

Aide au développement : quand le FMI frémit...

par **Alonso Chaffa***

Après près de trente ans d'application des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) faisant suite à l'échec des théories et politiques de développement des années 1950, les institutions de Bretton Woods semblent prendre la mesure des effets des PAS. Sortant de leur certitude, elles commencent à douter ou du moins à s'interroger sur les résultats de leurs actions et parallèlement sur l'allègement de la dette.

On comprend cette position dans le cas de figure de l'Afrique subsaharienne où, de 1995 à 1998, les économies émergeant des phases de crise et de récession ont atteint des taux de croissance annuels de 1 à 5 %, soit une moyenne de 2 à 3 %. Apparemment élevés et donc porteurs *a priori*, ces taux cachent des disparités et une caractéristique majeure : l'absence de dynamique des investissements, qui sont plutôt en recul et d'un niveau relativement faible. Cela explique, avec la chute des cours et prix de produits agricoles, le poids du service de la dette, la baisse de l'aide au développement, les conflits armés, etc., que la zone franc de l'Union Economique et Monétaire de l'Ouest Africain (UEMOA), considérée comme mieux lotie, connaisse un recul de croissance : 4,5 % en 1998, 3,4 % en 1999, contre respectivement 4 % et -0,2 % dans la Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC), l'équivalent de l'UEMOA pour l'Afrique Centrale. Non soutenue faute d'auto-dynamique, fondée en partie sur la déstructuration des pratiques d'entraide de répartition et de redistribution, peu créatrice d'emplois, la croissance en l'état ne permet guère de faire face au croît démographique ni de décélérer la montée de la paupérisation. Ce constat n'est sans doute pas finalement étranger à la décision des instances du FMI et de la Banque mondiale de préconiser ensemble en 1999, un «nouveau modèle de développement dans un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et pour sa réduction d'ici à l'horizon 2015».

C'est la preuve, s'il en était encore besoin, que l'économique et le social forment un tout à prendre en compte pour mettre davantage l'économie au service de l'humain. Mais cette amorce d'un genre nouveau ne sera véritablement intelligible et porteuse qu'à la condition de procéder à une mise à plat. L'objectif essentiel de cet inventaire étant d'abord de tirer, conjointement avec les PED, les enseignements des politiques d'ajustement, de s'en servir ensuite comme éclairage aux réformes des institutions par des orientations nouvelles empreintes de plus de légitimité, de transparence et d'efficacité sur le terrain.

L'établissement du bilan en question, sur la base d'un audit plutôt externe au-delà des rapports internes annuels, ne va certes pas de soi. Il présente des difficultés soit :

- de coût d'opportunité et d'image : le jeu en vaut-il la chandelle, entre les avantages d'une mise à plat objective et le risque de révéler des erreurs de diagnostic et de thérapie peu compatibles avec l'image de savoir et de compétence quasi

* Docteur en
Sciences Economiques,
Enseignant-Formateur à
l'Université de Bordeaux.

infaillibles des institutions mondiales ? Cette rupture pouvant éventuellement condamner le bilan à rester lettre morte en réaction et (ou) par la force de l'inertie institutionnelle ?

- technique : combien de PAS par cycles triennaux, appliqués avec ou sans interruption, sont-ils nécessaires pour rendre compte de leur efficacité ou non ?

- méthodologique : peut-on déconnecter le bilan des missions de la conception-même du développement qui est celle du FMI et de la Banque mondiale ? Comment, dans un contexte de reprise générale, attribuer une croissance positive et autres améliorations aux seules interventions du Fonds et de la Banque dans les pays sous ajustement ?

Ces difficultés sont sans doute réelles, mais il n'empêche. L'enjeu de l'état des lieux, à partir d'un audit assuré par un organisme *ad hoc* indépendant, l'emporte suffisamment pour ne pas en faire l'économie, qui serait de fait un manque à gagner dommageable en information et en transparence. Au reste, un rapport d'enquête limitée, commandé par le FMI à des experts indépendants (1), mais dont la diffusion et l'usage sont demeurés internes, existe dans ce sens. Il s'agit donc d'actualiser, de compléter l'existant et d'associer les PED à son exploitation.

la voie des réformes

Dans la suite de cet inventaire, sans naïveté outre mesure, les réformes de légitimité des décisions d'orientation, d'intervention et de la responsabilité des missions se justifient d'autant que la pratique démocratique est l'une des conditionnalités des PAS exigées des pays en développement. Quoi de plus normal que les règles et méthodes du FMI et de la Banque mondiale en donnent davantage l'exemple ! C'est aussi un défi à relever par la Banque et le Fonds qui, face aux critiques ou à la fronde des opposants (notamment au FMI dont certains experts, pour défendre leurs actions, nient l'évidence), aiment à s'estimer incompris et victimes d'un haro général injustifié.

