

La dictature de la « bonne gouvernance » ou l'impasse des indicateurs de performance politique

Jean Merckaert¹

Résumé

La « bonne gouvernance » devrait devenir le critère central d'allocation de l'aide internationale, que ce soit sous forme de prêts, de dons ou d'allègements de dette. C'est ce qui ressort, d'une part, des dernières études du FMI et de la Banque mondiale sur la viabilité à long terme de la dette des pays pauvres et d'autre part, de la tendance croissante des bailleurs à focaliser leur aide au développement sur certains pays. Or, la construction et l'utilisation du country policy and institutional assessment (CPIA), l'indicateur développé par la Banque mondiale pour évaluer la « performance politique et institutionnelle » des pays, soulèvent de nombreuses questions techniques et surtout, politiques. Au-delà, le principe même d'un indicateur de bonne politique est profondément anti-démocratique : il participe en réalité d'une lourde tendance à la confiscation du débat sur le développement par des spécialistes. Il est temps de leur faire entendre la raison démocratique.

Summary

“Good governance” is likely to become the central criterion for international aid allocation, be it loans, grants or debt relief. This is what emerges both from the last report by the IMF and the World Bank on low-income countries long term debt sustainability, and from donors' increasing targeting of aid towards a few countries. Yet, the shape and possible use of the country policy and institutional assessment (CPIA), i.e. the index which is elaborated by the World Bank in order to evaluate the countries' “political and institutional performance”, are highly questionable, on a technical but even more strongly on a political basis. In fact, the very principle of a good policy indicator is deeply undemocratic. It is actually the expression of a deeper phenomenon, that is the confiscation of any debate about development by “specialists”. It is time to submit them to the democratic rule.

Les assemblées de printemps du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale à Washington, fin avril dernier, furent l'occasion d'un vaste débat sur le rôle et les politiques de ces institutions dans les pays à faibles revenus (PFR). Au cœur de ces discussions : les critères d'affectation des futurs prêts. Alors que se profile la « *sunset clause* », autrement dit la fin de l'initiative PPTE², les institutions financières internationales (IFI) se demandent à quelles conditions elles vont pouvoir de nouveau prêter à ces pays sans engendrer de nouvelles crises de surendettement. Dans le jargon de Washington, cette question se formule en termes de « soutenabilité à long-terme de la dette des PFR » et leur réflexion, toujours en gestation³, s'exprime en particulier dans une publication récente intitulée : *Debt Sustainability in Low-Income Countries – Proposal for an Operational Framework and Policy Implications*.

¹ Chargé de programme financement du développement au CCFD (Comité catholique contre la faim et pour le développement) et coordinateur de la Plate-forme Dette Développement, 4, rue Jean Lantier 75001 Paris (j.merckaert@ccfd.asso.fr). Les propos développés ici n'engagent que son auteur.

² Pays pauvres très endettés, initiative lancée en 1996 et renforcée en 1999 pour en finir avec les problèmes de surendettement des pays pauvres. Pour une analyse critique de l'IPTE cinq ans après son renforcement, lire Plate-forme Dette et Développement, « A perpétuité ? Les pays pauvres toujours prisonniers de la chaîne de la dette » in *Rapport 2003, la Dette face à la démocratie*, mars 2004, pp. 11-24.

³ De nouvelles études sont annoncées pour juin-juillet et devraient faire l'objet de débats et de décisions aux assemblées annuelles, début octobre 2004 à Washington.

Selon ces derniers travaux, qui résultent déjà de nombreux mois de négociations entre le personnel et les administrateurs des deux institutions de Bretton-Woods, cette « soutenabilité » doit être évaluée selon trois critères principaux : la qualité des institutions et des politiques du pays, son degré de vulnérabilité aux chocs exogènes et le poids de la dette sur les recettes publiques. Si cette analyse représente, à certains égards, une avancée par rapport aux critères arbitraires retenus dans le cadre de l'IPPTE⁴, elle présente toutefois au moins trois lacunes, voire menaces sérieuses. Elle ne tient toujours pas compte des besoins financiers d'un pays pour assurer la satisfaction des droits fondamentaux de sa population. Elle renforce le poids de la Banque mondiale et du FMI en leur confiant l'interprétation de critères plus souples. Or, l'expérience laisse planer des doutes quant à la compétence et l'objectivité d'un analyste qui est aussi le conseiller, le prêteur et donc le créancier des pays analysés. Le FMI et la BM reconnaissent ainsi avoir une « *tendance systématique à l'excès d'optimisme* » - entre 1990 et 2001, ils ont en moyenne surestimé les projections de croissance du PIB réel des pays pauvres d'un point par an⁵.

La troisième menace, qui fera l'objet de notre analyse, est l'utilisation d'un indicateur de bonne gouvernance, le *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA). Si l'on en croit les IFI, « *les seuils d'endettement devraient être définis à la lumière de la qualité des institutions et des politiques d'un pays* »⁶. Cet indicateur pourrait donc devenir un critère central pour la politique de prêts de l'ensemble des bailleurs, pour lesquels les seuils définis par les IFI font référence, mais aussi pour leur politique de dons, marquée par une forte tendance au ciblage.

Après une présentation de cet indicateur qui permet à la Banque mondiale de mesurer la bonne gouvernance d'un pays (I), nous en relèverons certains biais et risques d'utilisation (II). En inscrivant le débat dans une analyse du discours et de la pratique des IFI, nous chercherons enfin à montrer que la montée en puissance d'un tel indicateur n'est qu'une confirmation d'une tendance lourde : la prétention à faire du développement un processus apolitique (III).

