

■ L E S A M I S D E ■
l'École de Paris

<http://www.ecole.org>

**Séminaire
Vie des Affaires**

*organisé grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Accenture
Air Liquide*
Algoé**
ANRT
AtoFina
Caisse Nationale des Caisses
d'Épargne et de Prévoyance
CEA
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Cogema
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Centre de Recherche en gestion
de l'École polytechnique
Danone
Deloitte & Touche
DiGITIP
École des mines de Paris
EDF & GDF
Entreprise et Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
Hermès
IDRH
IdVectoR
Lafarge
Lagardère
Mathématiques Appliquées
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Saint-Gobain
SNCF
Socomine*
THALES
TotalFinaElf
Usinor

*pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
**pour le séminaire
Vie des Affaires

(liste au 1^{er} septembre 2001)

**À QUOI MESURE-T-ON
L'EFFICACITÉ DE LA BANQUE MONDIALE ?**

par

Patrice DUFOUR
Conseiller Principal au bureau européen de la Banque Mondiale

Séance du 5 juillet 1996
Compte rendu rédigé par Lucien Claes

En bref

L'aide financière publique au développement a tendance à se réduire, mais les besoins restent d'actualité. L'amélioration de son efficacité est une préoccupation centrale de ceux qui la distribuent, et en particulier de la Banque Mondiale. Pour que son action perdure, elle doit faire preuve à la fois de beaucoup d'imagination et d'une très grande rigueur, veiller à ce que ses actionnaires ne soient pas trop sollicités, mériter la confiance des investisseurs et satisfaire ses clients, la mouvance et la complexité de l'économie mondiale ajoutant à la fragilité de l'édifice.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

© École de Paris du management - 94 bd du Montparnasse - 75014 Paris
tel : 01 42 79 40 80 - fax : 01 43 21 56 84 - email : ecopar@paris.ensmp.fr - <http://www.ecole.org>

EXPOSÉ de Patrice DUFOUR

Voilà vingt ans que je suis à la Banque Mondiale, avec une activité professionnelle essentiellement tournée vers l'Afrique, des entreprises publiques et privées, et des banques. J'ai été détaché quelques temps auprès du gouvernement togolais, j'ai enseigné à l'Institut de Développement Économique, une école de la Banque Mondiale à Washington, et j'ai travaillé deux ans dans le service qui cherche à mobiliser les ressources dont la Banque a besoin pour les pays les plus pauvres. En poste à Paris depuis cinq ans, je suis maintenant conseiller principal aux relations extérieures et porte-parole pour la France.

Un sujet d'actualité

La mesure de l'efficacité de la Banque Mondiale est un sujet d'actualité. Dans un monde où les flux publics d'aide au développement se réduisent¹, il est d'autant plus important qu'ils soient utilisés avec efficacité. Or cette aide ne mérite pas toujours son nom ; elle est tantôt motivée par une nostalgie néocolonialiste, tantôt par le souci de se faire des amis dans un monde divisé par la guerre froide ; elle peut être utilisée en fait à promouvoir les exportations des pays industrialisés, même au prix d'un endettement des bénéficiaires pour des projets parfois absurdes, et tout cela s'appelle aussi aide au développement.

Or la marge de progrès possible pour gagner en efficacité est considérable. L'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économiques) a engagé une réflexion à ce sujet ; au sommet d'Halifax, le G7 a invité les banques multilatérales de développement à faire une cure d'amaigrissement pour mieux maîtriser leur activité, et la Banque Mondiale n'échappe pas au phénomène.

La Banque Mondiale

La Banque Mondiale est une sorte de coopérative financière qui regroupe pays riches et pays pauvres de la planète. Elle permet :

- aux pays pauvres soucieux de leur développement d'avoir accès aux marchés financiers internationaux et d'emprunter à des conditions plus favorables du fait de la garantie apportée par les pays riches ;
- aux pays industrialisés d'éviter d'avoir à financer eux-mêmes le développement des pays pauvres, dans la mesure où la Banque Mondiale trouve ses ressources sur les marchés financiers.

Compte tenu des nombreux conflits qui s'enchaînent depuis sa création², le mandat de la Banque Mondiale - aider au développement et au mieux-être des nations en période de reconstruction ou de développement - garde aujourd'hui toute sa raison d'être, et son efficacité peut être évaluée selon différents points de vue, en particulier celui de ses actionnaires, celui des investisseurs et celui de ses clients.

Le point de vue des actionnaires

Les actionnaires s'intéressent évidemment aux résultats. Ils ne sont pas mauvais : le revenu net fluctue entre 1 et 1,4 million de dollars selon les années.