Enfin, en charge de la coordination et de la promotion de l'économie mondiale, les institutions de Bretton Woods sont le pendant de l'OMC en matière d'échanges commerciaux dont l'organisation, depuis septembre 1999 à Seattle, est en butte précisément à l'exigence d'un fonctionnement humanisé, solidaire et démocratique compte tenu des nouvelles missions, mais aussi des leçons tirées du GATT. C'est dire, dans la même optique, l'enjeu d'une refonte des dispositions statutaires du FMI et de la Banque mondiale.

Certes, des amendements sont périodiquement introduits moins pour un rééquilibrage des rapports de forces internes que pour des impératifs de gestion : loi du grand nombre des adhérents (2), besoins en conséquence de financement et d'augmentation du capital via la structure existante des quotes-parts, etc. Par delà, il en va surtout d'une meilleure prise en compte de l'évolution des pays, non seulement en fonction de leur poids économique et de leur capacité contributive, mais aussi selon leur potentiel en ressources (humaine, naturelle, technique, socio-culturelle) à mettre en valeur et suivant leurs besoins réels de développement. De sorte que l'adhésion traduise un droit d'expression et un pouvoir effectif de décision.

(1) *The ESAF at Ten Years. Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries*, Washington DC 1997. Pour les études internes, voir **Banque Mondiale**, *Evaluer l'aide : ses succès, ses échecs, les raisons*, Washington DC 1998 ; **Banque Mondiale**, **FMI et alii**, *L'Afrique peut-elle revendiquer sa place au 21ème siècle ?* Washington DC 2000.

(2) De 29 seulement en 1945, le nombre des Etats membres de la Banque mondiale et donc du FMI atteint 182 en 1999 avec la décolonisation, les indépendances puis la crise et les besoins de financement extérieur pour nombre de pays adhérents ayant peu ou pas d'accès aux marchés financiers internationaux. L'accroissement des adhésions - passage souvent obligé - n'est pas nécessairement la preuve de l'efficacité des politiques d'ajustement structurel contrairement à ce que rappelle le FMI à satiété.

Par ailleurs, en complément des transformations statutaires, les orientations innovantes liées au bilan devraient conduire à une grande transparence des règles de travail, de l'information, de la communication venant surtout du FMI, puis à des adaptations de fonctionnement ou (et) de structure.

Pour la Banque mondiale (BM), le redéploiement consisterait à réinventer et recycler les stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté, moins en attelage Fonds-Banque systématique et exclusif, qu'en collaboration élargie et renforcée avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), les Banques Régionales de Développement (BRD) et autres institutions spécialisées. A ces dernières, dont les BRD aussi compétentes qu'expérimentées, reviendraient en priorité les missions décentralisées, eut égard à leur présence et connaissance approfondie de terrain, à leur flexibilité dans la négociation et dans l'approche diversifiée des spécificités régionales ou locales.

Quant au FMI, son redéploiement en l'état, dans le cadre des PAS, ne paraît pas de mise. C'est plutôt un recentrage de clarification, de délimitation stricte des missions d'intervention directe de développement qu'il faut appliquer au Fonds en vue même d'un éventuel retrait progressif au profit de l'attelage BM-BRD ou alors d'un engagement nouveau à dominante de prévention. Il n'existe pas en effet, au niveau des PAS, de coordination suffisante (3), ni en particulier de sas entre les actions du Fonds et celles à moyen ou long terme de la Banque, permettant une évaluation prévisionnelle des incidences sociales de l'ajustement économique-financier sur les couches de populations démunies. Faute de quoi, l'absence de bilan global aidant, le constat de l'aggravation de la misère se fait après coup, rendant d'autant plus difficile tout rattrapage conformément au vieil adage bien connu («mieux vaut prévenir que guérir»), alors qu'il en irait autrement par un effort prévisionnel d'estimation et d'anticipation.