I. Le CPIA : un indicateur de bonne politique

La Banque mondiale répartit ses ressources aux pays en développement en prenant en considération à la fois les « besoins » et la « performance » de chaque pays. Les besoins sont estimés au moyen du revenu par habitant (un indicateur qui, au passage, ne dit rien des inégalités dans un pays), tandis que la performance est évaluée essentiellement grâce au CPIA – qu'il faut probablement traduire en français par « EPIP », pour « évaluation politique et institutionnelle du pays ». Le CPIA entre pour 80% dans l'évaluation d'un gouvernement. Les 20% restants rendent compte de la gestion faite par le pays de ses emprunts en cours, notamment de son respect des échéances de remboursement. A noter que l'Association internationale de développement (AID, du groupe Banque mondiale) applique encore un « facteur gouvernance », issu de plusieurs indicateurs, à ces notations, pour l'élaboration de son évaluation de la performance pays⁷.

Chaque année, la Banque mondiale évalue ainsi, selon ses propres critères, les performances économiques sociales et politiques des pays auxquels elle prête. Depuis plus de 25 ans, elle cherche à mesurer l'avancée de ses recommandations politiques afin d'allouer au mieux les ressources de l'Association internationale de développement (AID). Par exemple, pour la période 2003-2005, les meilleurs « performeurs » se voient attribuer cinq fois plus de ressources que les moins bons. Le CPIA aide également la Banque à définir les orientations de ses nouveaux projets et à estimer les allègements de dette nécessaires pour que les pays pauvres très endettés (PPTE) atteignent un niveau d'endettement viable (« soutenable »).

⁴ Ratio unique rapportant le poids de la dette aux exportations d'un pays. Pour une critique de ce critère, voir Plate-forme Dette et Développement, « Une soutenabilité insupportable – Comment définir un niveau d'endettement acceptable ? » in *Rapport 2003*, pp. 25-36.

⁵ IMF & World Bank, *Debt Sustainability in Low-Income Countries*, février 2004, p. 13. Ma traduction, comme pour l'ensemble des textes issus de l'anglais.

⁶ IMF & World Bank, *Op. Cit.*, p. 21.

⁷ *IDA Country Performance (ICP) Rating*

Les critères de classification

Le CPIA évalue les pays sur la base de vingt critères (notés de 1 à 6⁸) également pondérés, regroupés en quatre groupes : la gestion économique, les politiques structurelles, les politiques de cohésion sociale, la gestion et les institutions du secteur public. Ces critères évoluent au fil des ans : s'ils sont toujours au nombre de vingt, certains disparaissent et d'autres font leur apparition en fonction de l'évolution des conceptions de ce qui constitue un environnement propice au développement. Ceux présentés ci-après constituent la version 2002⁹ (voir tableau 1 pour la classification 2003 des pays à faible revenu).

1) Gestion économique

1. *Gestion de l'inflation et de la balance des paiements* : Les pays les mieux notés (6) n'ont eu besoin d'aucun programme de stabilisation depuis au moins trois ans. Les moins bien notés (1) n'ont pas eu de programme satisfaisant depuis au moins trois ans alors qu'ils en avaient besoin,
2. *Politique fiscale* : Les mieux notés ont une politique fiscale saine au regard des conditions macro-économiques et maintiennent un équilibre fiscal viable à long terme, y compris grâce aux flux prévisibles d'aide.
3. *Gestion de la dette extérieure* : ce critère tient compte de l'existence et du montant d'éventuels arriérés, du respect par le pays de ses échéances et depuis combien de temps, de la structure de la dette, de la probabilité d'un rééchelonnement et de son service de la dette futur au vu des projections d'exportations et des réserves.
4. *Gestion et viabilité des programmes de développement* : une bonne gestion bénéficie de compétence technique, d'un engagement politique stable, du soutien populaire et résulte d'un processus à travers lequel le public peut influencer les décisions.

2) Politiques structurelles

1. *Politique commerciale et régime de change* : dans quelle mesure le cadre politique encourage le commerce et les mouvements de capitaux. Les mieux notés ont de faibles barrières tarifaires (moins de 10%), une faible dispersion et peu ou pas de restrictions (quotas ou taxes) à l'exportation. Ils n'ont pas de monopoles commerciaux, ni de taxes indirectes discriminantes pour les importations. Les douanes sont efficaces et bien régulées. Il n'y a pas ou peu de restrictions de change sur les investissements en capitaux de long-terme.
2. *Stabilité et assise financière* : dans quelle mesure la régulation du secteur financier permet la diversité des services financiers et réduit les risques de crise systémique. Les mauvais élèves ont d'importantes barrières à l'entrée et un ratio bancaire (capital / avoirs) inférieur à 8%. Les meilleurs ont un secteur compétitif et diversifié qui comprend des institutions de gestion d'assurance, de crédit et d'épargne non-bancaire. Une ou des agences indépendantes régulent les acteurs bancaires et non-bancaires sur la base de règles prudentielles. Le droit financier garantit la protection des petits actionnaires.
3. *Efficacité du secteur bancaire et mobilisation des ressources* : dans quelle mesure les politiques et les régulations financières favorisent l'épargne et fournissent une intermédiation financière efficace. Les mieux notés voient leurs taux de crédit déterminés par le marché. Les taux d'intérêts réels sur les dépôts sont assez positifs. L'écart entre ces deux taux est raisonnable. La part du crédit dirigé est infime par rapport au total. L'emprunt privé excède l'emprunt public.
4. *Compétitivité de l'environnement pour le secteur privé* : dans quelle mesure l'Etat empêche le développement d'un secteur privé compétitif, à travers une intervention directe ou en réservant d'importantes activités économiques au secteur public ou para-public. Ce critère n'évalue pas la part du secteur public en tant que telle, mais dans quelle proportion celle-ci restreint la concurrence. Dans l'idéal, les entreprises ont les mêmes chances d'entrer ou de sortir sur tous les marchés.
5. *Marchés de biens de consommation et de biens intermédiaires* : ce critère évalue les politiques concernant l'efficacité des marchés pour la terre, le travail et les marchandises. Les mieux notés limitent les contrôles et les subventions sur les prix, les salaires, la terre et le travail. Ne sont maintenus que des contrôles appliqués à tous et explicitement justifiés par des considérations de cohésion sociale ou d'efficacité.

