

Matthias Finger
Pascal Tornay

**L'évolution de la politique de la Banque
Mondiale dans les années 1990:
quel rôle pour l'Etat ?**

Working paper de l'IDHEAP 7/2001
UER: Management des entreprises publiques

L'évolution de la politique de la Banque Mondiale dans les années 1990: quel rôle pour l'Etat ?

Matthias Finger¹
Pascal Tornay²

UER: Management des entreprises publiques

Working paper de l'IDHEAP no 7/2001
mai 2001

© 2001 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

¹ Professeur, Management des Entreprises Publiques, IDHEAP, Lausanne; email : mfinger@isp.fr

² Collaborateur scientifique, IDHEAP

Résumé

Ce texte analyse l'évolution de l'attitude de la Banque Mondiale par rapport à l'Etat. Il montre notamment que cette attitude a considérablement changée au cours des années 1990, et ceci à la suite d'un certain nombre d'échecs de politiques de la Banque elle-même, en particulier les échecs des programmes d'éradication de la pauvreté, ainsi que des programmes d'ajustement structurel. A la suite de ce changement d'attitude, la Banque envisage maintenant un « Etat minimal, mais fort », capable d'assurer la sécurité juridique, d'éviter des distorsions de marché, de maintenir la stabilité macro-économique et d'attirer les investissements nécessaires.

Abstract

This text analyzes the evolution of the World Bank's attitude towards the State. It shows how this attitude has considerably changed during the 1990s, and this as a result of the failures of some of the World Bank's policies, in particular the programs to eradicate poverty, as well as the programs of structural adjustment. As a result of this changed attitude, the World Bank now envisions a « minimal, yet strong State », capable of ensuring legal security, avoid market distortions, maintain macro-economic stability, and attract the necessary investments.

Zusammenfassung

Dieser Text analysiert die Entwicklung der Haltung der Weltbank gegenüber dem Staat. Er zeigt, unter anderem, wie sich diese Haltung während der 90er Jahre grundlegend verändert hat, und dies als direkte Konsequenz gewisser Versagen der Weltbank, insbesondere, das Versagen des Programms zur Armutverminderung, sowie das Versagen der Strukturanpassungsprogramme. Als Folge dieser veränderten Haltung sieht die Weltbank jetzt einen « minimalen, jedoch starken Staat » vor, der in der Lage ist, die Rechtssicherheit zu garantieren, Marktverzerrungen zu verhindern, die makro-ökonomische Stabilität zu sichern, und die notwendigen Investitionen anzuziehen.

Les institutions financières internationales ont été le théâtre de changements énormes et de réorientations constantes depuis leur fondation à Bretton Woods aux États-Unis en 1944. Elles sont nées dans un cadre historique de profonds traumatismes sociaux. Après la Deuxième Guerre Mondiale, la reconstruction et le développement ont dû être repensés à travers des structures communes de financement tant les États protagonistes avaient été affaiblis politiquement et économiquement. Il est donc important de saisir en premier lieu, les objectifs (moyens et fins) des fondateurs des institutions de Bretton Woods et en deuxième lieu les changements et les ruptures intervenus entre 1989 et 1993 dans les pays de l'ancienne Union Soviétique pour pouvoir comprendre l'évolution actuelle des politiques de la Banque Mondiale

Notre but central est, à partir de là, de dégager les grands axes de la politique de la Banque mondiale sur les moyens d'éradiquer la pauvreté, d'en résumer les grandes lignes et d'en appréhender l'évolution par une mise en perspective avec les changements intervenus vers la fin des années 80 et au début des années 90, c'est-à-dire (1) l'effondrement de l'économie planifiée en Ex-URSS et en Europe centrale et orientale, (2) la crise budgétaire de l'État-providence dans la plupart des pays industrialisés, (3) le rôle important de l'État dans le "miracle économique" en Asie orientale, et dans la crise financière qui s'est ensuivie, et (4) l'effondrement de l'État et la multiplication des urgences humanitaires dans plusieurs parties du monde.

Les rapports entre les bouleversements profonds des années 90 et les réorientations des politiques structurelles de la Banque mondiale étant supposés intimes, il nous est apparu important d'examiner plus en détail l'évolution de la vision qu'a la Banque mondiale de la place de l'État, de son rôle dans la société et des réformes qu'elle prétend être nécessaires dans un monde en mutation. En effet, à la suite des événements précités, la Banque mondiale a assez nettement modifié sa vision de l'État. Il semblerait qu'elle soit passée d'une vision *économiste* (État véritablement minimal) à une vision plus policière et sociale de l'État dont nous examinerons plus en détail les caractéristiques.

Une fois explicitées les évolutions théoriques et politiques, nous avons cherché à faire apparaître un réseau de causes et de raisons expliquant ces changements. Sans vouloir nous enfermer dans un schéma, peut-être séduisant et limpide mais assurément incomplet, nous nous sommes efforcés de prendre en compte plusieurs niveaux d'explication, à la fois matériel et idéal, à la fois résultant des (dés)ordres du monde en les provoquant.

Finalement, nous effectuerons une analyse plus critique des stratégies de réduction de la pauvreté menées par la Banque mondiale en faisant ressortir les raisons idéologiques et politiques qui sous-tendent son discours et en mettant en lumière les échecs des politiques strictement néo-libérales.

Aperçu historique

Lorsqu'il devint évident aux yeux des Alliés que les puissances de l'Axe allaient perdre la Guerre, l'urgence d'un nouvel ordre mondial encore à définir se fit sentir. Dans le domaine économique, deux approches prévalaient: un laisser-faire rigoureux d'une part, et un capitalisme "social", duquel l'État ne serait pas complètement absent, d'autre part. C'était en fait essentiellement un débat anglo-américain, les Britanniques se rangeant derrière l'opinion de Keynes alors que les

Américains étaient beaucoup plus sensibles aux arguments de leurs capitaines d'industries, extrêmement réticents à l'idée de toute ingérence de l'État dans leurs affaires. La solution apportée à cette opposition est dégagée à la conférence de Bretton Woods (1^{er} au 22 juillet 1944): on y décide la création de deux organismes. Le FMI, chargé de maintenir la stabilité du système monétaire international, et la Banque pour la reconstruction et le développement (BIRD), institution accordant des prêts afin de financer des projets de reconstruction (on pense aux ravages de la Guerre en Europe), et, à plus long terme, de favoriser le développement économique de l'ensemble de la planète.

En 1950, l'organisation comptait 48 États membres et l'essentiel de son activité était consacré à la reconstruction de l'Europe. Elle est encore une institution assez modeste à cette époque. C'est surtout la présidence d'Eugène R. Black (1949 – 1962), la troisième de l'histoire de la Banque, qui contribua à asseoir définitivement l'institution (désormais reconnue de par le monde), ses mécanismes internes, et notamment les tâches du Président et du Conseil d'administration, ainsi que les rapports qu'ils entretiennent.