Les profits et leur usage

Ces profits constituent des ressources non allouées qui pourront servir à certains financements impossibles sous forme d'emprunt : par exemple, quand il n'y a pas

¹ La part française est passée de 0,64 % de son PIB en 1994 à 0,55 % cette année.

² Plus de cinquante conflits ont été recensés au cours de ces vingt dernières années. Dix d'entre eux ont duré plus de vingt ans et une vingtaine plus de dix ans...

réellement d'État³ pour signer une convention d'emprunt, il est possible de prélever sur les bénéfiques pour faire un don. L'IDA⁴, guichet fortement bonifié destiné aux pays les plus pauvres, a besoin de reconstituer ses ressources, parce qu'elle prête à des conditions tellement douces que l'on ne pourrait pas la financer par l'emprunt. Les prêts peuvent être consentis pour une durée de quarante ans, avec un différé de dix ans pour le début des remboursements, et 0,75 % de commission. Cela correspond à un prêt commercial classique pour 20 % de leur montant, les 80 % restant constituant purement et simplement un don. Or les pays riches sont de plus en plus réticents à abonder l'IDA, et lors de la dernière négociation, bien que l'accord final ait permis de claironner que nous avons rassemblé vingt-deux milliards de dollars pour les trois ans à venir, la moitié seulement provenait de donations des pays riches, l'autre moitié résultant des remboursements faits dans les années précédentes. On pourrait se scandaliser de voir la Banque Mondiale afficher de tels bénéfiques (1,35 milliard de dollars l'année dernière) mais nos actionnaires peuvent en être satisfaits parce que ces bénéfiques sont utilisés à bon escient : ils sont recyclés dans des opérations de reconstruction, de développement ou de réduction de la dette, ce qui correspond au mandat de l'institution.

Des actionnaires peu sollicités

Les actionnaires regardent aussi quelle contribution risque de leur être demandée en cas d'augmentation de capital. Or la pompe à finances de la Banque Mondiale est un mécanisme simple et particulièrement efficace : depuis cinquante ans qu'elle existe, la Banque Mondiale ne leur a demandé que dix milliards de dollars en capital pour financer les deux cent quatre-vingt milliards de dollars de crédits apportés à environ six mille projets de développement. Pour les actionnaires c'est du pain béni parce que ces milliards vont alimenter les marchés des entreprises et faire fonctionner l'économie mondiale.

En plus de cela, soixante-dix à quatre-vingt milliards de dollars ont été prêtés par l'IDA à des conditions favorables. Si on est arrivé à ces résultats alors que les actionnaires n'ont mis que dix milliards dans l'institution, c'est que les investisseurs ont été sollicités.

Le point de vue des investisseurs

La logique de l'efficacité pour les investisseurs est totalement différente de celle des actionnaires. Les questions qu'ils se posent sont en particulier les suivantes :

- quel taux peut-on obtenir pour les obligations souscrites ?
- en prêtant de l'argent à la Banque Mondiale - qui prête elle-même à des pays quasiment insolubles - les risques ne sont-ils pas tout à fait inconsiderés ?
- l'argent va-t-il rester liquide ?

La Banque Mondiale se doit de les rassurer. En réalité ils ne prennent aucun risque parce qu'elle veille à ce que l'argent ne serve pas à n'importe quoi ; les emprunteurs ne peuvent l'utiliser que pour le projet prévu et ont des comptes à rendre ; ils devront faire appel à la concurrence pour obtenir les meilleurs prix⁵ et faire auditer les comptes des projets. Tout cela devrait déjà rassurer les investisseurs.

Mais il y a beaucoup plus astucieux et ça a été le coup de génie des fondateurs de l'institution. Pour sécuriser les créanciers, ils ont inscrit dans ses statuts que l'ensemble des emprunts que pouvait faire la Banque Mondiale ne dépasserait jamais le montant du capital souscrit, c'est-à-dire celui que les actionnaires se sont engagés à verser en cas d'appel de fonds ; alors que les actionnaires ont effectivement versé dix milliards de dollars, le capital qu'ils ont souscrit est de cent soixante-dix milliards. Actuellement la Banque Mondiale a cent dix-neuf milliards de prêts en cours et cent dix milliards d'emprunts, donc il lui reste une marge d'emprunt possible de soixante milliards, au-delà de laquelle il faudrait à

³ Par exemple la Bosnie en plein conflit.

⁴ En français : AID, Association Internationale pour le Développement.

⁵ Le coût de ce qui est financé par une aide ouverte est de l'ordre de 20 à 30 % inférieur à celui de ce qui est financé par une aide liée.

nouveau solliciter une augmentation de capital. Ainsi les investisseurs sont rassurés par l'usage qui est fait des fonds, et par la structure financière de l'institution puisque le capital souscrit dépasse le montant de leurs concours.