⁸ Les notes possibles sont 1; 2; 2,5; 3; 3,5; 4; 4,5; 5 et 6. Chaque note, hormis les demi-points, correspond à une appréciation donnée, qui va d'« insatisfaisant depuis longtemps » (1) à « satisfaisant depuis longtemps » (6).

⁹ Extrait de Nancy Alexander, « Judge and Jury: the World Bank's scorecard for borrowing governments », in *Fear and Want: Obstacles to human security, Social Watch Report 2004*, Montevideo, 2004, p. 23. Pour suivre les dernières évolutions des critères de classification : www.worldbank.org/ida.

6. *Politiques et institutions pour l'environnement* : dans quelle mesure les politiques économiques et environnementales encouragent l'usage durable et la protection des ressources naturelles (sols, eau, forêts, etc.), le contrôle de la pollution et la maîtrise et l'investissement des rentes naturelles.

3) Politiques de cohésion sociale et d'équité

1. *Egalité hommes-femmes* : dans quelle mesure le pays a créé des lois, des politiques, des pratiques et des institutions qui promeuvent l'égal accès des hommes et des femmes aux ressources et aux opportunités sociales, économiques et politiques.
2. *Utilisation équitable des fonds publics* : dans quelle mesure toute la stratégie de développement et la structure de la dépense et de la recette publiques favorise les pauvres.
3. *Renforcement des ressources humaines* : ce critère évalue les politiques et les institutions qui affectent l'accès et la qualité de l'éducation, la formation, l'alphabétisation, la santé, la prévention du sida, la nutrition et d'autres aspects liés au développement des ressources humaines d'un pays.
4. *Protection sociale et travail* : Les politiques du gouvernement réduisent le risque de devenir pauvre et soutiennent les stratégies pour s'occuper des pauvres. Les filets de sécurité sont nécessaires pour protéger les pauvres chroniques et les personnes vulnérables. Les besoins de ces deux groupes sont importants, mais les pays qui n'ont pas de protection adéquate pour les pauvres chroniques sont assurés d'avoir une note insatisfaisante (2 ou 3).
5. *Evaluation et analyse de la pauvreté*. Ce critère évalue la qualité des données sur la pauvreté et l'usage qui en est fait dans la formulation des politiques.

4) La gestion et les institutions du secteur public

1. *Gouvernance basée sur le droit de propriété et les règles* : les pays bien notés ont une structure de gouvernance basée sur des règles. Les contrats sont respectés. Les lois et les réglementations qui affectent les entreprises et les individus sont appliquées pour tous et ne sont pas négociables.
2. *Qualité de la gestion financière et budgétaire* : Ce critère évalue la qualité des procédés utilisés pour élaborer le budget et la comptabilité pour la dépense publique. Il mesure aussi si le public, à travers le parlement, participe à l'élaboration et à l'audit du budget. Les notes doivent refléter, selon leur poids respectif, à la fois le gouvernement central et les autorités décentralisées.
3. *Efficacité de la collecte des revenus* : ce critère évalue toute la structure de mobilisation des recettes, non seulement la structure de l'impôt telle qu'elle existe sur le papier, mais toutes les sources de revenus telles qu'elles sont en fait collectées. Les pays les mieux notés tirent le gros de leurs recettes d'impôts qui ne provoquent pas trop de distorsions, comme la TVA, les impôts sur l'immobilier, etc. Les taux d'imposition sur les sociétés et sur les personnes sont proches des niveaux internationaux. L'assiette des principaux impôts est large et ne comporte pas d'exemptions arbitraires. L'administration fiscale est effective et entièrement réglementée.
4. *Efficacité de la dépense publique* : ce critère évalue dans quelle mesure les objectifs des politiques publiques sont clairement définis et les ressources disponibles utilisées de façon effective pour les atteindre. Le gouvernement central et les autorités décentralisées doivent avoir la taille appropriée. Les pays les mieux notés précisent les résultats attendus des politiques publiques. La performance est évaluée et influence l'allocation du budget. La rémunération des fonctionnaires est adéquate (au moins 75 % d'une rémunération comparable dans le secteur privé) et leur recrutement et leur avancement se font au mérite. Les instances dirigeantes ont de la marge de manœuvre dans la prise de décisions opérationnelles et sont responsables des résultats et du respect du budget.
5. *Transparence, responsabilité et corruption dans le secteur public*. Dans les pays les mieux notés, les raisons des décisions et de leurs résultats sont claires et publiques. La responsabilité pour les décisions prises est garantie par des audits, des inspections, etc. Les règles tranchant les conflits d'intérêts pour les fonctionnaires sont rendues obligatoires. Les autorités contrôlent le niveau de corruption et la sanctionnent de façon transparente.

Un indicateur encore largement confidentiel

L'argument est commode : les pays emprunteurs ne souhaitent pas que l'indicateur soit rendu public. C'est donc avec la bénédiction des pays pauvres que la Banque mondiale maintient secrète la valeur *nominale* de ses évaluations. Elle publie, cependant, le classement *relatif* (qui situe les performances des uns par rapport aux autres) des PFR concernant les quatre groupes d'indicateurs - non la notation selon les vingt critères. Les pays moins pauvres, qui n'empruntent pas auprès de l'AID mais de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD, du Groupe

Banque mondiale), ont obtenu qu'elle maintienne complètement secrets les CPIA les concernant ; ce traitement différencié de l'information selon le poids économique des pays constitue un abus par la Banque mondiale de son mandat.

Fin 2003, le Conseil d'administration de la Banque a débattu de l'opportunité d'une telle publication et les avis sont partagés, entre les partisans d'une publication rapide ou non (certains souhaiteraient que la méthodologie soit d'abord améliorée), les partisans d'une plus grande implication des pays eux-mêmes¹⁰ ou de pays tiers dans la construction de l'indicateur et les opposants farouches à toute publication. Ces derniers incluent les pays les plus pauvres, notamment par la voix des administrateurs africains, qui craignent qu'une telle publication compromette leurs chances d'attirer des investissements privés ou d'autres capitaux.