Sous cette présidence voient le jour deux organismes liés à la BIRD: ce sont la Société financière internationale (SFI) en 1956, et l'Association internationale de développement (IDA) en 1960. La première stimule l'implantation d'entreprises dans les pays en développement alors que la seconde finance à des conditions exceptionnellement avantageuses des projets dans les pays les plus pauvres. La Banque mondiale (ou plutôt son « groupe », comme on le qualifie habituellement) oriente donc ses activités, à partir de ce moment, principalement vers les pays du Tiers Monde. Plusieurs autres agences sectorielles vont aussi être créées, affinant l'action de l'institution concernant des points plus précis.

Malgré l'extraordinaire croissance de la Banque durant ces années, certains défauts apparaissent déjà dans son fonctionnement. Mais, ce n'est qu'en 1972, par exemple, qu'elle commence à évaluer ses actions *a posteriori*, illustrant le manque d'autocritique souvent relevé à son propos. A cette période, le processus de décolonisation bat son plein, et en dix ans (de 1954 à 1964), le nombre de membres de la Banque mondiale passe de 56 pays à 102, augmentant fortement la quantité de crédit alloués.

Au moment de quitter son poste (en 1967), le Président George Woods montre les plus sérieuses réserves quant à l'avenir de la politique de développement dans le monde. Son successeur, Robert McNamara, fait au contraire exploser le total des sommes prêtés aux pays en voie de développement. Mais malgré la richesse créée dans le Sud, on s'aperçoit que d'autres facteurs peuvent avoir une influence déterminante sur le développement. C'est aussi McNamara qui implente cette impression durable que la Banque mondiale a pour tâche principale de combattre la pauvreté.

Son successeur (Tom Clausen), désigné par la toute nouvelle administration Reagan, reflète bien les options politico-économiques de cette dernière: le néolibéralisme. Ce n'est que vers la fin des années 80 que la Banque réalise l'échec de sa politique, et notamment des tristement célèbres politiques d'ajustement structurel (PAS). Des années désastreuses d'errance politique de la part de la Banque ont ainsi contribué à précipiter le Tiers-Monde dans la misère.

En 1990, 152 pays étaient membres de la Banque mondiale, et ses prêts se montaient à US\$ 89 milliards. Les interventions effectives de l'institution ont été

multipliées par 46 entre sa création et 1990.¹ Mais si la Banque a réussi à survivre à plus de cinquante ans de changements et à l'évolution spectaculaire des rapports internationaux, c'est principalement grâce à sa capacité de redéfinir sa raison d'être, ses objectifs et les moyens à mettre en œuvre à cette fin.

La Banque Mondiale en tant qu'institution

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, il faut davantage parler du *groupe* de la Banque mondiale. Celui-ci réunit en fait cinq entités, à savoir :

- la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (IBRD en anglais),
- l'Association Internationale de Développement (IDA en anglais),
- la Société Financière Internationale (IFC en anglais),
- le Centre International pour le Règlement des Différends relatifs aux Investissements (CIRDI), créé en 1966, et
- l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI), existant depuis 1988.

Ces organismes indépendants connaissent néanmoins certaines structures communes, à commencer par leur président, qui est par définition celui de la BIRD. Le président actuel est James Wolfensohn. Le président a, comme nous l'avons vu, une importance déterminante. Durant son mandat (cinq ans), il oriente véritablement la politique de la Banque.

Plus précisément, cependant, nous devons distinguer trois « ouvoirs » à la Banque Mondiale, à savoir:

- Les États membres: fonctionnant comme une association, les membres forment une communauté financière adhérant aux objectifs de la Banque. Suivant leur importance relative, un certain nombre de voix sont attribuées aux États en fonction de leurs contributions financières, favorisant ainsi les pays les plus riches dans le processus de décision.
- Les organes d'administration: le Conseil des Gouverneurs et le Conseil des Administrateurs (qui élit le Président).
- Les organes de gestion: la Présidence, les différents services techniques et politiques de la Banque, ainsi que le Département de l'évaluation rétrospective des opérations. Le président est en fait toujours un Américain. En fin 2000 la Banque comptait environ 10'000 collaborateurs et opère avec un budget annuel d'environ 1 Mia. de \$.

Politique de lutte contre la pauvreté

C'est devenu une tradition, à chaque clôture de décennie la Banque Mondiale fait paraître un volumineux rapport sur la pauvreté dans le monde. C'est une forme de bilan des dix années écoulées, et un programme d'action pour le futur. Il concerne, comme nous l'avons dit, l'élément central qui justifie l'institution, à savoir l'éradication de la pauvreté dans le monde. Ces rapports constituent aussi une

¹ Nous reprenons les chiffres fournis par Ivan Christin, *La Banque Mondiale*, Paris, PUF, 1995, p. 13

excellent illustration de l'idéologie et des procédés rhétoriques soutenant le discours de la Banque mondiale.

De 1990 à 2000, de nombreux changements sont venus modifier les solutions imaginées pour répondre au problème posé par la pauvreté dans le monde. En 1990, le Président Barber Conable affirmait « *que le nombre de pauvres baissera de manière spectaculaire* » en Asie, et que les indicateurs sociaux s'amélioreront presque partout.¹ Ce bel optimisme s'appuyait sur la définition d'un programme d'action très général, résumé en ces termes: « *pratiquer, tout d'abord, un type de croissance qui mette à profit ce qui est la plus abondante des ressources du pauvre, à savoir sa force de travail; lui donner, ensuite, largement accès aux services sociaux de base*». ² Dix ans et quelques échecs plus tard, les recettes sont adaptées, et on découvre la politique en trois axes de la Banque mondiale : « *promoting opportunity, facilitating empowerment, enhancing security* ». On complexifie un peu le message, et on abandonne la temporalité très libérale présentée en 1990, qui sous-entend que le développement et les progrès sociaux suivront forcément la croissance économique. Nous allons maintenant présenter plus précisément ces approches, en commençant par la définition que donne la Banque de la pauvreté.

En effet, il serait vain de gloser sur la réduction de celle-ci si on ne se préoccupe pas tout d'abord d'en proposer une définition. Cependant, comme le remarque Richard Poulin, « la pauvreté est une notion faiblement conceptualisée ». ³ En 1990, malgré la conscience diffuse qu'il existe une pauvreté qualitative, la définition implicite de l'extrême pauvreté est donnée relativement au revenu: vivre avec moins de US\$ 1 par jour. Le rapport 2000 est un peu plus disert et rigoureux, son premier chapitre titre en effet : « nature et évolution de la pauvreté ». En voici les premières lignes: « *La pauvreté est l'absence prononcée de bien-être. (...) Etre pauvre, c'est avoir faim, ne pas bénéficier d'un abri et de vêtements, être malade et ne pas être soigné, être illettré et ne pas être scolarisé. (...) Les pauvres sont particulièrement vulnérables aux événements hors de leur contrôle. Ils sont souvent mal traités par les institutions et organes de l'État et de la société, et exclu de ces mêmes institutions. Ce rapport accepte la vision traditionnelle de la pauvreté, englobant à la fois les carences matérielles et les chances réduites en matière de santé et d'éducation (...), mais aussi la vulnérabilité et l'exposition aux risques, ainsi que le manque de pouvoir et l'absence de personnes à l'écoute des pauvres*». ⁴ On constate un véritable effort conceptuel de la part des rédacteurs, mais on s'aperçoit en fait, à la lecture plus attentive de la suite du rapport, que la pauvreté se définit par *la carence d'occidentalisation*. Toutes les variables, tous les critères sont pensés en fonction de cet étalon.