En la matière et historiquement, l'absence ou l'insuffisance de mesures et d'actions préventives a conduit le FMI à assister impuissant, ou au mieux à accompagner les grands changements économiques, monétaires et financiers depuis la fin du SMI d'étalon-dollar (4). Ce défaut paraît de prime abord incomber aux limites des moyens dont dispose le Fonds. En réalité, il est davantage lié à l'essence même de la logique libérale de l'institution, ce que résume assez clairement son directeur : «Si les crises étaient prévisibles, le monde n'aurait plus de liberté. Ce serait grave. S'il y avait une lisibilité du futur, ce serait dramatique» (5). Sans, bien entendu, confondre prévoir et prédire, le choix ne souffre pas l'équivoque entre le «laisser faire», la libéralisation tous azimuts et le «savoir anticiper» jusqu'à la régulation si nécessaire, non pas pour brider la liberté, mais pour servir de garde-fou aux dérives ou excès de la libéralisation suivant le principe élémentaire : l'homme, premier maillon de la chaîne économique, au centre des préoccupations de l'économie et non l'*homo economicus*.

Mais, au-delà du strict cadre des politiques d'ajustement, le recentrage du FMI s'interconnecte au débat plus général sur la réforme à la fois du Fonds et du «non-SMI». Ce débat ressurgit après chaque crise à risque systémique, qui voit le Fonds intervenir comme «pompier de service», c'est-à-dire prêteur en dernier ressort

(3) Ce qui pourrait éviter aussi les ponctions par le FMI d'une partie des fonds sociaux de la Banque au profit des marchés émergents en crise, suivant l'échelle des risques et priorités.

(4) Système Monétaire International.

(5) Interview de M. Camdessus in *VSD*, janvier 1999.

(PDR) sans en avoir les moyens suffisants - et faute aussi d'être payeur en dernier ressort - face au pouvoir réel monétaire, souvent concurrentiel voire hégémonique, de certaines banques centrales dont, entre autres, la Réserve Fédérale des Etats-Unis. Dès lors, d'aucuns estiment que le FMI doit se désengager des problèmes de développement pour circonscrire son champ d'action aux interventions d'urgence par des prêts à court terme, et qui plus est, au mérite, c'est-à-dire en fonction de la performance économique. D'autres préconisent au contraire un renforcement du pouvoir du Fonds par la transformation de son comité monétaire et financier (ex-comité intérimaire) d'organe consultatif en exécutif (6), puis un redéploiement sous forme d'une collaboration plus étroite du Fonds avec les banques centrales «indépendantes» via la banque des règlements internationaux (BRI), la banque centrale européenne (BCE), etc.

L'objectif, dans ce cas, est une plus grande efficacité d'abord par la prévention des crises à travers l'instauration de normes de sécurité et la surveillance de leur respect, la coordination anticipée en direction des marchés (établissements financiers, banques et autres investisseurs institutionnels), ensuite par un partage du rôle de PDR avec les grandes banques centrales dans le cadre d'actions à titre curatif. Soit. Mais cela renvoie à la perspective de l'architecture nouvelle d'un futur Système Monétaire et Financier International (SMFI) qui, pour des raisons diverses (7), reste tout de même l'Arlésienne. Et si un nouveau SMFI devenait prioritaire à l'ordre du jour des grands pays industriels ou du G7, cette autre réforme ne pourra pas non plus se passer d'un bilan préalable auquel il conviendra également d'associer à part entière les pays en développement et la société civile décidée désormais à se faire entendre comme partie prenante du débat.

Les indications et esquisses du contenu des réformes relatives aux institutions de Bretton Woods vont certes de pair avec les réformes internes aux PED. Mais ces dernières se situent à une autre échelle et conditionnent le relais extérieur dont elles doivent représenter la plate-forme de déploiement. Il paraît donc cohérent et logique de les rattacher aux transformations et impulsions de sortie de crise à partir et en direction notamment des pays pauvres très endettés (PPTE).

vers un partenariat nouveau

La base d'enclenchement de ce processus volontariste et de progrès reste, au niveau des PPTE, la «refondation sociale» offrant de réels choix démocratiques. Elle est la condition minimale à la fois pour promouvoir la dynamique endogène et pour servir de point d'incidence et de réflexion aux intrants extérieurs. Ces mesures de réformes internes, impérieuses vis-à-vis de la lutte contre la pauvreté, du désendettement, de la croissance soutenue et durable impliquent, dans les grandes lignes, notamment en Afrique :

- l'instauration généralisée des choix démocratiques de régimes donnant la voix aux «sans-voix» et permettant à la majorité des exclus de prendre activement part à la gestion quotidienne de la cité et d'y peser par la libre expression des attentes, des besoins et des initiatives, individuelles ou collectives, largement décentralisées ;
- une dynamique interne dont le point de levier serait constitué du potentiel et de la

(6) Une telle transformation en l'état paraît lyrique et se ferait à l'avantage des banquiers centraux en contre-sens d'une réforme préalable de légitimité démocratique.