II. Un instrument dangereux

Le CPIA présente de sérieux travers : d'une part, sa prétention à évaluer objectivement les performances politiques des pays est sujette à caution, car ni les critères de notation, ni leur interprétation ne sont neutres (A). D'autre part, l'utilisation d'un tel indicateur peut avoir des conséquences dramatiques sur les pays concernés (B).

A. Une analyse subjective

La construction du CPIA est biaisée à la fois dans le choix des indicateurs, l'intention qui leur préside et l'évaluateur lui-même.

D'un *point de vue technique*, les indicateurs choisis sont sujets à caution. Comme le remarque Barry Herman¹¹, la qualité des institutions d'une part et des politiques de l'autre est souvent évaluée dans un même critère, ce qui ôte toute clarté à l'exercice. De plus, les précisions données pour chaque critère renvoient parfois à un autre critère, au point qu'on peut se demander si certains ne sont pas surpondérés par rapport à d'autres (par exemple, les deux premiers sont très similaires). Quant au « facteur gouvernance », il se fonde sur un indicateur qui, de l'aveu même de ses propres inventeurs, Kraay et Kaufman, est peu fiable¹². Par ailleurs, la Banque mondiale évalue dans le CPIA des domaines dans lesquels elle n'a aucune compétence particulière (égalité hommes-femmes, développement institutionnel, croissance riche en emplois), contrairement à certaines agences des Nations unies qui, elles, ont un mandat pour le faire. Enfin, comme l'admet le FMI, le CPIA ne donne aucune indication prospective ; son utilisation pour l'allocation de prêts repose donc sur l'hypothèse ô combien fragile d'une stabilité dans la « performance » institutionnelle et politique.

C'est surtout d'un *point de vue politique* que la construction du CPIA est douteuse. Selon la Banque mondiale, l'objectif de cet indicateur est d'évaluer la pertinence du cadre politique et institutionnel pour la lutte contre la pauvreté, la croissance durable et un usage optimal de l'aide au développement. En réalité, comme le souligne Nancy Alexander¹³, « *le CPIA évalue dans quelle mesure un gouvernement a adopté des politiques économiques néolibérales et mis en place un environnement institutionnel propice au développement du secteur privé* ».

Les indicateurs présentés ci-dessus en sont une démonstration éclatante. Si les critères de gestion économique traduisent l'orthodoxie de rigueur (austérité budgétaire, inflation au plus bas), les critères de bonnes politiques structurelles sont particulièrement éloquents : la dérégulation de tous les marchés, des prix et des salaires, de même que l'ouverture de tous les secteurs à la concurrence valent à coup sûr une bonne notation. Les évaluateurs sont d'ailleurs renvoyés, concernant chaque critère, à des études de la Banque pour éclairer leur jugement : par exemple, ils sont invités à estimer si le salaire

¹⁰ Jusqu'à présent, les gouvernements concernés, hormis les « bons élèves », n'ont été que rarement consultés, même s'il semble que la Banque souhaite leur expliquer le système de notation et discuter leur performance avec eux.

¹¹ « How well do measurements of an enabling domestic environment for development stand up? », mars 2004 - texte publié à l'occasion de la réunion du G24 les 8 et 9 mars 2004 à Genève, dans le cadre de la CNUCED.

¹² Alexander, *Op. Cit.*, p. 18.

¹³ *Idem*, p. 17.

minimum provoque des distorsions sur le marché du travail, si les régulations sur ce même marché sont excessives ou encore si la fonction publique n'est pas trop importante.

Enfin, la *partialité de l'évaluateur* est patente : dans un pays donné, ce sont les mêmes personnes qui sont à la fois responsables des programmes de la Banque et chargées du CPIA. En se posant en évaluateur des politiques menées par les gouvernements du Sud, la Banque mondiale ne fait souvent qu'évaluer la mise en œuvre de ses propres recommandations politiques. Elle se retrouve ainsi juge et partie, une confusion des rôles qui affecte nécessairement la qualité de l'analyse, mais aussi juge d'application des peines et gardienne de prison, en quelque sorte, puisque c'est elle qui décidera *in fine* de l'opportunité d'accorder de nouveaux prêts et selon quelles conditions.

Si la généralisation de l'usage du CPIA n'est pas encore acquise, notamment car le FMI, jaloux d'avoir été devancé par la Banque dans le développement d'un tel outil, tient à le faire évoluer¹⁴, il convient néanmoins d'en cerner les risques.

B. Risques d'utilisation

Aujourd'hui utilisé par la Banque mondiale dans l'allocation des fonds de l'AID, le CPIA pourrait devenir le nœud de répartition de l'ensemble des flux bi et multilatéraux d'aide au développement, qu'ils soient sous forme de prêts, de dons ou encore de remises de dette. Accorder un rôle aussi central à un tel indicateur ne va pas sans soulever de sérieuses questions :

L'aide est-elle plus efficace dans les pays « bien gérés » ?

La prise en compte d'un indicateur de bonne gouvernance dans l'analyse de la soutenabilité à long terme repose sur l'argument suivant : un pays bien géré a moins de risques d'être confronté à des problèmes de solvabilité ; il peut donc recourir plus facilement à l'emprunt sans que sa stabilité économique ne soit menacée. Or, la corrélation entre ces phénomènes n'est pas démontrée statistiquement¹⁵. De même, l'affirmation de la Banque mondiale selon laquelle l'aide est plus efficace dans les pays qui mènent de « bonnes politiques » serait contredite par les faits¹⁶. Selon le PNUD en particulier, « *l'aide semble être un facteur d'amélioration des indicateurs sociaux, indépendamment du type d'environnement politique* »¹⁷. L'insistance, par ailleurs bienvenue, pour l'efficacité de l'aide, peut masquer un souci de réduire l'aide quantitativement : les deux phénomènes sont allés de pair ces dernières années.