Dans ce contexte, il n'est évidemment pas question de refinancer ou de rééchelonner ce que doivent les pays emprunteurs ; en effet, si la confiance des marchés financiers devait diminuer, ils factureraient plus cher les prêts qu'ils consentent : sur un encours de cent dix milliards à taux variable une augmentation de 0,5 % du taux d'intérêt se traduirait par cinq cent millions de dollars de frais financiers supplémentaires par an. Donc c'est aussi dans l'intérêt de nos pays emprunteurs que l'on ne touche pas à la santé financière de l'institution. Ils seraient les premiers pénalisés par un manque de confiance des marchés.

L'investisseur est soucieux de liquidité ; les *global bonds* constituent l'instrument privilégié d'emprunt ; ces *bonds* sont négociables en permanence sur toutes les places financières du monde et permettent donc à leurs détenteurs de les réaliser instantanément à un coût minimal.

Tout ceci fait que, jusqu'à présent, les investisseurs ne nous ont pas fait défaut. Leur confiance permet à la Banque d'emprunter à un taux à peine supérieur à celui du Trésor américain, qui peut ainsi offrir à ses clients des conditions favorables.

Le point de vue des clients

Les clients en sont évidemment satisfaits, car non seulement nous leur prêtons à 6,9 % seulement, mais encore, s'ils sont à jour dans leurs remboursements, nous leur ristournons la moitié de notre marge, qui n'est que de 0,5 %. Actuellement 2/3 de nos clients sont concernés par cette mesure qui ramène donc notre marge à 0,25 % ; peu de banques fonctionnent avec une telle marge par rapport au coût de leurs ressources.

Mais certains n'étaient pas satisfaits pour diverses raisons. Par exemple, comme nous disposions d'un panier de devises, les emprunts reflétaient sa composition. Or les clients préféraient établir une corrélation entre la monnaie d'emprunt et la monnaie dans laquelle les projets seraient financés : s'ils vendent du cacao sur le marché international et que ce cacao est libellé en dollars ils auront envie d'emprunter des dollars. Donc les clients nous ont dit : "*laissez nous la gestion du risque de change et acceptez de faire des prêts dans une monnaie unique*". C'est ce que nous faisons désormais.

Les clients nous ont fait part d'autres critiques : il y a de plus en plus de financements privés disponibles pour les marchés émergents sans que les bénéficiaires se voient imposer les contraintes qui accompagnent nos prêts. Au près de certains clients, nous ne faisons plus le poids : les flux vers le monde en développement sont aujourd'hui de l'ordre de deux cent cinquante milliards, l'aide publique en assure cinquante-six et la Banque Mondiale à peu près vingt-deux ; comme nous ne contribuons que pour 10 % du total, il nous faut revoir notre rôle ; les besoins sont trop grands - il faut deux cents milliards par an rien que pour financer aujourd'hui les infrastructures dans le Tiers Monde - donc pourquoi ne pas utiliser notre savoir faire et notre leadership pour essayer de faciliter des montages en agissant nous-mêmes comme garants de la bonne fin des opérations. Un programme de garantie a donc été mis en place ; il prend actuellement une très grande ampleur.

Le point de vue des entreprises

Quand on prête vingt-deux milliards pour des projets qui vont représenter un total de quarante à cinquante milliards de dollars, les entreprises ont les yeux fixés sur le potentiel de *business opportunities* : est-il possible de faire financer ainsi ses exportations ? Cette année, les entreprises françaises ont obtenu 10,29 % des marchés de travaux, de fournitures et de services financés par la Banque Mondiale. Quant on sait que le poids relatif de la France dans le capital de l'institution est inférieur à 5 % il y a là une

performance : le taux de retour sur ce que notre pays met dans des organisations internationales comme la Banque Mondiale est meilleur que ce qu'il fait au niveau de l'aide bilatérale. Les États-Unis, au contraire ont fait 10,33 % par rapport à une part de 17 % dans l'institution. Pour les exportateurs il y a là un potentiel non négligeable. S'ils rencontrent un problème sur un marché, ils ont une voie de recours auprès de l'institution, et en général leurs plaintes sont suivies d'effets.