Nous allons revenir brièvement sur les éléments du rapport 2000 et ses trois axes censés supprimer la misère dans le monde. Les rédacteurs s'y accrochent, comme si la répétition avait une quelconque valeur probatoire. James Wolfensohn, dans son avant-propos, présente déjà cette stratégie d'action: *opportunity, empowerment* et *security*.⁵ Les dix premières pages du rapport nous les exposent deux fois dans des termes presque similaires, et ces concepts sont de nouveau développés aux pages 38 et suivantes, sans compter que l'entière publication ne se construit qu'autour de ceux-ci (sujets des parties II, III et IV). Ces procédés font

¹ Rapport sur le développement dans le monde 1990, *op. cit.*, p. IV

² Rapport sur le développement dans le monde 1990, *op. cit.*, p. III. C'est nous qui soulignons.

³ Richard Poulin, Pierre Salama (dir.), *L'Insoutenable Misère du monde*, Hull, Vents d'Ouest, 1998, p. 9

⁴ *World Development Report 2000, op. cit.*, p. 15

⁵ Termes que nous avons renoncés à traduire, mais dont le sens est assez clair de toute manière

apparaître l'habitude bien installée de simplification des problèmes, que Béatrice Hibou, notamment, a bien disséquée.¹ L'essentiel paraît souvent être l'efficacité rhétorique, davantage que l'honnêteté analytique.

Le concept d'*opportunity* recouvre la vision la plus "libérale" de la Banque, puisqu'il désigne les opportunités accordées aux pauvres par le marché ou l'État, pour leur propre développement économique et social. Le pauvre est essentiellement considéré dans sa capacité à *travailler*, et il est capital de lui fournir la chance de pouvoir le faire. Cela signifie donc la constitution d'un réseau routier correct, un marché du travail ouvert, un approvisionnement en énergie, des écoles, des banques, etc., tout en sachant que le meilleur garant de ces acquis est la croissance économique. C'est bien la notion centrale de ce premier axe, car la croissance, selon les études de la Banque mondiale, réduit la pauvreté. Une vision ancienne commande cette réflexion, où on retrouve des politiques déjà développées dans les années 60 et 70.

L'*empowerment* désigne quant à lui la deuxième phase de prise de conscience concernant les conditions de vie dans le Tiers Monde, plus centrée sur le rôle que l'État possède. Il s'agit d'assurer à tous l'accès aux institutions et aux services fournis par l'administration ou tout autre organisme social. Cela se traduit donc par deux modes d'action distincts: la réduction des inégalités (sexuelles, ethniques, sociales) d'une part, et l'amélioration de l'efficacité étatique de l'autre (notamment à travers la diminution de la corruption). On remarque néanmoins que ce deuxième axe reste focalisé sur la croissance, l'État n'y est qu'un moyen. Sous cet étendard se trouvent également les projets de régionalisation et de décentralisation. Même si les préoccupations relatives à la sphère publique ne sont pas nouvelles, la version 2000 est plus englobante et variée.

Finalement, on reconnaît que les impondérables affectent plus lourdement les pauvres, et qu'il est nécessaire de leur accorder une protection spéciale. La *security* doit les couvrir contre les désastres naturels, les crises économiques, les handicaps personnels et les maladies. Là encore, les collectivités publiques ont un rôle déterminant, et l'implantation de programmes d'assurances étendus s'impose.

Bien entendu, la Banque mondiale prend soin de ne pas proposer de hiérarchie entre ces trois concepts: ils sont complémentaires et inséparables les uns des autres. Ils s'influencent réciproquement, tout en requérant des solutions séparées. La reconnaissance de la complexité sociale pose toujours quelques problèmes à l'institution, même si elle a considérablement évolué depuis ces lignes écrites en 1990. L'ambiguïté fondamentale de la Banque Mondiale est bien celle-ci: son discours devrait être à la fois "scientifique" et performant. Si sa simplification est certainement peu convaincante d'un point de vue strictement économique ou sociologique, elle est efficace politiquement, elle emporte l'adhésion.

Afin de percevoir plus précisément la part d'illusion située dans ces rapports, nous allons examiner certaines contributions d'auteurs critiques quant aux *résultats* des politiques de la Banque mondiale concernant la réduction de la pauvreté dans le monde. Michel Chossudovsky remarque que: « *l'ajustement structurel conduit à une forme de "génocide économique", réalisé grâce à la manipulation consciente et délibérée des forces du marché*»,² et ajoute « *depuis le*

¹ Béatrice Hibou, « Banque mondiale : les méfaits du catéchisme économique », *Esprit*, Paris, n°245, août-septembre 1998

² *The Globalisation of Poverty*, Londres, Zed Books, 1997, p. 37

début des années 1980, les “stabilisations macro-économiques” et les “programmes d’ajustement structurel” imposés par le FMI et la Banque mondiale aux pays en voie de développement ont précipité dans la misère des centaines de millions de personnes». ¹

Le tableau brossé par cet auteur est négatif, mais ses exemples sont malheureusement nombreux: Somalie (où le FMI serait responsable des dernières famines), Rwanda, Inde, Bangladesh, Brésil, Pérou, Bolivie ou Russie (exemple éloquent d’une politique délibérée d’affaiblissement économique et stratégique). Selon lui, les institutions de Bretton Woods ont gravement failli à la tâche qu’elles s’étaient données, mais, plus grave, ont aussi été utilisée par les États-Unis comme un moyen efficace de politique étrangère. Les conséquences catastrophiques de ces politiques sont aussi décrites par Bernard Cassen en Equateur, autre pays ayant souffert des exigences de remboursement de sa dette imposées par le FMI et la Banque mondiale. ²

Comme nous le remarquons plus haut, il est impensable de lutter contre la pauvreté sans avoir une idée précise de ce qu’elle est. Elle n’est ni un ensemble de chiffres, ni forcément un simple sentiment. Cette dichotomie souvent relevée entre la pauvreté objective et la pauvreté subjective est intéressante, ³ mais ne doit pas nous pousser à *choisir* l’une ou l’autre conceptualisation. Il nous faut reconnaître les vertus et les dangers des deux discours: d’une part une norme universelle de la pauvreté niant les particularismes locaux, d’autre part l’étouffement de problèmes qui, pour être bien réels, ne sont pas reconnus par une société. Il nous semble que la Banque Mondiale, même dans son dernier rapport, ignore cette complexité, et ne se donne guère la peine de définir rigoureusement les fondements d’un programme éthique préalable à toute action.