Conséquences douloureuses

Ces idées reçues sur l'importance de la « performance politique » risquent pourtant d'être lourdes de conséquences pour certains pays, dans le contexte d'un ciblage de plus en plus marqué de l'aide. Les donateurs cherchent à obtenir des résultats tangibles et rapides de leur aide, en la concentrant sur un nombre limité de pays et de secteurs. C'est le cas des Etats-Unis avec la mise en place du *Millennium Challenge Account* (sur la base d'autres critères), mais c'est aussi une tendance générale des pays de l'OCDE. Outre les défauts propres à l'index CPIA, qui risquent de biaiser considérablement l'allocation de l'aide au profit de quelques pays, la menace d'un retrait progressif de certaines zones se pose avec acuité. La trentaine de pays pauvres en difficulté (*under stress*), qui obtiennent un CPIA entre « D » et « F », posent problème aux bailleurs depuis toujours : la logique d'optimisation des flux d'aide ne leur fournit-elle pas le parfait alibi pour désertier ces terres ingrates ? Les réflexions des IFI sur la nécessité de faire reposer l'effort de solidarité dans ces pays sur les ONG

¹⁴ Les IFI effectuent actuellement une évaluation du CPIA. Le besoin de l'améliorer est d'ores et déjà admis – cf. IMF & World Bank, *Op. Cit.*, p. 22.

¹⁵ Barry Herman (*Op. Cit.*, p. 8) conteste ainsi les conclusions de l'étude de 2003 de Nehru et Kraay qui fonde cette montée en puissance du CPIA dans l'analyse de la soutenabilité, car elle ne parvient pas à isoler l'impact de l'environnement politique et institutionnel sur le surendettement.

¹⁶ Selon une étude de William Easterly sur la corrélation entre aide, CPIA et croissance, mentionnée par Alexander, *Op. Cit.*, p. 19.

¹⁷ Cité dans Vandemoortele « The MDGs and pro-poor policies: Can external partners make a difference? », UNDP, 2004, p. 16.

peuvent être interprétées comme participant d'un même mouvement d'abandon de ces pays à la solidarité privée.

Double peine

Alors que les économies des pays du Sud sont de plus en plus ouvertes, elles sont aussi de plus en plus vulnérables aux fluctuations de l'économie mondiale (chute du prix des matières premières, variations importantes dans les flux d'aide). Le CPIA peut ainsi sanctionner des gouvernements, contraints d'adapter leurs politiques, pour des facteurs sur lesquels ils n'ont aucune prise¹⁸. D'une façon plus générale, faut-il faire payer le prix d'une diminution des ressources extérieures (prêts ou dons) à une population qui souffre déjà du manque de volonté (ou de moyens) de son gouvernement de lutter efficacement contre la pauvreté ? Le remède, notamment dans des pays fragilisés par des situations de conflit, n'est-il pas pire que le mal ?

Ingérence accélérée

Les pays qui suivent à la lettre les programmes des IFI (les « bons élèves » selon l'index) auront accès à davantage de prêts et de dons à l'avenir : la Banque mondiale se retrouve ainsi dans une position de tutelle renforcée sur les pays sous programme. Si un pays veut bénéficier de prêts à taux concessionnel tels que ceux délivrés par l'AID, la BIRD ou (dans une moindre mesure) le FMI, il doit se plier aux règles dictées par ces institutions. Ce déni de souveraineté n'est pas nouveau : la dette constitue depuis deux décennies un instrument privilégié de contrôle (de domination ?) sur les pays du Sud. Mais l'utilisation du CPIA dans l'analyse de la soutenabilité de la dette risque de marquer une nouvelle étape dans cette ingérence, puisque l'analyse de la soutenabilité effectuée à Washington fait office de référence pour l'ensemble des pays donateurs. Désormais, un pays qui refuserait de se ranger aux injonctions de Washington prendrait le risque de se fermer les portes de tous les bailleurs. Une tendance en complète contradiction tant avec l'ambition affichée d'une appropriation par les populations concernées des politiques menées, qu'avec le mandat de la Banque mondiale, qui lui interdit toute ingérence dans les affaires politiques d'un pays. Enfin, ce sont évidemment les pays les plus faibles, les plus pauvres, qui seront soumis à la tutelle la plus drastique, tandis que les pays plus riches pourront plus facilement s'en exempter.

Au-delà de la pertinence des critères retenus par l'indice CPIA et des risques liés à son utilisation, c'est l'usage même d'un indicateur qui est en cause. Dans son essence, mesurer la « qualité » des politiques menées est profondément anti-démocratique, irrespectueux des choix souverains. En réalité, la montée en puissance du CPIA s'inscrit dans une longue histoire de reflux du politiques dans le discours sur le développement.

III. Une prétention à dépolitiser le développement

On nous répète à l'envi que le « consensus de Washington » appartient désormais au passé, que la Banque mondiale et le FMI ont compris le besoin de modifier leurs politiques, la nécessité de les adapter aux besoins spécifiques de chaque pays et d'impliquer les personnes concernées dans leur élaboration. Nous verrons ici que la réalité est loin de rejoindre le discours et nous affirmons au contraire que le CPIA confirme une tendance lourde à la négation du caractère profondément politique de tout processus de développement.

A. Un PAS chassé peut en cacher un autre

Sous les feux croisés des critiques pour les conséquences sociales désastreuses des plans d'ajustement structurel dans les pays du Sud, les IFI ont été contraintes de changer de vocabulaire et de méthode. On adoube désormais la sacro-sainte société civile et on fait de la lutte contre la pauvreté - donc de la croissance, que l'on croit seule (ou presque) à même d'y contribuer - l'*alpha* et l'*omega* des nouvelles orientations. Les prêts du FMI aux pays pauvres ne s'appellent plus programmes d'ajustement structurel (PAS) mais facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) ;

¹⁸ Alexander, *Op. Cit.*, p. 19.

les prêts des IFI, de même que les annulations de dette et l'ensemble des flux d'aide, sont en principe conditionnés à l'adoption d'un document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) adapté à la réalité de chaque pays.