La réflexion

La Banque Mondiale est aussi un énorme *think tank*. Avec quatre cents ouvrages par an, elle est le plus gros éditeur au monde de livres sur le développement. Le rapport⁶ de cette année sur le développement dans le monde est un exercice de réflexion remarquable sur ce qui s'est passé dans les économies en transition en ex-URSS et en Asie au cours de la dernière décennie. Le rapport de 1995 portait sur le travail dans une économie sans frontières. Les perspectives de l'économie mondiale 1995 traitaient de la mondialisation, celles de 1996 concernaient les pays qui n'arrivent pas à prendre le train de la mondialisation en marche. Les réflexions sont proches du thème central du sommet du G7 : "*Une mondialisation au bénéfice de tous*". Cette réflexion sur le développement dépasse largement les frontières de l'institution. On peut donc mesurer aussi l'efficacité de la Banque Mondiale à sa contribution intellectuelle, qui offre en outre de nombreuses occasions de débats ; la Banque peut en retour écouter et observer ce que les autres proposent ou réalisent et c'est très important pour alimenter sa propre réflexion.

Le conseil

Mais à la Banque Mondiale, la réflexion va de pair avec l'action : elle conseille aussi les pays sur leur politique économique. C'est assez difficile d'en mesurer réellement l'impact parce que le succès dépend du degré d'appropriation des politiques qu'un gouvernement entend suivre. Celles que nous essayons de promouvoir sont les ingrédients d'un développement efficace :

- la stabilité macro-économique ;
- l'investissement dans les ressources humaines ;
- l'ouverture sur le monde ;
- un environnement administratif, juridique et fiscal favorable à l'activité des entreprises.

L'écoute des clients

Les grands ouvrages de synthèse donnent l'impression que la Banque Mondiale fait la même chose partout, mais le programme que nous avons avec chacun des pays est aussi traité au cas par cas. Heureusement, ces politiques évoluent beaucoup dans le monde, ce qui rend d'autant plus indispensable ce souci d'écoute que l'on doit en grande partie à la personnalité de notre président James D. Wolfensohn qui, dans ses activités antérieures, a su faire fortune en répondant aux besoins de ses clients : devant les chefs d'État, il rappelait encore au G7 que c'était le plus important pour nous, parce que faute d'écoute de nos clients nous serions amenés à disparaître.

Les opérations

Prêts à l'ajustement sectoriel ou structurel et financement des projets

Les prêts à l'ajustement sectoriel ou structurel sont directement reliés à la fonction de conseil en politique économique. Ils ne correspondent pas directement à la réalisation effective d'investissements mais constituent une aide à la balance de paiement, à un progrès dans la gestion générale de l'économie. Ces financements ont représenté à peu près 30 % de nos interventions en 1989, au moment le plus grave de la crise financière. Aujourd'hui

⁶ *From plan to market.*

ils sont redescendus à 16 % car nous revenons à nos activités de financement de projets en privilégiant deux types d'instruments :

- les programmes sectoriels d'investissement qui permettent aux pays d'avoir une part beaucoup plus active dans la définition de ce qu'ils comptent faire à moyen ou long terme ;
- des projets, si possible cofinancés avec le privé, qu'il faut à tout prix essayer d'harmoniser.

L'alerte sur les projets

Un rapport, rendu public il y a à peu près trois ans, a alerté l'opinion sur le fait que les projets financés par la Banque Mondiale avaient tendance à se détériorer et que l'on était arrivé à une situation critique avec 30 % de projets ne donnant pas les résultats escomptés. La réaction immédiate du management a été l'élaboration d'un programme de contre-attaque qui se nomme en français "Obtenir des résultats"⁷. Un certain nombre de recommandations ont été proposées pour rectifier le cours des opérations en difficulté, ainsi qu'une réflexion sur la méthodologie de mesure des résultats ; enfin la généralisation d'un examen attentif du portefeuille de prêts au niveau de chaque pays a été vivement conseillée.

Quand on a procédé à l'évaluation détaillée de chacun des projets on s'est finalement rendu compte qu'il y avait des difficultés communes à tous les projets et liées aux procédures nationales de passation de marché. Il a fallu porter toute notre attention au passage d'une culture d'approbation de financements nouveaux à une culture de résultats sur le terrain. Cette culture d'approbation, je l'appelle la culture "du nénuphar" parce que les *task managers* avaient surtout comme préoccupation, comme les grenouilles, de sauter suffisamment vite d'une feuille de nénuphar à l'autre pour qu'elle ne s'enfonce pas en restant trop longtemps dessus. Ils passaient rapidement à un autre projet avant que l'on ne découvre que celui qu'ils avaient conçu et défendu jusqu'alors était certes très beau sur le papier mais que sa mise en œuvre allait être très difficile pour le successeur.

Mesures correctrices et évaluation des projets

Cette constatation a conduit à réaffecter plus de ressources à la supervision, et à renforcer le service d'évaluation rétrospective des projets, qui du reste a acquis une expérience reconnue universellement. Alors comment procède-t-on ?