Causes des changements d’orientation de la politique de la Banque Mondiale

«L’État est sur la sellette partout dans le monde. Les profonds changements qu’a subis l’économie mondiale amènent à reconsidérer plusieurs questions fondamentales». ⁴ Après nous être penchés sur les principales artères qui constituent la politique globale sur l’éradication de la pauvreté de la Banque Mondiale et son évolution durant la décennie 90, nous allons maintenant tenter de mieux saisir les causes de la réorientation de cette même politique à travers les profondes ruptures intervenues entre 1989 et 1993, soit l’effondrement de l’économie planifiée en Ex-URSS et en Europe centrale et orientale, la crise budgétaire de l’État-providence dans la plupart des pays industriels, le rôle important de l’État dans le *miracle économique* en Asie orientale, et dans la crise financière qui s’est ensuivie, et l’effondrement de l’État et la multiplication des urgences humanitaires dans plusieurs parties du monde. Ces quatre phénomènes, que nous allons aborder ci-après, sont à notre avis les principaux moteurs des réorientations doctrinales de la Banque Mondiale dans les années 90. Ils ont en tout cas eu une influence énorme sur les modifications de la conception de l’État

¹ *Ibid.*, p. 33

² Bernard Cassen, « Les institutions financières sous le feu de la critique », *Le Monde diplomatique*, septembre 2000, pp. 18-19

³ Nous renvoyons notamment au début de l’article de Pierre Salama, « Des pauvretés en général et de la pauvreté en particulier dans le tiers-monde : évaluations et mesures », in *l’Insoutenable Misère du monde*, *op. cit.*, pp. 35-37

⁴ James Wolfensohn, *Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde 1997*, *op. cit.*, p. 1

des élites pensantes de cette institution. Ils ont ensuite été le pivot des réflexions sur le redimensionnement de la mission de l'État dans un monde en mutation.

L'effondrement de l'économie planifiée en Ex-URSS et en Europe centrale et orientale

D'une manière générale, l'écroulement des systèmes à économie planifiée a donné le ton à d'autres profonds changements intervenus dans la vie économique mondiale. Ces événements ont joué un rôle central dans le fait que la Banque mondiale ait dû revoir sa conception des institutions étatiques et leurs rôles, et plus globalement des politiques de développement. Les relations politiques économiques, financières et commerciales qui allaient se tisser entre les acteurs occidentaux et les nouveaux arrivants, allaient inéluctablement devoir se transformer, se muter pour prendre en compte et intégrer ces nouveaux acteurs.

Premièrement, le fait que le système communiste s'effondre, donna des ailes au système adverse et le conforta dans sa mission salvatrice. La légitimité des régimes démocratiques et du système capitaliste et libéral se trouva raffermie et confortée. Deuxièmement, le monde entier vit que l'État paternaliste et providentiel était incapable d'offrir un cadre politique et économique viable.

La chute du système communiste donna donc l'occasion rêvée aux institutions financières internationales, dont la Banque Mondiale, de redéfinir de nouvelles lignes de conduites en matière de réduction de la pauvreté et de développement. Cet événement les contraignit à recentrer leurs réflexions sur les missions de l'État et à entreprendre des programmes de développement d'un nouveau genre, c'est à dire en tenant compte d'une nouvelle configuration mondiale d'interrelations et de rapports de force d'une part, et de leurs nouvelles analyses d'autre part. C'est dans ce cadre, le triomphe des démocraties libérales, que les élites des institutions financières internationales ont ressenti le besoin de tirer des leçons des événements survenus, d'affiner leur conception de l'État et d'en faire ressortir les principales conclusions afin d'en faire profiter les États en reconstruction et/ou en transition. L'objectif principal est de les intégrer, de les agréger au système économique financier et commercial mondial. Dans des circonstances de profonds retournements, le moment était apparu extrêmement favorable pour discuter de manière fondamentale la mission de l'État et ses enjeux.

La crise budgétaire de l'État-providence dans la plupart des pays industrialisés

Les États issus du premier conflit mondial, mais surtout du deuxième ont dû faire face à de profondes blessures tant au niveau social qu'au niveau économique ou politique. La tendance avait alors été de confier à l'État la reconstruction du pays et la protection sociale des populations. Depuis cette époque, d'innombrables tâches ont été confiées aux États qui devint un acteur indispensable et incontournable de toute vie sociale. Mais, depuis la fin de la Guerre, on a vu émerger lentement de très graves difficultés liées au financement des différentes tâches qu'on avait, antan, assignées à l'État. Le manque chronique de flux financiers (retrées fiscales insuffisantes) affaiblit les États-providence qui se virent progressivement dans l'impossibilité de fournir des prestations satisfaisantes; ce qui engendra un mécontentement croissant des entreprises et des citoyens enclins de plus en plus à l'utilisation de la fraude fiscale ou à des mécanismes particuliers

de substitution. Ainsi, la situation financière des États empira, ce qui ne fit qu'aggraver les problèmes.

C'est donc aussi cette ambiance de crise financière qui créa le cadre favorable d'émergence des nouvelles réflexions et des nouvelles considérations de la Banque mondiale à propos de la place et du rôle de l'État dans la société. Dans son *Rapport sur le développement dans le monde* de 1997, la Banque Mondiale modifie officiellement ses perspectives sur l'État et en redéfinit les concepts principaux qui, selon elle, doivent le constituer. Ainsi, ce sont les concepts d'efficacité, d'intervention économique, de protection sociale et de régulation des marchés qui ont été revus. Par ce biais, elle a reconsidéré et re-contextualisé les objectifs et le rôle de régulation qu'elle demandait à l'État de jouer, en faisant passer son rôle d'intervenant direct et de régulateur à celui de catalyseur et de partenaire.

Le rôle important de l'État dans le miracle économique en Asie orientale, et dans la crise financière qui s'est ensuivie

C'est un autre type de réflexion qu'il faut mener à propos des crises financières qui ont eu lieu en Asie orientale et à propos de leurs effets sur les changements de stratégies opérés par la Banque Mondiale. Dans certains pays, comme la Chine, s'est développé un État minimal et policier.¹ Dans de tels cas, les tâches sociales de l'État sont peu nombreuses et les charges y relatives peu élevées. Les populations n'étant pas protégées, les intérêts particuliers ont pris le dessus en créant une pression énorme sur les salaires et les prix de revient (exploitation de la main d'œuvre). Dans de telles configurations, on est parvenu sans peine à intéresser des investisseurs étrangers en faisant miroiter des gains énormes et des marges ahurissantes. Des investisseurs et des entrepreneurs ont massivement réinvesti dans différents domaines des systèmes économiques d'Asie orientale ce qui produisit un gonflement économique, rapide, trop rapide que l'État n'avait pas les moyens politiques concrets de juguler.

Tout cela amena la Banque Mondiale, une fois de plus, à revoir sa politique en essayant de réfléchir à nouveau comment l'État devait s'y prendre pour jouer un rôle satisfaisant dans ce contexte tout en laissant le jeu du marché se faire librement. Elle se rendit compte concrètement, qu'en cas de frénésie économique l'État ne devait pas se contenter de jouer un rôle de second plan (État veilleur de nuit) mais avait, à juste titre, un rôle premier à jouer au niveau de la régulation et de ce qu'elle appellera ensuite la *protection des plus vulnérables*.

