour la politique de développement » (DPL)<sup>18</sup>. Les intitulés de ces opérations dont la gestion administrative a été beaucoup allégée par rapport aux prêts d'ajustement structurel, et qu'ils ont en quelque sorte remplacés dans la catégorie des prêts programmatiques, sont extrêmement généraux et peu contraignants. La différence par rapport à un simple soutien budgétaire est minime. Par exemple, quelle contrainte pourrait impliquer pour un pays l'un de ces DPL

---

<sup>17</sup> Cette analyse néglige la croissance des fonds fiduciaires (*trust funds*) confiés par des donateurs à la gestion du personnel de la Banque mondiale avec des objectifs précis dans une logique d'aide publique au développement.

<sup>18</sup> Ces Development Policy Loans (DPL) ont en fait officiellement remplacé la dénomination "Structural Adjustment Loans" en 2003.

environnementaux récents "destinés à améliorer l'effectivité et l'efficacité des politiques de développement durable et d'intégrer les principes du développement durable dans les stratégies de développement de secteurs-clé", si ce n'est assurer que le pays en question dispose d'une stratégie environnementale? Les prêts accordés dans le cadre de la crise financière récente aux pays émergents étaient eux-mêmes des DPL dont l'objectif était simplement d'aider les pays bénéficiaires à contrecarrer les effets négatifs de la crise et notamment l'assèchement momentané du crédit commercial international.

Cet affaiblissement, pour ne pas dire la quasi-disparition de la conditionnalité touche surtout les opérations de la BIRD dans les pays émergents qui, en temps normal, peuvent se financer par d'autres canaux que la Banque mondiale et les autres institutions financières internationales. Mais il est également présent dans les opérations de IDA auprès des pays les plus pauvres. La raison en est cependant radicalement différente. Elle est liée à la révision importante du modèle d'aide publique au développement qui a eu lieu au tournant du siècle, à la conférence de Monterrey sur le financement des objectifs de développement du millénaire.

Cette conférence a introduit un nouveau type de contrats entre donateurs et bénéficiaires de l'aide en rupture avec le modèle utilisé dans le cadre de l'ajustement structurel. La conditionnalité stricte imposée par ce dernier, notamment par les organismes multilatéraux, et particulièrement la Banque mondiale, s'était révélée peu opérante, soit que les consignes données aux pays bénéficiaires aient été mal adaptées à leur contexte spécifique, comme on l'a suggéré plus haut, soit qu'elles n'aient pas vraiment été respectées faute de moyens de contrôle adéquats.

Le nouveau modèle introduit à la conférence de Monterrey était justement basé sur un principe de subsidiarité par lequel l'établissement et la mise en œuvre d'une stratégie de développement et de réduction de la pauvreté reposaient avant tout sur les dirigeants du pays bénéficiaire de l'aide. Un échange devait avoir lieu avec les donateurs sur la stratégie établie par les bénéficiaires, éventuellement assistés par les agences internationales de développement comme la Banque mondiale, et consignée dans les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DRSP). C'est sur cette base que les donateurs libéreraient les fonds d'aide exigés par la stratégie de développement retenue, ces fonds étant octroyés sous forme programmatique, ou pratiquement comme soutien budgétaire au pays bénéficiaire. Un contrôle *a posteriori* était prévu tous les trois ans, basé sur la comparaison des objectifs initialement fixés et des résultats obtenus. Des décisions seraient alors prises sur la continuation ou la modification de la stratégie initiale et le soutien apporté par les donateurs.

La différence avec le modèle antérieur est substantielle. Il est encore trop tôt pour dire si les résultats en sont plus satisfaisants même si l'on a pu constater récemment des progrès très substantiels dans un certain nombre de pays couverts par ce nouveau modèle d'aide. Une chose est sûre, cependant : ce type de contrat d'aide au développement ne peut fonctionner que dans des pays disposant d'une capacité administrative ou, plus généralement, d'une "gouvernance" satisfaisante. D'où un biais assez clair dans l'allocation de l'aide gérée par IDA et par plusieurs agences bilatérales vers les pays dont les institutions étaient les plus solides. Le problème est évidemment que les besoins d'aide sont plus aigus dans les pays dont la gouvernance est plus fragile. Ces derniers continuent de poser des problèmes sérieux pour l'efficacité de l'aide.<sup>19</sup>