(7) Dont, entre autres, le conformisme et l'accoutumance des Etats-Unis, du Japon aux commodités des changes flottants ; l'absence de projet alternatif crédible d'un nouveau système monétaire et financier international par l'UE, faute d'unité politique dont l'euro fait déjà les frais ; l'atavisme proche d'un renoncement à court terme des pays émergents asiatiques à payer le prix d'une déconnexion progressive de la «dollarisation».

mobilisation contributive des forces vives locales et d'intégration régionale (8) ;
 - une lisibilité de la vision d'avenir et une approche multidimensionnelle du développement avec des choix stratégiques transparents de politique économique fondée sur l'intérêt collectif ;
 - la préservation des performances acquises au moyen d'une gestion rigoureuse (bonne gouvernance) des affaires publiques, mais aussi de la prévention des conflits armés destructeurs dont l'enjeu aujourd'hui, loin d'être la libération nationale, s'avère une lutte de pouvoir et de contrôle mercantile des richesses minières nationales et de trafics illicites entre factions, au prix inutilement élevé de victimes, d'otages au sein des populations non partie prenantes de ces desseins.

Même une amorce réelle de ces orientations fondamentales ne saurait suffire à ce stade de développement et dans le contexte de la *World Company* (globalisation financière, mondialisation des économies, des nouvelles technologies de l'information et de la communication...). Le concours extérieur en appui aux réformes internes reste donc nécessaire, mais autrement que par les seuls programmes uniformes d'ajustement. C'est cette perspective d'un partenariat nouveau qu'il convient d'entrouvrir *hic et nunc*. Dans cette optique, trois axes paraissent prioritaires pour repenser et impulser la complémentarité des actions et intérêts.

Le premier est celui de l'exigence de volonté et de responsabilité politiques, comme l'expression de la main visible de la solidarité, d'approches et de procédures nouvelles d'intégration Nord-Sud, à même désormais de doser plus judicieusement qu'à l'accoutumée, la part du marché, de l'Etat ou de la puissance publique dans l'activité socio-économique et la régulation globale. Ce dosage par voie de conséquence doit s'opérer aussi entre l'aide bilatérale et multilatérale au développement de façon que, sous ses deux formes, elle soit moins liée (9), plus déagée des pesanteurs historiques, mieux ciblée (10) avec les redéploiements ou (et) recentrages appropriés des institutions *ad hoc*.

Le deuxième axe passe par une plus grande ouverture des marchés occidentaux y compris ceux de l'Union européenne malgré les accords UE-ACP (11), marchés dont le protectionnisme génère des difficultés d'accès pour les composantes essentielles des exportations (produits agricoles, matières premières) des pays en développement, leur créant un manque à gagner évalué par le Fonds et la Banque à 70 milliards de dollars par an. Toutefois, afin d'éviter le dévoiement et les effets pervers de l'obtention des facilités commerciales sous clauses préférentielles de prix, de parts de marché, voire d'aide spécifique, les PED bénéficiaires tels les ACP doivent en utiliser les retombées financières pour développer leur compétitivité, promouvoir les échanges commerciaux (aux niveaux local, intra/(inter)régional et sur les autres marchés internationaux) par une diversification adaptée des produits et par des gains de productivité, critère objectif de performance et voie progressive d'émancipation.

Enfin, le relais offensif réside dans l'impulsion suffisante et soutenue de la croissance sur une longue période au moyen des flux de capitaux extérieurs en termes d'investissements directs étrangers (IDE). Mais force est d'observer que depuis la crise de la dette des années 1980, les flux d'entrées brutes ou nettes des capitaux privés dans les PPTE, et notamment en Afrique subsaharienne (12), ont d'abord

(8) En lieu et place d'un modèle unique à césure entre l'économique et le social.