Une opération fait l'objet d'une préparation, sous la responsabilité du gouvernement concerné, mais avec l'appui opérationnel de la Banque, qui éventuellement apporte déjà des ressources pour la financer. L'étude de faisabilité étant faite, le projet est évalué et on négocie avec l'emprunteur les conditions et les conventions de prêt ; une fois les engagements du gouvernement signés, le projet est présenté au Conseil d'administration pour approbation et entre alors en phase d'exécution et de supervision. La responsabilité d'exécution revient au pays, la supervision à la Banque Mondiale : nous nous assurons que tous les éléments nécessaires au bon déroulement du projet sont réunis, et nous avons un droit de regard sur ses comptes - ils doivent être audités chaque année - ainsi que sur les marchés qui sont proposés, ce qui suppose l'examen des appels d'offres et de la sélection des entreprises. À ce stade, il y a malgré tout de 10 à 20 % de projets qui posent problème et exigent une vigilance particulière. Le projet s'exécute sur une période de trois à cinq ans avec des décaissements qui peuvent aller jusqu'à huit ans. Ensuite on passe en phase d'évaluation rétrospective. Il faut d'abord demander à l'emprunteur de faire sa copie d'auto-évaluation. Après cela le département responsable fait un rapport d'achèvement de projet précisant ce qui a et n'a pas marché, avec des recommandations pour l'avenir, très largement diffusées sur le réseau Internet externe et interne.

⁷ "Next steps" en anglais.

Mais il y a des cas où évaluer un projet individuellement n'est pas suffisant, il faut aussi une évaluation :

- de la relation globale avec un pays, par exemple avec le Sénégal de 1980 à 1990, en mettant en évidence les dysfonctionnements ;
- d'un point de vue sectoriel : on étudie vingt-cinq projets de développement urbain et nous diffusons les leçons générales que l'on peut en tirer ;
- à chaud : par exemple l'assistance technique à la gestion économique en Afrique pour y apporter immédiatement toute amélioration possible ;
- dix ans après la fin d'un projet : par exemple pour savoir si ce que nous avons financé en 1980 a apporté effectivement à l'économie les effets que l'on souhaitait à terme.

Le résultat de tous ces travaux d'évaluation montre que bien des difficultés sont génériques au pays et que certains secteurs sont particulièrement difficiles par exemple le développement rural et la santé.

Vaste sujet

Ces différents regards que nous avons évoqués sont très importants, mais on aurait pu parler aussi de celui des écologistes ou de celui des ONG⁸ qui nous disent que nous n'agissons pas assez dans le secteur social ; en réalité on ne peut résumer ici tous les points de vue car leur nombre est infini !

⁸ ONG : Organisation Non Gouvernementale

DÉBAT

La Banque Mondiale

Un intervenant : *Quel rôle Keynes a-t-il joué pour la Banque Mondiale ?*

P. Dufour : John Maynard Keynes a milité pour la création d'une banque centrale au niveau mondial avec un instrument de réserve, mais cela ne s'est pas réalisé exactement comme il le souhaitait. La crise des années 1930 s'est généralisée parce que les pays se sont fermés les uns par rapport aux autres ; les économistes de l'époque ont alors suscité la création du FMI (Fonds Monétaire International) pour qu'il assure une surveillance des politiques financières aussi bien des pays riches que des pays pauvres de sorte qu'ils ne se fassent pas une concurrence déloyale ; pour l'ensemble des pays du monde le FMI a encore une fonction de surveillance très forte. Sur le plan du commerce, les Américains ont torpillé à cette époque la résolution de créer l'OIC⁹, de peur de se voir dicter des règles commerciales : il n'en est resté qu'un embryon, le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ; il faut reconnaître qu'au cours des trente années qui ont suivi il y a eu des concessions croissantes jusqu'à arriver à l'Uruguay round où le désarmement douanier est quand même devenu important. En fait, la Banque Mondiale ne s'inscrivait pas dans cette logique de police commerciale et financière mais dans une logique de reconstruction et de développement pour aboutir à un monde où les transactions financières seraient transparentes. Comme les échanges nourrissent la croissance et puisque les pays étaient inégaux devant cette réalité, il fallait une institution financière dont la vocation soit de les aider à mettre le pied à l'étrier.

Int. : *Quels sont les effectifs de la Banque Mondiale ?*

P. D. : À la fin de l'exercice 1995, il y avait six mille employés - dont quatre mille cadres venant pour 59 % des pays industrialisés, 41 % des pays en développement - et mille cents

⁹ OIC : Organisation Internationale du Commerce.

consultants. En tenant compte des nombreuses personnes assurant de brèves vacances, le chiffre global doit osciller entre huit et neuf mille personnes.