Pour en revenir à la mission de la Banque mondiale, cette évolution de la conditionnalité des prêts BIRD ou de l'aide IDA paraît avoir à nouveau fortement modifié ce qui est attendu de ses agents. Étant donné le désengagement relatif de l'institution dans l'élaboration des projets et programmes qu'elle finance, la demande semble se porter à présent plus sur leurs capacités financières et administratives que techniques. En même temps, l'assistance apportée lors de l'élaboration des DSRP, l'évaluation de ces stratégies et le suivi des résultats réclament à l'évidence une expertise consommée du développement. Il en va de même avec certains projets plus traditionnels, qu'il s'agisse des pays IDA ou même des opérations de la BIRD. Il est en effet fondamental de voir que, lorsqu'ils concernent des objectifs précis, les prêts accordés par celle-ci servent souvent simultanément un objectif de financement et un objectif d'assistance technique, le second étant parfois plus important que le premier.

Durant l'année 2009; la Chine a emprunté près de 2,5 milliards de dollars à la Banque mondiale au titre de 17 projets bien précis, allant du transport fluvial au chemin de fer en passant par la reforestation, l'enseignement technique et la gestion de l'eau. Elle avait emprunté 1,5 milliard en 2008 sur 20 projets et de même sur les années précédentes. Étant donnée la capacité d'épargne de la Chine et ses 2 000 milliards de dollars de réserve, il est difficile de croire que le besoin de financement soit ce qui motive la demande chinoise de prêts à la Banque. En revanche, l'assistance technique qui vient traditionnellement avec ces prêts est fortement appréciée des dirigeants. On sait que certains emprunts d'autres pays émergents ont eu une fonction similaire.

---

<sup>19</sup> Ce thème des États fragiles est actuellement fortement débattu dans la communauté internationale du développement. Voir, par exemple, le premier rapport de la Commission européenne sur le développement dirigé par Giorgia Giovanetti, "Overcoming fragility in Africa", Bruxelles, 2009.

Si l'affaiblissement de la conditionnalité de ses opérations, *de facto* pour les prêts BIRD et de jure pour l'aide IDA, paraît à première vue diminuer la demande d'expertise technique et économique de la Banque mondiale au profit de ses fonctions financières et administratives, il semble que subsiste néanmoins une demande autonome forte pour cette expertise. La grande différence par rapport au mode opératoire antérieur de ces deux institutions est que cette demande est dans une certaine mesure devenue indépendante du financement, proprement dit, qu'elles procurent à leurs clients. C'est probablement là la grande mutation que subit la Banque mondiale. Elle a longtemps *imposé*, avec plus ou moins de succès selon les époques et les champs d'intervention, sa supervision technique des opérations et des programmes ou politiques de développement qu'elle finançait. À présent, son assistance technique et l'expertise qu'elle a acquises à travers son expérience du développement est *sollicitée* par les emprunteurs eux-mêmes et c'est même dans certains cas ce qui motive leur emprunt. Cet état de fait est peut-être moins net pour les opérations IDA. La plus grande autonomie obtenue par les pays dont la gouvernance paraît satisfaisante va bien dans le même sens de solliciter l'expertise de la Banque plutôt que se la voir imposée. La distinction est cependant parfois ambiguë et le mode opératoire vis-à-vis des pays plus fragiles reste proche du modèle initial.

### **c) Le futur de la Banque mondiale**

Si l'on prolonge les tendances observées au cours des dernières années, la Banque mondiale devrait progressivement se transformer en une agence d'aide au développement des pays les plus pauvres. L'activité de la BIRD représentait à peu près trois fois celle de IDA aux alentours de 1990, elle lui est aujourd'hui presque égale. À ce rythme, elle sera devenue négligeable d'ici 15 à 20 ans.

Il y aurait une grande logique dans une telle évolution. Il est en effet dans la nature du développement que les pays concernés s'affranchissent progressivement des contraintes de financement auxquelles ils sont initialement confrontés. Ils disposent de plus de ressources et deviennent des débiteurs plus sûrs tandis leur propre système financier s'améliore et s'ouvre au reste du monde. Il est, par conséquent, logique que la coopérative de crédit qu'était initialement la Banque mondiale perde de l'intérêt pour les pays émergents au fur et à mesure de leur développement.