(9) L'aide liée est celle qui doit être dépensée auprès de fournisseurs originaires du pays donateur.

(10) Un garde-fou de part et d'autre contre les «éléphants blancs», la lassitude des donateurs et pour une efficacité optimale susceptible par conséquent de relancer l'APD vers l'objectif de 1 % du PIB des pays aidants au lieu d'une moyenne de 0,22 % depuis 1991/92.

(11) Accords qui lient l'Union européenne aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique suivant les Conventions successives de Yaoundé : CE/Afrique (1963/75), de Lomé : UE/ACP (1975/2000), de Cotonou : UE/ACP (juin 2000) dont les orientations s'annoncent plutôt mitigées.
 Cf. J.C. Lavigne, «Les brouillards de Cotonou. L'Europe lâche-t-elle les pays ACP ?», *Economie & Humanisme*, n° 354, octobre 2000.

(12) CNUCED, *Les flux de capitaux et la croissance en Afrique*, Genève, juillet 2000.

chuté passant de 255 à 105 entre 1983 et 1986 (indice 100 en 1975), pour ensuite évoluer tendanciellement à la baisse de 105 à 85 entre 1987 et 1996. Ainsi l'Afrique Subsaharienne n'a attiré en moyenne qu'à peine 2 % des investissements directs étrangers (IDE) dans les pays en développement entre 1997 et 1999 contre 3 % pour la Chine et sur une durée double, 1992-1998. Cela s'explique largement par la globalisation avec le primat de la finance sur la production, dans la mesure où, à quelques exceptions rarissimes près, les capitaux privés en quête de fortes rentabilités prennent alors peu de risques d'investissements productifs dans les pays jugés «instables». Plus financiers qu'industriels dans leur logique, ces apports de capitaux privés suivent ou accompagnent la croissance plutôt qu'ils ne l'induisent.

Dans ces conditions, l'impulsion initiale ne peut, en grande partie, venir que des actions publiques internationales et (ou) privées nationales, régionales. Or, étant données les limites nationales en capacité d'investissement, un relais public international de financement extérieur est nécessaire, d'une part en complément des efforts internes, et d'autre part comme catalyseur à ce stade de développement. L'objectif étant qu'à terme la dynamique d'une croissance durable, sous ce partenariat nouveau, favorise et assure la formation de l'épargne interne, l'attraction des IDE, l'accès progressif aux marchés financiers, tous éléments permettant aux PED et notamment aux PPTE de s'intégrer, de se libérer en même temps du risque de dépendance du concours public extérieur qui, par définition, ne peut durer indéfiniment.

L'initiative de l'allègement du fardeau de la dette des PPTE a une portée d'impératif moral en tant qu'elle se justifie par la responsabilité partagée de la crise d'endettement des années 1980, entre les pays créditeurs consentant enfin une contribution et les débiteurs qui n'ont de cesse de traîner ce boulet d'honorer, bon an mal an, un service de dette pesant (20 à 40 % des revenus d'Etat), récurrent et hypothéquant leur développement (13). Elle se justifie aussi par la nécessité de la solidarité internationale et de l'amorce, par ce biais, d'une voie d'insertion des PPTE dans l'économie mondiale.

Vu sous cet angle, l'allègement de la dette doit inciter les débiteurs à en tirer le meilleur parti possible en utilisant à bon escient les fonds correspondant aux créances non déboursées et en conduisant financièrement le secteur privé, notamment bancaire, à assumer une part de l'«aléa moral» de sa responsabilité avérée dans la crise d'endettement.

Cependant, les limites de l'allègement consenti (valeur globale brute ou surtout actualisée, épineux problème de financement, complexité des critères d'éligibilité et longueur d'instruction des dossiers de candidatures, etc.) sont assez réelles pour inciter à la prudence et à la mobilisation de la société civile dans la mesure où l'effectivité de la réduction de la dette est loin d'être acquise. Et même si au mieux elle le devenait pour l'ensemble des PPTE, il importe de ne pas perdre de vue le fait que l'allègement, voire l'inimaginable annulation pure et simple de la dette, ne constitue jamais que la partie visible de l'iceberg, parce qu'à l'enlèvement de la dette s'est ajouté celui des programmes d'ajustement structurel.

(13) Lorsqu'on s'endette pour se désendetter, payer sa dette n'est plus alors s'enrichir contrairement à l'adage.