L'effondrement de l'État et la multiplication des urgences humanitaires dans plusieurs parties du monde

Parallèlement aux trois phénomènes que nous venons de discuter, il en est un quatrième qui devait se faire jour un peu plus tard et qui va influencer très fortement la politique de la Banque mondiale sur l'éradication de la pauvreté. C'est une sorte de prise de conscience de l'importance de l'éducation, de la formation et de la lutte contre la misère. Nous allons parler de cinq problèmes précis qui ont

¹ Nous précisons qu'en disant État minimal et policier nous schématisons. L'essentiel étant de comprendre que les régions ayant été à la base de cette crise financière, sont des régions où les États ont un rôle interne minimal de maintien de l'ordre public et que toute tâche de protection sociale est annexe.

influencé puissamment les nouvelles réflexions des institutions financières de Bretton Woods sur l'État, mais plus particulièrement sur ses programmes d'éradication de la pauvreté et le développement.

- Les années 90 sont le théâtre de changements de régimes politiques et de transitions démocratiques (bloc de l'Est, Chine, l'ancien Zaïre, Algérie, les deux Corées) qui ont contribué à étendre le marché capitaliste mondial par le biais de l'ouverture économique et la déréglementation.
- Dans certaines régions du monde (la Corne de l'Afrique, particulièrement la Somalie, l'Éthiopie et l'Erythrée), l'État s'est complètement effondré et s'est montré incapable premièrement de maintenir l'ordre social, la paix et le droit. Deuxièmement, il n'est pas parvenu (ou n'a pas voulu parvenir) à subvenir aux besoins minimaux d'une population anéantie et affaiblie par le manque de provisions et de soins vitaux parce que les préoccupations guerrières et conquérantes dominaient.
- Dans les États qui sont passés d'une économie de guerre à une économie de paix ainsi que dans ceux qui sont passés d'une économie planifiée à une économie de marché, la corruption et l'arbitraire ont été monnaie courante. La crédibilité internationale de ces États s'est donc trouvée grandement diminuée.
- Les ONG, le CICR, ainsi que d'autres organismes humanitaires affiliés à l'ONU ont, par divers biais, réussi à sensibiliser l'opinion publique occidentale. Les situations dramatiques et la misère humaine dans laquelle vivent certaines populations d'Afrique (Éthiopie, Erythrée), d'Asie centrale (Inde, Afghanistan) ont aussi certainement été un catalyseur des réflexions nouvelles de la Banque mondiale qui s'est efforcée d'élaborer et d'intégrer dans sa politique un filet social minimal.
- La Banque mondiale a pris plus particulièrement conscience de l'importance des individus, mais plus précisément, qu'une population saine est un des facteurs essentiels pour l'établissement d'une croissance durable. En effet, pour que le système libéral fonctionne bien, il faut que chaque État soit peuplé d'individus sains et dotés de moyens financiers au moins minimaux pour qu'ils puissent faire en sorte que le système global d'échanges de biens et de services puisse fonctionner et créer des dynamiques et de la croissance. La Banque Mondiale a donc tout intérêt à prêter attention aux problématiques de la pauvreté, de la salubrité, et de l'éducation, à protéger les populations et à les sortir de leur misère pour qu'à terme elles intègrent le système mondial d'économie de marché.

La Banque mondiale et sa vision de l'État

Les causes qui ont joué en faveur d'une réorientation des politiques d'éradication de la pauvreté ont ainsi donné lieu à une nouvelle réflexion sur le rôle de l'État. Cette réflexion sur une nouvelle conception du rôle de l'État a, en retour, un impact direct sur les programmes d'éradication de la pauvreté dans ce sens où les institutions étatiques ont la mission de canaliser les intérêts particuliers qui créent d'énormes pressions sociales sur les populations fragiles. L'État, à travers le filet social minimal dont il doit être le principal garant, est donc l'acteur principal de ces programmes. De plus, si la pauvreté est une des conséquences du dysfonctionnement du marché, les organes étatiques sont les seuls à pouvoir jouer un rôle social de régulation, de protection minimale des populations vulnérables et de protection de l'environnement (rôles dits non-profitables) et c'est dans ce cadre

que l'État est un interlocuteur indispensable. Une autre contradiction qui est arrivée sur le devant de la scène est le rapport antagoniste et étroit qui existe entre la pauvreté et le *laisser-faire* absolu qui entraîne la déchéance du système libéral. Ceci a aussi été un facteur important de la discussion sur le redimensionnement du rôle de l'État dans la lutte contre la pauvreté

Ces nouvelles réflexions sont l'objet d'un rapport entier sur le développement dans le monde édité par la Banque mondiale en 1997. En ce qui concerne le moment favorable choisi pour publier ces nouvelles idées, on peut constater que ce rapport a été édité après la deuxième moitié des années 90, c'est à dire bien après que la situation en Europe de l'Est se soit apaisée pour qu'elle ne soit plus objet de controverse. A notre avis, on a attendu délibérément que les États à économie planifiée s'effondrent totalement, qu'ils ne soient plus en aucun cas une menace pour l'Occident pour négocier leur entrée dans le système capitaliste. Ainsi, la Banque Mondiale s'est assurée d'une audience large pour publier ses vérités.

Nous allons débiter en exposant d'une manière générale la vision de l'État que s'est forgée la Banque Mondiale à la suite des événements présentés ci-dessus, puis nous montrerons les liens qui unissent cette nouvelle conception de l'État et les programmes d'éradication de la pauvreté, mis en place à travers les années 90. En dernier lieu, nous illustrerons nos dires en mettant en exergue l'échec des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS).

Généralités

Sur le fond, le credo de la Banque Mondiale n'a pas changé. Son objectif est de mettre en place un État efficace. Nous allons voir plus précisément de quoi il s'agit:¹

- Premièrement, cela veut dire que l'État doit être un acteur clé dans le développement économique et social, non en tant qu'intervenant direct, mais comme partenaire, catalyseur et promoteur de la croissance.
- Deuxièmement, il doit réussir à surmonter l'écart croissant entre les demandes qui lui sont adressées et sa capacité d'y répondre. En d'autres termes, il faut qu'il y ait adéquation entre les objectifs et les moyens.
- Troisièmement, il faut réussir à faire accepter à la société une redéfinition des attributions de l'État, fondée sur le choix stratégique des actions d'intérêts collectif qu'il doit s'efforcer de promouvoir et sur un effort accru pour alléger sa charge en associant les citoyens et la collectivité à la fourniture des biens publics essentiels.
- En outre, la Banque mondiale insiste sur le fait que la réforme de l'État ne se limite pas à la réduction ou à la dilution de son rôle et que même si l'approche est plus sélective, et qu'elle compte davantage sur les entreprises privées, il est nécessaire d'améliorer le fonctionnement des institutions centrales pour pouvoir répondre à un large éventail de besoins collectifs. Tout ceci passe donc, selon elle, par un renforcement des capacités d'action de l'État.