Bien sûr, on peut penser que, par la même logique de développement, les pays IDA accèdent au statut d'emprunteur BIRD et se substituent à la demande de prêts des pays qui tendent eux-

mêmes à s'affranchir de ce statut. Le problème est que, en termes de masse, les premiers pays pèsent beaucoup moins lourd que les seconds. À eux seuls, les 7 plus grands pays émergents totalisent 50 % du portefeuille de prêts de la Banque. Il est possible qu'à l'avenir, IDA et BIRD restent de taille comparable. Mais, en valeur absolue et sans changement radical de leur mission, le processus de développement les voue à un rapetissement progressif.

La preuve qu'une telle évolution n'est pas à écarter est fournie par le FMI avant le déclenchement de la crise de 2008-2009. Dans la logique précédente, l'activité du Fonds s'était concentrée de plus en plus sur les pays les plus pauvres. Les remboursements anticipés de ses grands débiteurs (Argentine, Brésil, Turquie) et la baisse de la demande pour ses services avait purement et simplement sapé ses fondements. Il s'était alors engagé dans une stratégie de contraction de son personnel. Un peu avant le déclenchement de la crise, l'emploi y avait ainsi été réduit de 15 %. Les besoins de financement créés par la crise, le besoin d'une instance internationale de supervision des mécanismes monétaires et financiers de l'économie mondiale apparus alors ont soudainement changé la donne et le futur de cette institution, tout au moins dans le moyen terme.

La Banque mondiale a, elle aussi, profité de la crise. La tendance baissière (en valeur réelle) des prêts BIRD que l'on observait depuis la fin des années 1990 et la crise asiatique s'est retournée. Pour la première fois depuis 2002, le flux net de prêts de la BIRD est positif. Quelques très gros prêts à des pays émergents octroyés pour faire face à la raréfaction de la liquidité internationale ont suffi à produire ce résultat.<sup>20</sup> Il est très certainement crucial qu'il existe une institution internationale capable de faire de telles avances en période de crise aiguë. Mais cela ne saurait être le seul rôle d'une institution internationale dont la mission est de promouvoir et financer le développement à long-terme. Par ailleurs, il n'est pas sûr que ce soit à la Banque mondiale plutôt qu'au FMI de jouer ce rôle.

Echapper au *trend* de contraction de son activité, en dehors des périodes de crise, et à sa concentration progressive sur les pays aujourd'hui les plus pauvres, exige donc une modification des fonctions de la Banque mondiale par rapport à son mode opératoire initial. Deux modifications ont été envisagées à plusieurs reprises sans que cela ait vraiment

---

<sup>20</sup> Les prêts les plus importants accordés pour des motifs "macroéconomiques" durant l'année fiscale 2009 ont été : Mexique, 1.5 milliard de dollars ; Inde, 2 milliards ; Indonésie, 2 milliards ; Turquie, 0.5 milliard.

débouché sur des décisions stratégiques de la part de ses dirigeants ou de son conseil d'administration.<sup>21</sup>

La première est dans la ligne de la demande d'expertise technique qui semble s'exprimer à travers de multiples opérations de prêt et d'aide. Il y a plusieurs années, James Wolfensohn, alors président de la Banque avait déclaré que cette institution devait être non seulement une banque de développement mais aussi une "banque du savoir". De fait, l'expérience de la Banque dans le domaine du développement est considérable et mettre cet ensemble unique de connaissances au service du développement serait une contribution majeure. Cela exige pourtant de relever plusieurs défis.

En premier lieu, une telle fonction requiert qu'une priorité soit donnée à l'expertise technique et économique au sein de l'institution, non seulement en liaison avec les projets et programmes qu'elle finance, mais aussi de façon indépendante. Évaluer en profondeur, plutôt que de façon comptable et bureaucratique, les effets économiques et sociaux des programmes auxquels collabore la Banque, rapprocher ces évaluations les unes des autres pour comprendre l'importance du contexte et le format des projets ou programmes et dresser petit à petit un catalogue raisonné des interventions dans le domaine du développement, demande un ensemble important d'experts et de chercheurs dédiés à ces tâches. À l'heure actuelle, la Banque est sous-dimensionnée à cet égard.

En second lieu, il faut remarquer que la demande d'expertise qui émane des pays en développement les plus avancés, les pays émergents, diffère de celle à mettre en œuvre dans les pays plus pauvres. L'extrême pauvreté continue d'être un problème majeur en Chine, au Brésil ou au Mexique et demande une expertise qui est souvent proche de celle à mettre en œuvre dans les pays plus pauvres. Mais les pays émergents requièrent aussi un transfert de connaissances dans des domaines plus spécifiques des pays développés. L'éventail de savoir à mobiliser par une "Banque du développement et de la connaissance" est donc plus large que celui qui concerne le développement dans le sens habituel de ce terme.