Ces évolutions traduisent vraisemblablement une évolution de mentalité pour certains fonctionnaires du FMI et de la Banque mondiale : au moins dans le discours, ils acceptent de mettre les plus pauvres en tête de leurs priorités – *Putting the last first*, comme le réclamait un ouvrage de Robert Chambers¹⁹ sur le développement rural en 1983. C'est ainsi que dans le cadre des DSRP, les plus pauvres sont censés être à la fois bénéficiaires des politiques mises en place (lutte contre la pauvreté) et acteurs dans leur définition, au moyen de processus dits participatifs. Toutefois, sans reprendre ici les multiples travers des premiers DSRP, maintes fois décriés²⁰, force est de constater qu'ils ne se font guère l'écho des aspirations des populations et que les options de politiques macroéconomiques ressemblent à s'y méprendre aux PAS - que l'on croyait dépassés.

En réalité, les IFI n'ont jamais abandonné la mainmise sur la définition des politiques économiques. Les processus d'élaboration des DSRP le montrent : dans le meilleur des cas, un débat public a eu lieu sur la définition de la pauvreté, les priorités en matière de lutte contre la pauvreté et les politiques sociales (Bolivie, Zambie). En revanche, les politiques budgétaire, commerciale et financière ont presque systématiquement été définies à huis clos. En cas de « dérapage » dans les options retenues par les gouvernements, elles se sont même réservé le droit pour leur conseil d'administration de rejeter un DSRP – un droit de veto, en somme. L'utilisation du CPIA renforce cette mainmise, en contradiction complète avec les intentions affichées du DSRP, car la Banque mondiale fait primer les priorités du CPIA sur le DSRP dans l'attribution de nouveaux financements ou remises de dettes. Ainsi, la Banque n'est prête à inclure dans ses stratégies d'assistance pays certains objectifs définis par le DSRP que « *dans la mesure où ils peuvent renforcer la performance politique et institutionnelle* » (telle qu'elle est définie par le CPIA)²¹.

Cette tutelle de fait peut être interprétée de bien des manières, sans doute complémentaires : selon certains, en tant qu'institutions financières, le FMI et la Banque mondiale ont à cœur d'être remboursés comme il se doit de leurs prêts et tiennent donc à garantir une gestion économique saine de la part de leurs débiteurs. Pour d'autres, les pays débiteurs, sous pression pour achever leur DSRP au plus vite et ainsi bénéficier d'allègements de dette substantiels, se sont donc contentés de reproduire les politiques passées, afin de ne pas risquer le désaveu de Washington. Certains expliquent cette étrange continuité par l'incapacité des pays, par manque de formation de ses élites, à imaginer des alternatives. Pour d'autres encore, les IFI ne sont que les instruments d'un vaste complot capitaliste visant à libéraliser et à privatiser à tout va l'économie mondiale. Tous ces éléments contribuent à éclairer l'échec relatif des DSRP, mais un autre facteur est probablement tout aussi déterminant : c'est l'incapacité des IFI à se remettre en cause.

B. L'économisme au pouvoir

On connaissait déjà les PAS, PPTE, FRPC, DSRP, PFR... avec le CPIA, la famille des acronymes ne cesse de s'agrandir dans le domaine du développement et de son financement. Loin de constituer un épiphénomène propre à notre époque éprise d'efficacité, cette complexification du langage n'est que le symptôme d'un phénomène bien plus grave, dont le CPIA n'est que la dernière démonstration en date : la confiscation du destin des peuples par des experts.

¹⁹ Universitaire et praticien du développement britannique, il est l'un des pères de la théorie et de la pédagogie participatives dans le développement rural et a contribué de façon décisive à l'élaboration par la Banque mondiale de la trilogie extrêmement novatrice, *Voices of the Poor: Can anyone hear us?*, Oxford University Press, 2000.

²⁰ Voir notamment Plate-forme Dette et Développement, *Op. Cit.* ; Coopération internationale pour le développement et la solidarité (CIDSE) - Caritas Internationalis, *PRSP – are the World Bank and IMF delivering on promises?*, avril 2004 ; Stewart & Wang “Do PRSPs empower poor countries and disempower the World Bank, or is it the other way round?”, Queen Elizabeth House, University of Oxford, Working Paper Number 108, mai 2003 ainsi que Cling *et al.* (2002) *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris.

²¹ World Bank, *Country Assistance Strategies: Retrospective and Future Directions*, Mars 2003, p. 49.

Etudier le discours de la Banque mondiale et du FMI est extrêmement instructif, car en tant que principaux pourvoyeurs d'aide et d'analyse sur le développement, leur discours est performatif – il exerce une influence par lui-même. Ce discours est aux mains d'économistes formés aux mêmes écoles de pensées, en particulier dans les grandes universités anglo-saxonnes. Or, la nouvelle économie politique, le néo-institutionnalisme et les théories de la société civile, qui font la loi dans ces enceintes, « *ont en commun de vider le politique de sa substance* »²². Ce qui relevait traditionnellement du débat politique et du choix démocratique est désormais conçu comme l'application de théories scientifiques. La contradiction démocratique a cédé la place à la bonne gouvernance ; on ne parle plus de développement mais de lutte contre la pauvreté, de protection sociale mais d'accès au marché pour les uns, de filets de sécurité pour les autres, etc. Résultat : le développement n'est plus l'expression d'une liberté collective (*development as freedom*, comme le titrait le prix Nobel Amartya Sen), le « *progrès social librement décidé par les collectivités en fonction des préférences d'objectifs qui sont les leurs* », tel que le définit Christian Comélieau²³ : il est balisé, mécanique et réservé aux experts (économistes, de préférence).