Ceci se traduit par ce que la Banque appelle une *stratégie à deux volets*. Le premier consiste à adapter le rôle de l'État à sa capacité d'action, c'est à dire

¹ Eclaircissements tirés du Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde 1997, op. cit., pp. 3-4

parvenir à une action étatique mieux ciblée et circonscrite à l'essentiel. Cela induit donc une décision sur ce qu'on peut et ce qu'on ne peut pas faire, ainsi qu'une réflexion pour savoir comment le faire. Le second volet consisterait à accroître la capacité de l'État en revivifiant les institutions. Il faut pour cela adopter des règles et des garde-fous efficaces pour endiguer l'arbitraire et extirper la corruption. De plus, il faut que les institutions soient davantage exposées à la concurrence pour être plus performantes. Dans le cadre du premier volet, James Wolfensohn définit la première mission de l'État qui est de jeter des fondations solides qui se synthétise à travers cinq tâches fondamentales qui vont permettre, selon lui, d'assurer un développement durable et partagé et de réduire la pauvreté, à savoir:

- mise en place des bases d'un régime de droit,
- application de politiques ne créant pas de distorsions sur le marché, et notamment de celles visant à maintenir la stabilité macro-économique.
- investissements dans les services sociaux de base et l'infrastructure,
- protection des plus vulnérables, et
- protection de l'environnement.

Comme le prouvent les dires de James Wolfensohn lui-même: « *Quelques idées nouvelles sur leur répartition (entre l'État et le marché) sont en train de voir le jour. Et surtout, nous sommes en train de constater que le marché et l'État sont complémentaires, puisqu'il incombe au second de mettre en place les bases institutionnelles nécessaires au fonctionnement du premier.* »¹ On voit en effet poindre les conséquences des événements graves qui se sont produits à travers le monde depuis la chute du mur de Berlin en novembre 1989 sur la pensée doctrinale des institutions de Bretton Woods. Cela se traduit par une prise de conscience que l'État n'est pas seulement une institution fantôme et vide de sens qui a pour seul but d'entraver la concurrence et de freiner la croissance, mais qu'il a un rôle précis à jouer sur le plan des politiques de développement durable. Et M. Wolfensohn de continuer: « *Pour assurer un essor stable et durable, l'État doit prêter attention aux données sociales fondamentales. Le non-respect des lois est souvent dû à un sentiment de marginalisation; pour les exclus, cela peut même être la seule façon de faire entendre leur voix. Les politiques publiques ne peuvent garantir le partage des fruits de la croissance et faire en sorte que celle-ci contribue au recul de la pauvreté et des inégalités que si le gouvernement place les paramètres sociaux de base aux premiers rangs de ses priorités.* »²

La Banque Mondiale, à travers son président, constate donc que les marginaux et les exclus, sont souvent des ferments d'instabilité économique. Et que, tenus hors des débats publics et de la vie économique et sociale, ils sont un terrain propice à la violence et aux dérapages. Ensuite, la Banque Mondiale propose de revivifier les institutions. En un certain sens, ceci s'adresse surtout aux pays du bloc de l'Est, en transition vers une économie de marché. Cela signifie en clair qu'il faut:

- inciter les fonctionnaires à mieux remplir leurs fonctions et lutter contre les actes arbitraires et la corruption,
- créer des règles et des garde-fous efficaces, c'est à dire des mécanismes permettant de faire prévaloir le droit,

¹ James Wolfensohn, *Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde 1997*, op. cit., p. 4

² *Ibid.*, p. 4

- parvenir à une concurrence plus vive: ce peut être une compétition interne la fonction publique (recrutement au mérite) ainsi qu'une pression dans le secteur privé national (sous-traitance),
- assurer une consultation plus large et des partenariats pour obtenir l'ouverture et la transparence (groupes interactifs, chambre de commerce et d'industrie, associations de consommateurs...), et
- ... mais aussi éviter certains écueils fatals pour l'élaboration de politiques et de programmes plus efficaces, comme l'aggravation des inégalités (Chine, Russie, Brésil), l'instabilité macro-économique, et le risque d'être l'otage d'intérêts particuliers.

Toutes les considérations ci-dessus sont nouvelles pour la Banque Mondiale. Elles sont issues des profondes ruptures qu'ont connues la plupart de États du Tiers Monde et du Bloc de l'Est et qui ont empêché la Banque Mondiale de mener à bien ses politiques d'ajustement structurel et ses programmes d'éradication de la pauvreté comme elle l'entendait initialement. Les élites de la Banque espèrent, par la prise en compte de ces différents facteurs et la mise en œuvre de ces nouvelles thèses, parvenir à lutter encore plus efficacement contre la pauvreté et la misère humaine. Dans les prochains paragraphes nous allons essayer de mettre en rapport ces efforts et leurs idées novatrices sur le rôle de l'État.

Mieux combattre la pauvreté¹

Les auteurs du rapport sur le développement dans le monde de 1997 estiment que, même si l'État est faible et qu'il doit mettre ses ambitions en adéquation avec cette faiblesse, il est tenu à certains impératifs. Les ingrédients d'un *bon* programme d'éradication de la pauvreté font ainsi nettement écho à ceux d'une *bonne* politique institutionnelle. La Banque Mondiale assure qu'avec cette nouvelle recette: « *une croissance rapide et un investissement dans le capital humain permettront de faire de grands progrès sur le front de la pauvreté*». ²

Selon la Banque Mondiale, il s'agit de suivre la stratégie suivante : *mieux faire l'essentiel*, c'est à dire assurer les fondements d'un régime de droit, un environnement macro-économique stable ainsi qu'un train de mesures sociales qui vient s'ajouter aux exigences plus anciennes, soit des services élémentaires de santé publique, un enseignement primaire pour tous, une infrastructure de transport adéquate, et un filet de protection sociale minimum. Il s'agit en outre et c'est là un point tout à fait nouveau de la politique de la Banque Mondiale, d'exiger des États qu'ils se rapprochent du citoyen, cela veut dire donner aux citoyens voix au chapitre lorsque se préparent les politiques, car, disent les auteurs du rapport, « *l'être humain est le moyen et la fin du développement. En effet continuent-ils, un État qui néglige les besoins de pans entiers de la société lorsqu'il élabore et met en œuvre sa politique n'est pas un État compétent*». ³

Analyse

On constate donc que le rôle assigné à l'État, ses missions spécifiques et sa place dans le jeu du marché ont considérablement évolué entre 1989 et 2000. De nouvelles problématiques sont venues se greffer sur une doctrine jusqu'ici

¹ Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde 1997, op. cit., pp. 47-67.

² Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde 1997, op. cit., p. 63

³ Ibid., p. 125

relativement dogmatique. Au vu des différentes remises en cause du fonctionnement du système capitaliste, la Banque Mondiale a dû réétudier ses perspectives de luttres contre la pauvreté et faire le deuil de ses anciennes pratiques.

La première chose à remarquer est la nette ouverture qu'ont amorcée les réflexions des élites dirigeantes de la Banque. Une ouverture qui s'est faite en direction d'une vision toujours très économiciste de l'État, mais aussi vers une vision plus politique et sociale dans la mesure où le rôle de ce dernier n'est plus seulement incarné dans l'armée et la police, mais aussi dans celui d'éducateur, de régulateur, de protecteur des populations, ceci dans un cadre restreint et minimal.