Int. : *Comment la Banque est-elle organisée ?*

P. D. : Les opérations font l'objet des vice-présidences géographiques citées ci-dessous avec l'indication du pourcentage de financement de la Banque Mondiale :

- l'Afrique12 %
- le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord8 %
- l'Amérique Latine25 %
- l'Europe et l'Asie Centrale15 %
- l'Asie du Sud15 %
- l'Asie de l'Est et le Pacifique25 %

Il y a des personnes dont la responsabilité s'exerce au niveau d'un pays, et d'autres dont la vocation est plus technique. Il y a également pour chaque continent un département technique chargé des politiques sectorielles.

En dehors de l'aspect géographique, des vice-présidences thématiques correspondent aux trois vecteurs d'intervention de la Banque Mondiale :

- le développement efficace, qui s'appuie sur la promotion du secteur privé ;
- le développement durable et l'environnement ;
- l'organisation des ressources humaines.

Au-dessus de tout cela, il y a le département *International Economics* et le département *Development Policies*. Ce sont ces départements qui réfléchissent sur les perspectives de l'économie mondiale pour les dix ans à venir, et sur les politiques d'ajustements structurels ; l'Institut de Développement Économique - notre école pour les cadres des pays en développement - en fait partie.

James D. Wolfensohn est notre président depuis un an ; un article paru dans le *Financial Time* il y a quelques semaines souligne qu'il a su rénover l'image de la Banque Mondiale auprès du public, et s'atteler à l'intérieur à introduire des changements de grande ampleur : supprimer le nombre d'échelons hiérarchiques afin que les équipes soient plus informelles autour d'un chef d'équipe, désormais seul responsable du programme d'un pays.

À propos des objectifs

Int. : *La variété et le nombre de partenaires que la Banque Mondiale doit satisfaire la conduit sans doute à poursuivre des objectifs éclatés et contradictoires et quand il y a autant d'objectifs, il y a un risque de n'en atteindre aucun !*

P. D. : Il est vrai que nous avons beaucoup de gens à satisfaire mais tous les objectifs ne sont pas mutuellement exclusifs et il y a nombre de situations où tout le monde est gagnant. Dans les cas où les contradictions seraient inévitables, le caractère multilatéral de la Banque lui permet de neutraliser les interférences et de promouvoir le développement. C'est plus difficile pour les banques régionales de développement, où le nombre des acteurs est beaucoup plus limité, et où il n'y a pas ce jeu à somme nulle des vibrations spécifiques aux uns et aux autres. Donc je vois ça comme une chance.

La réforme interne

Int. : *La nomenclatura interne consolide le système par la course au chiffre d'affaires engagé avant la clôture de l'année, objectif probablement majeur pour une hiérarchie de montrer qu'elle travaille ; on mesurait alors l'efficacité de la Banque à la croissance de son chiffre d'affaires alors que c'est maintenant l'évaluation des résultats sur le terrain qui est mise en avant, d'où la réelle difficulté de la réforme. D'ailleurs la Banque semble vivre une difficulté récurrente : elle vit pratiquement une réforme par an.*

P. D. : Notre président, début avril, a rencontré la hiérarchie pour lui dire à peu près ceci : avec les clients, les actionnaires et les autres personnels de l'Institution, le courant passe, mais quand je m'adresse à vous, les managers, je me heurte à un mur de verre. D'où les secousses apportées à l'organigramme : pour changer de culture il y a un véritable effort de choisir les meilleurs, peu importe le rang ou le grade antérieur, et c'est douloureux dans une institution où cette pratique n'a rien de coutumier.

Je n'ai pas vraiment ressenti une réorganisation par an : celles qui ont réellement laissé des traces ont été menées en 1976, 1987 et 1993. Mais ce qui permet à l'institution de fonctionner malgré ces bouleversements, c'est en grande partie le dévouement de son personnel. On observe bien à la Banque Mondiale cette dichotomie entre les structures, qui sont le reposoir de sa mémoire institutionnelle, et les réseaux informels, qui sont toujours actifs pour essayer de faire avancer la réflexion sur le développement. Un de mes collègues compare cela aux récifs de corail : des milliers d'animaux vivants, à mesure de leur avancée, constituent la pierre, la structure figée qui restera en place. Ainsi la Banque ne finançait pas l'éducation avant les années 1970, ni la santé avant les années 1980, les projets urbains n'ont démarré qu'en 1976-1977, on se contentait auparavant de construire des centrales électriques, des routes et des ports. Il y a eu en fait une révolution fondamentale de l'aide au développement ; au début on disait : faisons des infrastructures et le reste suivra ! Cela ne s'est pas vérifié ! Alors, soutenons des projets productifs : l'agriculture, le développement rural, l'industrie. Mais ça ne va pas non plus sans une réflexion préalable sur les paramètres de politique économique, réflexion elle-même insuffisante si on ne s'attaque pas également à la disponibilité des compétences, puis aux attitudes pour garantir une certaine éthique dans les affaires publiques, et susciter l'esprit d'entreprise pour les opérateurs économiques. Ainsi, au fur et à mesure du cheminement dans la recherche des paradigmes de développement, on se rend compte que l'on aborde des facteurs de plus en plus immatériels. Dans son livre "Du miracle en économie", A. Peyrefitte montre que c'est la conjonction à un moment donné d'une certaine alchimie dans l'inconscient collectif d'un peuple qui provoque des déclics. Nous sommes aujourd'hui dans une situation où les leçons des cinquante dernières années sont correctement intégrées, ce qui permet à certains pays de faire des pas de géants : l'Angleterre a mis soixante-dix ans pour doubler son PNB (Produit National Brut) par habitant au siècle dernier, la Chine a atteint ce résultat en seulement sept ans.