Le refrain est connu : l'ajustement structurel est bon pour la croissance, donc pour la réduction de la pauvreté. Il faudra peut-être en passer par un accroissement des inégalités, mais ce n'est qu'une question de temps : les mesures ne tarderont pas à faire leurs preuves. Tel est le remède. Les IFI y croient dur comme fer, au point qu'on peut parler, avec Béatrice Hibou, de « catéchisme économique ». Les cadres de pensée en vigueur relèvent en effet du dogme : rien ne saurait les remettre en cause. Le développement devient un objet scientifique, un processus mécanique dans lequel la politique n'est qu'une question de « performance » : elle est « bonne » ou « mauvaise » ; la pluralité des options est inenvisageable. Le CPIA est une expression flagrante de cette logique, qui pousse à mesurer l'avancement politique et institutionnel en fonction d'une série d'indicateurs communs à tous les pays. A travers les DSRP et leur soumission *de facto* à la dictature de la bonne gouvernance, incarnée par le CPIA, les IFI se disent prêtes à adapter leurs politiques en fonction des priorités et des contextes nationaux, pourvu qu'ils choisissent tous le même chemin – puisqu'il n'y en a pas d'autre ! Cette économie de la certitude, dont le CPIA est l'expression la plus aboutie, est profondément anti-démocratique, en tuant tout débat politique et en contribuant ainsi à délégitimer les pouvoirs publics.

De surcroît, tout en prétendant dépolitiser le développement, elle convoie en réalité un projet éminemment politique : le néolibéralisme. Ainsi, à un député français qui lui demandait pourquoi le FMI avait recommandé à la France, cette année-là, de diminuer sa couverture sociale, le salaire minimum et de couper dans les effectifs de la fonction publique, le représentant du FMI a répliqué que c'était du « bon sens ». Or, les postulats économiques qui fondent le discours des IFI n'ont de scientifique que la prétention : souvent simplistes, ils sont presque toujours contestables²⁴. Selon Marie-Claude Smouts, la « *bonne gouvernance est un outil idéologique pour une politique de l'Etat minimum* »²⁵. De même, le CPIA n'envisage l'éducation que comme renforcement des ressources humaines, la lutte contre le sida comme protection des facteurs de production. Jamais l'éducation et la santé ne sont considérés comme des droits.

Plus largement, la généralisation du discours en termes de lutte contre la pauvreté et sa traduction en indicateurs pour guider les objectifs de développement du millénaire renvoient à une certaine vision du monde. La pauvreté y est aseptisée, le discours de la Banque mondiale transformant les pauvres en « nombre de pauvres » ou en « seuils de pauvreté ». Surtout, « *les pauvres qui, en termes de fréquence lexicale, sont apparemment au centre de l'action, se trouvent placés à la périphérie en ce qui concerne la distribution des rôles* »²⁶. Au final, c'est la dignité humaine qui est

²² « Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne – Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les Etudes du CERI* N° 39, mars 1998.

²³ « Questions sur le financement du développement », *Revue du Forum de Delphes*, été 2003.

²⁴ Hibou en fait la brillante illustration in *Idem*, pp. 4-17.

²⁵ Citée dans Bernard Cassen, « Le piège de la gouvernance », *Le Monde diplomatique*, juin 2001, p. 28.

²⁶ André Corten, « Le discours de la pauvreté de la Banque mondiale » *Langage et société* N° 85, septembre 1998, p. 7.

censée se soumettre à la loi du marché, non l'inverse. La question des droits et de la protection sociale est absente, puisqu'il ne s'agit de protéger, par des « filets de sécurité », que les plus vulnérables (facteurs d'instabilité sociale), tandis que la majorité des pauvres, qui ne sont pas suffisamment pauvres, sont censés bénéficier des fruits des réformes en cours et de la croissance²⁷.

Cette approche assistantialiste de la pauvreté, tandis que les grands équilibres macroéconomiques doivent « s'occuper du reste », est extrêmement préoccupante. De l'échelle nationale, où elle était mise en place hier par les programmes d'ajustement structurel et aujourd'hui par les DSRP, elle tend à s'imposer progressivement comme la vision globale du développement à l'échelle mondiale. Certains pays seront jugés dignes d'être « investis » : on leur prêtera volontiers en tablant sur l'expansion des marchés, tandis que d'autres n'attireront guère l'investissement privé dans les décennies qui viennent et seule une mise sous perfusion, au moyen de dons, les aidera à souffrir en silence.

Putting the first last

Il a fallu plus de quinze ans après la publication de Robert Chambers pour que les IFI fassent leur la nécessité de *Putting the last first* (mettre la pauvreté au cœur de leur actions) – et encore, la réalité n'a pas encore rejoint le discours. Osons croire qu'elles sauront se montrer un peu plus empressées à mettre en application l'exhortation du même Chambers, en 1997, à *Putting the first last*²⁸, autrement dit à ce que les « experts en développement » se délestent de leur trop-plein de savoir et de pouvoir.

Au niveau structurel, il est temps que les puissances d'après-guerre assument de traduire en actes leurs discours sur la démocratie, en abandonnant, 60 ans après la conférence de Bretton-Woods, leur mainmise sur les institutions qui en sont issues. La rhétorique utilisée pour justifier leur monopole sur la nomination du directeur du FMI et du président de la Banque mondiale – selon un haut fonctionnaire, « *il ne serait pas forcément dans l'intérêt des pays du Sud qu'un candidat du Sud soit nommé* » - relève du néocolonialisme. Non, les pays riches ne savent pas mieux que le reste du monde ce qui est bon pour eux. Ils n'ont aucune légitimité pour gouverner la planète. La démocratisation de la gouvernance globale, qui passe au premier chef par la réforme des IFI et leur soumission au droit international et aux Nations unies²⁹, ne saurait attendre.

Au niveau institutionnel, la Banque mondiale et plus encore, le FMI souffrent d'un manque patent de pluralité dans leur recrutement, qui ne peut que renforcer leur prétention à détenir *la vérité*. La pluridisciplinarité, l'hétérogénéité des pays d'origine et des lieux de formation doivent devenir prioritaires dans les embauches des IFI.

Enfin, au niveau individuel pour les fonctionnaires de Washington, *putting the first last* signifie : désapprendre leurs savoirs « clé en main », même acquis dans les plus prestigieuses universités, adopter une attitude permanente d'apprentissage, d'écoute, d'accueil de la « fragilité »³⁰, d'ouverture aux différents contextes et à la complexité, d'acceptation de l'erreur, en un mot : l'humilité. Peut-être seront-ils capables, alors, d'entendre des « pauvres » que ramasser les miettes d'un système injuste ne les satisfait pas, quand bien même ils parviendraient à franchir le seuil de pauvreté.