Deuxièmement, nous remarquons une révision de l'idée selon laquelle l'État doit être écarté de la scène économique. Cette idée a eu le dessus durant les années de crise budgétaire de l'État-providence, où l'on a cru bon de passer d'un *État-fait-tout* à une solution radicalement antagoniste. Avec le recul dont on dispose aujourd'hui, il apparaît *logique* que l'on rééquilibre cette réflexion en redonnant à l'État un rôle mesuré.

Une troisième perspective intéressante pourrait être l'antagonisme qui s'est fait jour entre la pauvreté et la croissance économique. En partant de l'idée que la pauvreté empêche les États de jouer leur rôle de catalyseur de la croissance et les empêche donc aussi de se concentrer sur le développement économique, la Banque Mondiale s'est rendue compte de l'importance qu'il fallait accorder aux prêts et aux aides financières aux pays en voie de développement (PEVD) pour qu'ils intègrent les individus exclus du jeu économique. Si elle se fait trop présente, la misère marginalise des pans entiers de la société et la fait basculer dans l'anarchie. En d'autres termes, l'axiome de base est celui-ci: la pauvreté est un obstacle à la croissance économique, à l'ouverture des marchés et au développement économique dans son ensemble, donc il est crucial de combattre activement cet obstacle et *offrir* aux États les moyens de parvenir à éliminer ce fléau. En réalité, l'accession aux prêts n'est accordée aux PEVD que s'ils acceptent les exigences des institutions financières internationales en matière de gestion politique et économique. En effet, pour accéder à des prêts, les États doivent, en contrepartie, accepter de mettre en place des politiques d'ajustement structurels (PAS), d'autres programmes de redressement ou tout autre politique jugée favorable au développement.

D'autre part, la Banque Mondiale a souvent eu un discours valable théoriquement mais qui, on l'a remarqué maintes fois, ne parvient pas à faire ses preuves sur le niveau pratique. Avec ces réorientations, la Banque a (enfin) pris en compte que, si l'on peut prendre cette image, rien ne peut pousser sans des soins attentifs d'un jardinier bienveillant comme le constate aussi Marti Brendan: « *Les marchés ne sont jamais aussi efficaces que les théories le prétendent, et dans les pays en développement, ils sont très enclin à des pannes. Le succès de la Corée du Sud et de Taïwan est dû aux interventions tous azimuts et prolongées que ces pays ont entreprises pour remédier à de telles pannes en renforçant l'éducation, en protégeant les jeunes industries, en encourageant l'activité technologique du pays, en créant de nombreuses institutions et en promouvant l'industrie locale (...) Ils étaient certes axés sur les exportations et le schéma de leur interventionnisme différait radicalement de celui en cours dans la plupart des autres pays en développement, mais ils intervenaient néanmoins*». ¹

¹ Brendan Martin, *Dans l'intérêt public ? Privatisation et réforme du secteur public*, Zed Books, traduit de l'anglais par la Fédération Générale des Fonctionnaires pour l'Internationale des service public, France, 1993, p. 23

De plus, il n'est fait que bien peu de cas du rôle des États dans les économies des pays industrialisés qui pourraient être mieux étudiés afin d'en tirer profit, comme l'exprime David Heald de l'Université d'Aberdeen: « Dans les polémiques sans nuances, des pays tels que le Japon et la Corée du Sud sont souvent présentés comme des modèles économiques de libre entreprises, alors qu'en fait, leurs économies ont été largement dirigées par l'État et que les entreprises publiques ont joué un rôle significatif dans les phases cruciales du développement économique». ¹

La conception que se fait la Banque Mondiale des programmes d'éradication de la pauvreté s'est modifiée en réponse à l'aggravation et à l'augmentation de l'importance de la masse misérable dans le monde. Comme nous l'avons dit, avant l'intervention de ces brusques changements, au début des années 90, les priorités étaient ailleurs. Les objectifs principaux étaient de dynamiser les marchés occidentaux en panne, d'accroître la croissance et les échanges en intensifiant les relations économiques avec le Tiers Monde et de parvenir à un retrait de l'État des marchés libres. Alors qu'aujourd'hui, avec l'expansion qu'a connu le marché capitaliste, les objectifs ont changé. Actuellement, il est primordial pour la Banque Mondiale d'inciter les pays industrialisés à investir dans les économies en voie de développement et dans les régions en transition économique. Il est crucial, aussi, de réussir à relever le niveau de vie des populations des PEVD, entre autre à travers les programmes d'éradication de la pauvreté, pour que ces populations deviennent des partenaires d'échanges qui eux aussi s'occuperont à terme de stimuler la croissance et les échanges globaux. La pauvreté est donc devenue un des obstacles centraux à l'expansion du système capitaliste et à son essor.

Echec des programmes d'ajustement structurels

Finalement, pour illustrer nos constatations, nous allons prendre un exemple concret d'une politique qui a été largement controversé et qui s'est soldé - c'est assez largement reconnu - par un échec. Mais tout d'abord, nous présenterons brièvement les politiques d'ajustement structurels et les objectifs que s'étaient fixés les dirigeants de la Banque à l'époque; nous examinerons ensuite les effets de ces PAS et essaierons enfin de comprendre pourquoi ces programmes n'ont fait qu'aggraver une situation déjà précaire.

L'objectif des PAS, tels qu'ils sont définis par les organismes financiers internationaux est de rétablir des équilibres macro-économiques internes et externes, permettant de relancer une croissance économique saine et donc de fournir une base solide pour le développement des périphéries (sud). Selon les protagonistes de ce type de politique, dans ce domaine, il n'y a pas de miracle: seule une production plus efficace peut porter des remèdes et les moteurs de ce processus sont les producteurs privés individuels ou associatifs. Que faut-il faire? Tout d'abord, sur un plan structurel, privatiser l'activité économique et déréguler au maximum les échanges, permettant ainsi à la loi de l'offre et de la demande de jouer plus réellement. Logiquement, il faut désengager l'État dans ce domaine et modifier les politiques qui autrefois prévalaient. A cela s'ajoute sur le plan des échanges extérieurs, l'ouverture des marchés et la priorité aux exportations. En outre le paiement du service de la dette et d'une partie au moins de la dette elle-

¹ *Ibid.*, p. 24

même est nécessaire pour recouvrer une crédibilité internationale et accéder aux crédits publics ou privés.

La logique est donc celle du marché, régulateur fondamental de l'activité économique; l'État a un rôle subsidiaire de cadre juridique œuvrant pour le bon fonctionnement de l'économie, l'organisation de services collectifs et une redistribution solidaire pour les risques exceptionnels.¹ L'important est de comprendre que le présupposé fondamental est que la croissance économique passe par plus d'insertion dans l'économie mondiale. L'idée de base étant que l'État n'est plus le gestionnaire de la croissance ou le régulateur de l'accumulation, mais qu'il doit se mettre au service de l'émergence de dynamiques économiques transnationalisées.