La course au chiffre d'affaires s'est nettement ralentie, sauf dans certaines divisions opérationnelles qui se sentent menacées par des réductions d'effectifs ou une refonte de l'organigramme. Pour en finir avec cette culture où chaque division développe un activisme effréné principalement pour assurer sa pérennité, la désignation d'un responsable - qui va décider seul des actions à entreprendre pour un pays - est une réforme essentielle.

De l'importance des lunettes

Int. : *Toutes les institutions fonctionnent sur un triple registre : ce que l'on veut, ce que l'on pense et ce que l'on fait. Le passage entre ces trois étapes se heurte à la pesanteur des choses : entre ce que l'on veut et ce que l'on pense il y a le réel, et entre ce que l'on pense et ce que l'on fait s'intercalent les procédures. Heidegger disait que les lunettes que l'on porte sont l'objet le plus difficile à voir.*

P. D. : Nos lunettes économiques et financières nous amènent à exercer notre bon sens économique et nous sommes utiles à nos clients en les aidant à éclairer leurs choix de

gestion : que faire avec l'argent disponible ? Un exemple : au Congo, le budget de la santé ne permet pas à la fois de faire fonctionner correctement l'hôpital de Brazzaville et les centres de soins de santé primaire dans les campagnes. Au lieu de dire : "*la santé pour tous en l'an 2000 en Afrique*", nous disons : "*avec quatorze dollars par habitant vous pouvez réduire de 25 % l'impact de la morbidité et de la mortalité*".

Tous les rapports de la Banque Mondiale commencent sur un ton optimiste : "*Les choses ont évolué dans le bon sens, et c'est ce que nous voulons*". Mais le réel est bien là ; vous avez parlé de pesanteur, je constate une viscosité. Cependant nous avons une chance unique : notre machine financière permet d'accélérer le passage entre ce que l'on pense et ce que l'on fait. À titre d'exemple nous augmentons nos engagements financiers auprès des pays qui font un effort pour orienter leurs dépenses vers les secteurs sociaux au dépend de dépenses improductives ; on peut mesurer que dans les interventions de l'institution le tiers des projets vise la lutte contre la pauvreté.

Mais nous butons effectivement sur les procédures. Par exemple, comme ce sont les entreprises qui créent la richesse, faciliter l'émergence d'un tissu d'entreprises est un objectif facile à fixer, mais le nombre de registres sur lesquels il faut jouer pour l'atteindre est tel que cela devient une tâche considérable.

Des éléments de fragilité

Int. : *Si la Banque est régulièrement remboursée de ses prêts anciens, c'est dans un certain nombre de pays parce qu'il rentre plus d'argent qu'il n'en sort. Dans le cas contraire, ils se retrouvent à ne plus pouvoir rembourser la Banque. Donc j'apporte une nuance à ce qui a été dit sur le non réaménagement de la dette : quand on fait un nouveau concours d'ajustement structurel qui vient abonder le budget, compte tenu de la fongibilité des fonds, cet argent permet de rembourser le prêt ancien de la Banque. Par ailleurs, si la Banque Mondiale est aussi bien remboursée c'est assez largement parce que les aides bilatérales, quand il y a un problème sur un pays, aident ce pays à rembourser la Banque Mondiale.*

Mais il y a dans cette organisation une fragilité : si la Banque Mondiale devait faire appel au capital auquel se sont engagés à souscrire les actionnaires, ça pourrait poser un problème. Les États-Unis notamment, n'ont pas voulu apporter leur quote-part à la reconstitution de l'AID parce qu'il y a une remise en cause de l'aide au développement ; or la Banque Mondiale est quand même fondamentalement une banque de développement, donc on commence à craindre que les actionnaires lui retirent leur confiance.