La Banque mondiale devrait-elle alors se transformer partiellement en agence de consultants ? C'est là le troisième défi. Ce qui fait la force de son expertise, c'est précisément l'association étroite de ses experts avec les programmes et projets qu'elle finance. L'acquisition de savoir a lieu grâce à leur exposition continue et directe aux interventions de différentes natures qui constituent les politiques de développement. Il est donc essentiel, pour que la Banque

---

<sup>21</sup> Voir "A Long-Term Strategic Exercise for the World Bank Group", World Bank, Washington, September 2007

conserve et continue d'accumuler son stock de connaissances, qu'elle reste en prise directe avec la pratique du développement. Elle ne peut y parvenir justement qu'en conservant une activité de prêteur-conseiller-expert dans l'ensemble des pays en développement, même dans des opérations où sa participation ne serait que très minoritaire. Même si, avec le temps, elle devient de moins en moins concurrentielle du pont de vue strictement financier vis-à-vis des banques commerciales, son intervention continuera d'être recherchée et elle continuera à contribuer efficacement au développement si elle sait entretenir et développer cette capacité d'expertise.

Une deuxième orientation de son activité peut garantir le futur de la Banque mondiale. Elle concerne les biens publics mondiaux. La mondialisation et le développement économique global créent des externalités de plus en plus fortes entre pays, qu'il s'agisse de la propagation des crises économiques, de l'épuisement des ressources naturelles, de l'environnement – et tout particulièrement du réchauffement climatique - ou encore du stock de connaissances technologiques. On sait que ces externalités rendent le jeu économique inefficace, et même dangereux, lorsqu'il s'agit de l'environnement ou de l'épuisement des ressources naturelles, si elles ne sont pas correctement prises en compte par les acteurs ou sans intervention d'agents extérieurs au jeu économique des marchés. La Banque mondiale peut être l'un de ces agents.

Il n'est pas question de donner ici la liste ni de détailler les domaines dans lesquels elle peut intervenir et où, en fait, elle intervient déjà. Il suffira de dire que la correction de ces externalités nécessitent l'introduction de nouvelles régulations qui, elles-mêmes, demandent des actions d'arbitrage pour être efficaces. Ces actions exigent le plus souvent des transferts entre nations, domaine dans lequel la Banque mondiale dispose à l'évidence de la plus grande expérience.

Ce qu'il est convenu maintenant d'appeler le "marché du carbone" et les "mécanismes de développement propre" donnent un bon exemple de ces interventions. La limitation des émissions de gaz à effets de serre, dans certains pays, et le marché des permis d'émission ont donné un prix à l'émission de CO<sub>2</sub> et rendent profitable la diminution des émissions. Comme l'émission de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère ne dépend pas de l'endroit à elle a lieu, il est économiquement et socialement rentable de la diminuer là où cela coûte le moins cher. Certains émetteurs de gaz carbonique en Europe peuvent ainsi émettre plus que ce à quoi ils ont droit dans leur pays en finançant une diminution correspondante des émissions dans un pays en développement. Le mécanisme de développement propre fonctionne selon ce modèle.

Il implique un arbitrage et des transferts monétaires entre pays. La Banque mondiale a joué dans ce domaine un rôle de pionnier.

Il est difficilement envisageable que ce mécanisme puisse fonctionner à très grande échelle du fait de sa relative complexité administrative – en particulier, le problème de la certification de l'économie d'émission et du caractère "additionnel" de cette économie. Mais le problème de la réduction des émissions se pose déjà à une plus grande échelle et avec toujours plus d'acuité. Sa solution, quelle qu'elle soit, exigera d'une façon ou d'une autre des transferts entre nations. Quelle institution est mieux placée que la Banque mondiale pour gérer cet agenda? À condition, bien entendu, que, là aussi, elle soit capable de développer rapidement l'expertise originale nécessaire à la mise en place des dispositifs adéquats.