Voyons donc à présent quelques effets consécutifs à la mise en œuvre d'une telle politique et quelques logiques qui la sous-tendent. Dès la deuxième moitié des années 80, les dirigeants de la Banque Mondiale commencent à prendre conscience que si les PAS rétablissent certains équilibres, ils ont, d'un autre côté, des effets pervers. Une des premières critiques que nous pouvons adresser à cette politique est qu'elle procède d'une interprétation partielle de la réalité, nous voulons dire par là qu'elle oublie ou refuse d'analyser le marché en termes de rapports sociaux. On peut mettre en parallèle avec les objectifs cités plus hauts et la citation du Président actuel de la Banque mondiale, M. Wolfensohn qui disait, en 1997 que « l'être humain est le moyen et la fin du développement ». Ceci met nettement à jour la différence de contraste entre la politique la Banque Mondiale de la fin des années 80 et celle qui prévaut aujourd'hui. Encore une fois on s'aperçoit de la rupture intervenue dans les conceptions politiques des élites des institutions financières internationales au tournant de la décennie 90.

Le problème est que les rapports sociaux se sont mondialisés en même temps que l'économie de marché et que comparativement, dans certaines régions du monde, les avantages liés à des salaires inférieurs, à une sécurité sociale moindre, à des exigences écologiques moins sévères entraînent des délocalisations qui ont pour effet de créer des pressions sur les populations qui ne sont pas organisées et qui n'ont pas les moyens de se défendre. Ce sont précisément celles que la Banque mondiale appelle *les plus vulnérables* dans son rapport sur le développement de 1997.

En deuxième lieu, se trouve la problématique du rôle de l'État en cas de frénésie économique et d'instabilité. Celui-ci se trouve doublement affaibli par les rapports internationaux asymétriques et par les PAS qui lui retirent tout moyen d'intervention en cas de forte inflation ou de crise financière. Les institutions étatiques se retrouvent donc démunies et incapables de réagir face aux difficultés. Dans le cas d'un pays faible économiquement, il est à notre avis illusoire, dans un premier temps, de vouloir laisser faire le marché. C'est donc aussi dans ce contexte que la Banque Mondiale commence son examen de conscience dès la fin des années 80, en réexaminant le rôle de l'État dans ce cadre d'action-là. De plus, plus grave encore, le caractère inégalitaire des rapports de forces entre les économies mondialisées des pays du Nord et celle des pays en transition est totalement ignoré. On peut aussi reprocher aux PAS de servir à éliminer les couches rebelles populistes ou socialistes et de recomposer l'espace socio-économique autour des

¹ Ouvrage collectif, « Les effets sociaux des Programmes d'Ajustement Structurel dans les sociétés du Sud » in *Alternatives Sud*, Cahiers trimestriels Vol. I (1994), 2, Louvain-La-Neuve, Ed. CETRI et L'Harmattan, 1994, pp. 12-14.

élites économiques. Ainsi elle éliminerait progressivement tout débat sur la manière de gérer le social et donc devient une dictature économique totalitaire qui exclurait tout déviant sous prétexte de libéralisation.

Quel bilan tirer?

Les PAS nous ont permis de montrer que leur échec, mêlé aux évènements dont nous avons parlé plus haut, n'a fait qu'accentuer le fait que la Banque mondiale ait dû réorienter sa politique globale en matière de développement. Elle s'est vue contrainte par ses politiques précédentes de corriger certaines perversions proprement inhérentes à un système dérégulé qui ne peut pas fonctionner correctement s'il n'est pas mis en place mondialement. Elle a ainsi redéfini le rôle de l'Etat dans la croissance et l'économie plus généralement. Cependant, le fait est que les élites pensantes et les dirigeants de la Banque Mondiale ont tiré un bien maigre bénéfice des recherches et des études entreprises par des instituts d'études économiques et des chercheurs qui analysent sa politique de manière soit plus dubitative.¹ Encore en septembre 1993, les institutions financières dressaient un *bilan positif* des PAS et rétorquaient que la solution était de *renforcer les programmes en cours*.² Nous avons pu observer que la Banque Mondiale élabore unilatéralement sa politique de développement et qu'elle a grand peine à prendre en compte les critiques faites à l'égard des politiques de développement durable, surtout si ces critiques proviennent de milieux extérieurs. La Banque Mondiale, nous semble-t-il, n'a tenu compte que de ses propres expériences et de ses propres analyses pour ensuite tirer le bilan de ses politiques. Elle n'a, de ce fait, qu'une approche nécessairement partielle de la réalité. Cette approche partielle de la réalité est périodiquement l'objet de reformulations de réorientations, de mûrissements mais elles restent insuffisantes, à nos yeux, tant qu'elle n'est pas mise en relations avec des facteurs d'influence extérieurs à l'économie.

¹ Par exemple dans *Jusqu'au cou, Enquête sur la dette du Tiers Monde*, Ed. La Découverte, Paris, 1988 ou dans *Crédits sans frontières, La religion séculière de la Banque mondiale*, Ed. La Découverte, Paris, 1994.

² Ouvrage collectif, « Les effets sociaux des Programmes d'Ajustement Structurel dans les sociétés du Sud » in *Alternatives Sud*, *op. cit.*, p. 16.

Bibliographie

Publications de la Banque mondiale

La Pauvreté, Rapport sur le développement dans le monde 1990, Washington, Banque Mondiale, 1990.

L'État dans un monde en mutation, Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde, Washington, Banque Mondiale, 1997.

Attacking Poverty, World Development Report 2000/01, Oxford et New York, Oxford University Press, 2000

Autres sources

Caufield, Catherine, *Masters of Illusion, the World Bank and the Poverty of Nations*, New York, Henry Holt, 1996.

Chossudovsky, Michel, *The Globalisation of Poverty, Impacts of IMF and World Bank Reforms*, Londres, Zed Books, Penang, Third World Network, 1997.

Christen, Ivan, *La Banque mondiale*, Paris, Presses universitaires de France (coll. Que sais-je ?), 1995.

Hibou, Béatrice, « Banque Mondiale: les méfaits du catéchisme économique », *Esprit*, Paris, n° 245, août - septembre 1998, pp. 98-140.

Martin, Brendan, *Dans l'intérêt public?, privatisation et réforme du secteur public*, Zed Books, traduit de l'anglais par la Fédération Générale des Fonctionnaires pour l'Internationale des service public, France, 1993.

Ouvrage collectif, « Les effets sociaux des Programmes d'Ajustement Structurel dans les sociétés du Sud », *Alternatives Sud*, Cahiers trimestriels Vol. I (1994), 2, Louvain-la-Neuve, Ed. CETRI et L'Harmattan, 1994.

Poulin, Richard, et Salama Pierre (dir.), *l'Insoutenable Misère du monde, économie et sociologie de la pauvreté*, Hull (Québec), Editions Vents d'Ouest, 1998.

Rich Bruce, *Mortgaging the Earth, the World Bank, Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development*, Boston, Beacon Press, 1994.