P. D. : Il est vrai qu'aujourd'hui le consensus sur l'aide au développement est fragile, il y a une perte d'*affectio societatis* non seulement pour la Banque Mondiale mais pour l'ensemble du développement. Dans le cas de la Banque Mondiale ça pourrait effectivement faire voler l'institution en éclats, à commencer par l'IDA. Il est également vrai que les institutions internationales sont une cible rêvée pour les citoyens internationaux et les ONG par exemple sont très présentes, leur capacité de mobilisation est redoutable ; certes il faut les remercier de nous avoir empêché de commettre des erreurs, mais en même temps il nous faudra amener ces lobbies à discuter sur le fond et non pas simplement sur des attaques parfois excessives.

La corruption

Int. : *Pendant quatre ans conseiller du Président du Togo et un an au Tchad, j'ai été frappé, il y a plus de dix ans, par la complaisance des représentants du PNUD¹⁰ et parfois aussi d'experts principaux de la Banque Mondiale à l'égard de la corruption : ils fermaient les yeux. J'espère que l'évolution s'est faite dans le bon sens.*

P. D. : Très récemment, à Londres, le président a dénoncé avec virulence la corruption comme un terrible obstacle au développement ; mais on ne peut agir que sur ce que l'on

¹⁰ PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement.

contrôle et c'est la raison pour laquelle, à titre personnel, je suis très ennuyé de constater que les crédits d'ajustement structurel, non alloués à des dépenses ou à des secteurs précis, peuvent donner lieu à des achats de toutes natures ; heureusement les projets sont tout de même assez bien verrouillés. Ce problème est de plus en plus évoqué comme un problème majeur dans les rapports de la Banque ; nous essayons aussi de le traiter en tête à tête avec les principaux intéressés, pour faire ressortir les conséquences néfastes de ce genre de pratique.

Indésirables retombées

Int. : *L'efficacité de la Banque Mondiale doit se mesurer à travers ses projets et non pas à ses résultats financiers. Je suis donc très surpris du grand nombre de projets sur lesquels vous reconnaissez avoir des problèmes. En fait la Banque Mondiale donne l'impression d'être l'outil d'un lobby international dont l'objectif est de faire passer une certaine idéologie d'ajustement structurel, de libéralisation, d'ouverture des frontières, de privatisation, etc. Ne met-elle pas comme condition à son aide au développement la mise en œuvre d'une telle politique, au détriment du social, de la richesse de nos ressources humaines, dans la mesure où comme cela s'observe quotidiennement au Maroc, il y a moins d'efforts pour la santé, la formation, etc. ?*

P. D. : Ajustement structurel, résultat désastreux, impact social, il y a là un amalgame qui me désespère ; autrefois quand on perdait son job en Afrique, on disait : j'ai été "conjuncture". La Banque Mondiale a remis à flot les pays d'Afrique à la seule condition qu'ils mettent un peu d'ordre dans leurs affaires ; alors les gens n'ont plus été conjuncture mais "ajustés". Il y a une incompréhension profonde dans l'opinion publique, même chez les économistes et les universitaires de ce qu'est l'alternative aux politiques d'ajustements structurels. L'ajustement structurel est une sorte de purgatoire, c'est vrai, mais il doit conduire à une économie plus performante qui permettra d'améliorer le sort des populations ; des pays comme la Tunisie sont sur cette voie difficile mais font d'énormes progrès. Au Maroc la situation est plus délicate parce que la priorité absolue a été donnée à une restauration rapide des équilibres macro-économiques, ce qui a permis au pays de dire avec fierté qu'il n'a plus besoin de faire appel au FMI. Mais pour atteindre aussi vite ces objectifs macro-économiques, ce sont les investissements sociaux qui ont souffert et c'est le résultat d'un choix de politique. Depuis plusieurs années, dans les rapports de la Banque - en particulier celui de 1994 concernant la pauvreté au Maroc et ceux réalisés récemment à la demande de Sa Majesté - il y a eu un rappel vigoureux de la nécessité pour le pays de s'attaquer aux problèmes sociaux qu'il rencontre.

Mondialisation triomphante ou domptée ?

Int. : *Vous avez accompagné votre président au sommet de Davos et au G7. Que pouvez-vous en dire ?*

P. D. : Je suis beaucoup plus à l'aise avec les thèmes du G7 qui proposent d'appriivoiser la mondialisation au bénéfice de tous, par opposition à ce triomphalisme de la mondialisation capitaliste qui était celui de Davos. L'appropriation par le politique de la réalité des banques, des entreprises et des économistes me semble être une avancée formidable dans le débat économique international, parce que les politiciens sont élus par des citoyens qui ont une vie, qui souffrent, qui sont au chômage... et qui réfléchissent à toutes ces questions.

Diffusion janvier 1997