²⁷ Bruno Lautier, « La Banque mondiale et sa lutte contre la pauvreté : sous la morale, la politique », GREITD & IEDES, Paris, 2002 et André Corten, *Op.Cit.*, pp. 16-19.

²⁸ Sous-titre de *Whose reality counts?*, de Robert Chambers, 1997.

²⁹ Voir « La gouvernance des institutions financières internationales, une vaste mascarade » par David Eloy dans ce même numéro.

³⁰ Selon l'expression de Fred Poché, pour lequel « *une politique de la fragilité ne consiste pas à s'apitoyer sur la souffrance des pauvres et des exclus (...)* [elle] valorise la capacité des sujets à avoir prise sur leur existence, à agir sur la réalité et à modifier quelque chose du monde » in « Pauvreté, fragilité sociale et action politique », *Projet N°280*, mai 2004.

Tableau 1 : Classification de la performance pays en 2003³¹

Classement des Performances Pays pour 2003								
	Evaluation de la performance pays par l'AID	A Gouvernance	B Classement global CPIA	1 Gestion économique	2 Politiques structurelles	3 Cohésion sociale	4 Secteur public	5 Performance portefeuille
Europe / Asie centrale								
Albanie	C	C	C	C	B	C	D	B
Arménie	A	B	A	A	A	B	B	A
Azerbaïdjan	B	B	B	A	C	D	C	A
Bosnie Herzégovine	B	B	B	B	B	C	C	B
Géorgie	D	D	C	D	D	B	F	C
Kirghizstan	C	C	C	C	D	B	D	C
Moldavie	C	C	C	D	C	C	D	C
Serbie et Monténégro	B	B	C	C	C	A	C	D
Tadjikistan	D	D	D	D	F	D	F	B
Ouzbékistan	F	F	F	F	F	C	F	C
Amérique latine et Caraïbes								
Bolivie	C	D	B	C	B	B	B	D
Dominique	B	B	C	F	A	B	B	C
Grenade	A	A	A	B	A	A	A	C
Guyane	B	C	C	C	C	D	C	A
Haïti	F	F	F	F	F	F	F	N/R
Honduras	B	B	A	C	A	A	B	D
Nicaragua	B	B	A	C	A	A	A	F
Sainte Lucie	A	A	A	A	A	A	A	B
Saint Vincent et Grenadines	A	A	A	A	A	A	A	F
Afrique								
Angola	F	F	F	F	F	F	F	C
Bénin	A	A	B	B	A	F	B	A
Burkina Faso	B	B	B	A	C	B	A	D
Burundi	D	D	F	D	F	F	F	A
Cameroun	C	D	C	B	B	D	D	D
Cap Vert	A	A	A	B	A	A	A	A
République Centrafricaine	F	F	F	F	D	F	F	F
Tchad	D	D	D	C	D	D	D	F
Comores	F	F	F	F	F	F	F	D
République Démocratique du Congo	D	D	D	D	F	F	F	C
République du Congo	D	D	D	D	D	F	D	C
Côte d'Ivoire	D	D	D	F	C	F	C	F
Djibouti	D	D	D	D	C	D	D	D
Erythrée	D	D	D	F	F	B	C	C
Ethiopie	C	B	C	C	F	C	B	C
Gambie	C	C	D	D	C	D	D	D
Ghana	A	A	B	C	B	B	A	D
Guinée	D	D	D	F	D	D	D	D
Guinée Bissau	F	D	F	F	F	F	F	F
Kenya	C	C	C	C	C	C	B	F

³¹ Extrait de Alexander, *Op. Cit.*, pp. 21-22.

Lesotho	C	C	C	B	C	D	B	F
Madagascar	A	A	B	B	B	B	B	A
Malawi	B	B	C	D	C	B	B	C
Mali	B	C	B	A	C	C	B	C
Mauritanie	A	A	A	A	B	B	A	A
Mozambique	B	B	C	C	D	C	C	C
Niger	D	D	D	C	D	D	D	D
Nigeria	F	F	F	F	F	F	F	F
Rwanda	B	A	B	C	B	C	B	C
Sao Tome et Principe	D	C	F	F	F	F	D	B
Sénégal	B	B	A	A	A	C	B	C
Sierra Leone	D	C	D	D	D	D	D	D
Soudan	F	F	F	F	F	F	F	N/R
Tanzanie	A	A	A	A	B	A	A	C
Togo	F	F	F	F	D	F	F	F
Ouganda	A	A	A	A	A	A	B	B
Zambie	C	C	C	D	B	C	B	C
Zimbabwe	F	F	F	F	F	F	F	F
Asie du Sud / du Sud-Est / Pacifique								
Bangladesh	C	D	B	A	B	B	D	F
Bhoutan	A	A	A	A	C	A	A	A
Cambodge	F	F	D	C	F	D	F	F
Inde	A	A	A	A	B	B	A	C
Indonésie	C	D	B	B	B	B	C	D
Kiribati	D	C	D	B	F	F	C	N/R
Laos	D	F	F	D	F	D	F	A
Maldives	C	C	A	B	A	B	A	F
Mongolie	C	C	C	C	C	C	C	C
Népal	B	B	B	A	B	D	B	D
Pakistan	B	C	B	B	A	C	A	C
Papouasie Nvelle Guinée	F	F	F	F	D	F	F	N/R
Samoa	A	B	A	A	A	C	A	B
Sri Lanka	A	A	A	A	A	A	A	F
Iles Salomon	F	F	F	F	F	F	F	F
Tonga	F	F	D	D	F	C	D	C
Vanuatu	F	F	D	D	F	F	C	N/R
Vietnam	C	D	A	A	D	A	C	C
Moyen-Orient / Afrique du Nord								
Yémen	B	C	B	A	D	C	C	C