## **Conclusion**

La Banque mondiale fut créée il ya plus de 60 ans pour répondre à une imperfection notoire des marchés financiers, réticents à prêter à des États en développement qu'ils jugeaient trop risqués. Basé sur un dispositif coopératif, un choix judicieux de projets à financer et un suivi attentif de ces projets, elle a sans nul doute contribué à l'essor des pays en développement dans les décennies d'après-guerre. Depuis, le monde a évolué. À une logique de projets publics d'investissement est venue se superposer, dans de nombreux pays, le besoin de financer des programmes plus vastes de réforme de la politique économique. Dans les pays les plus avancés, par ailleurs, l'accès de plus en plus aisé au marché du capital a aussi modifié de façon souvent radicale le recours au financement d'une institution comme la Banque mondiale.

Ces mutations de son environnement nécessitaient une modification du mode opératoire de l'institution. Le passage de la logique de projets à une logique de programmes et de soutien à la réforme de la politique économique ne s'est pas effectué sans baisse apparente de son efficacité et sans critique aigüe de son action. Les fonctionnaires de la Banque se sont en fait trouvés coincés entre les exigences d'un fonctionnement nécessairement bureaucratique de leur institution, une expertise qui n'étaient pas forcément adaptée à ces nouvelles missions, et des pressions politiques de la part de ses principaux actionnaires. En a découlé ce que nous avons appelé une dérive doctrinale, dommageable à certains de ses clients et à l'image de l'institution.

Le biais doctrinal s'est atténué et les esprits se sont ouverts à la diversité et la complexité des contextes dans lesquels devaient s'élaborer les stratégies de développement des pays

emprunteurs. En même temps, la mondialisation entretient une croissance rapide des pays émergents, tandis que, en dehors de périodes de crise, la financiarisation de l'économie mondiale diminue encore les besoins de ces pays pour un financement particulier de leur développement.

À ce stade, trois options sont ouvertes à la Banque dans sa mission de promotion d'un développement mondial, durable et équitable. La première va dans le sens de l'histoire. Elle consisterait à laisser son activité continuer de se contracter en se concentrant sur les pays les plus pauvres, les pays IDA et les pays à revenu intermédiaire dont l'accès au financement international privé reste limité. Elle jouit là d'un avantage comparatif évident hérité de sa longue expérience.<sup>22</sup>

La deuxième option consiste à garder une activité forte dans les pays émergents et à revenu intermédiaire. Deux nouvelles possibilités s'offrent de ce point de vue. La première est que la Banque mondiale entre explicitement en concurrence avec les banques commerciales en proposant à ses clients les mêmes facilités d'accès à ses crédits et la même absence de contrôle ou de suivi de l'utilisation de ces crédits. D'une certaine façon, c'est ce qu'elle a commencé à faire en simplifiant ses procédures administratives, en diminuant son taux de chargement, et en créant certaines facilités de crédit dénuées de toute conditionnalité. La question qui se pose alors est celle de l'utilité d'une institution publique internationale devenant un substitut plus ou moins parfait du marché.

Une alternative à cette tendance assez naturelle de la hiérarchie est de renforcer l'avantage comparatif que peut tirer la Banque mondiale de son expérience du développement et de son expertise auprès des pays émergents. Ceci exigerait cependant d'élever cette expertise au niveau requis par les pays émergents. Les mécanismes par lesquels l'institution pourrait acquérir une telle expertise en continuant d'être elle-même engagée dans le financement, l'élaboration et le suivi de projets ou programmes innovants dans ces pays, sont également à identifier.

La dernière option concerne les biens publics mondiaux et, plus généralement, le futur de la gouvernance mondiale. Des externalités de tous types entre pays se sont développées et continueront de se développer avec la mondialisation et l'émergence de nouvelles puissances économiques. Corriger les effets négatifs de ces externalités ou exploiter leurs aspects positifs requièrent des progrès décisifs dans la gouvernance mondiale et l'existence d'agents capables

---

<sup>22</sup> Cet avantage comparatif est évidemment partagé avec les Banques régionales de développement créées à son image, mais de taille plus petite.

d'effectuer la redistribution internationale que nécessite toute stratégie de correction des externalités. De par son passé et son expérience, la Banque mondiale paraît bien placée pour jouer ce rôle. Mais, il est clair que, de ce point de vue, à peu près tout est encore à inventer.

Voilà les principales options qui se dégagent. Laquelle sera retenue dépendra beaucoup des forces relatives de la tendance bureaucratique, poussant à la perpétuation des modes opératoires et, donc, du champ d'activité passé, et de la tendance innovatrice cherchant plutôt à exploiter les véritables avantages comparatifs de l'institution en abordant de nouveaux champs et en promouvant un nouveau fonctionnement. Il est à espérer que cette seconde tendance aura le dessus.