

Les Cahiers Scientifiques du Transport

N° 24 — 2° semestre 1991

SOMMAIRE

Articles

M. Begag	Le financement international des transports dans les pays en voie de développement	9
R. Chapleau	La planification et l'analyse des systèmes de transport urbain : un bilan des méthodes et modèles disponibles avec l'approche désagrégée	27
J. L. Madre	Diffusion du diesel et croissance de la circulation	53
F. Papon	Une formulation des coûts sociaux produits sur la voirie urbaine	61
J. P. Rodrigue C. Comtois	Le système expert en géographie des transports : application à Shanghai	89
V. Torrieri D. Gattuso	Un modèle d'affectation dynamique de la demande de stationnement en milieu urbain	111

Note

L. Clément	Le taxi : un service particulier aux particuliers	139
------------	---	-----

À pr pos :

Du XII ^e Symposium international de la CEMT	147
De la 6 ^e Conférence Mondiale sur la Recherche dans les Transports	149

Bibliographie

Noté dans les revues, par A. Rathery	153
--------------------------------------	-----

Livres

Collection <i>Transports et communication</i> : nouveautés	170
--	-----

PARADIGME

13, Boulevard du Maréchal Juin — 14000 CAEN
Tél. : 31.43.81.48 — Fax : 31.43.55.23

Le financement international des transports dans les pays en voie de développement

Azouz BEGAG
Chercheur au CNRS
Laboratoire d'Économie des Transports, Lyon

FINANCEMENT INTERNATIONAL DES TRANSPORTS EN PVD : LA BANQUE MONDIALE ET LES BANQUES COMMERCIALES

Le financement international est une condition incontournable des politiques de transports dans les pays en voie de développement, a fortiori dans ceux qui ne parviennent même pas, et c'est notamment le cas en Afrique sub-saharienne, à subvenir aux besoins élémentaires de leurs populations. Ces pays nécessitent un soutien permanent de la part des organismes internationaux sur le plan de la technologie, de l'organisation, de la formation et du financement des projets. La B.I.R.D. (Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement), et l'I.D.A. (Association Internationale de Développement) sont deux organismes de la Banque Mondiale qui consacrent leurs moyens à l'assistance aux pays du tiers monde, en collaboration avec d'autres financeurs internationaux. Si le caractère stratégique des transports dans les processus de développement est unanimement reconnu par ces organismes, nous allons voir ici que leur financement s'est heurté et se heurte toujours aux vicissitudes du contexte économique-financier international auxquels les acteurs sont confrontés, mais aussi à d'autres paramètres géopolitiques. La restriction des possibilités de financement a par ailleurs entraîné une rigueur accrue dans la sélection des projets de transport et, du coup, une ségrégation des pays bénéficiaires de financements internationaux parmi lesquels les plus pauvres ont été les principales victimes.

Evolution des financements de la Banque Mondiale dans les transports

Les difficultés économiques internationales, l'ampleur de la crise dans le tiers monde, l'endettement depuis la fin des années 70 ne constituent pas, loin s'en faut, un climat propice à l'amélioration des conditions générales de transport dans les PVD. Parmi l'ensemble des pays aidés par la Banque mondiale, deux groupes ont particulièrement souffert des difficultés économiques de ces dernières années : les pays lourdement endettés et ceux à faibles revenus de l'Afrique sub-saharienne. Selon l'avis même des responsables de la Banque (rapport d'activité 1987, p. 17), la situation de ces pays reste décevante en dépit des efforts qui ont été consentis à leur égard. En Afrique sub-saharienne où vingt-cinq pays comptant pour environ les trois-quarts de sa population et de son PIB, appliquent de grands programmes de réformes structurelles, les taux de croissance du PIB restent inférieurs au niveau d'accroissement des populations et la consommation par habitant diminue. Les perspectives à moyen terme sont pessimistes. Pour beaucoup de ces pays endettés, la seule issue consiste en une provision de ressources additionnelles considérables. Il faut cependant retenir dès à présent qu'entre 1982 et 1987, pour citer cet exemple, l'Afrique sub-saharienne a reçu au titre de l'Aide au développement environ 78 milliards de dollars et dans le même temps, elle a versé aux créanciers du Nord, en service de sa dette, 63 milliards de dollars, soit les quatre cinquièmes de ce qu'elle a reçu. Les pays les moins avancés de cette région d'Afrique ont reçu 41 milliards de dollars et en ont renvoyé 35 en intérêts, soit 85 % de l'aide (GEORGE Suzan, 1989).

Dans de telles conditions, une amélioration substantielle des conditions de transport dans ces pays n'est guère envisageable. Dans beaucoup de cas, les problèmes d'accessibilité resteront des goulots d'étranglement pour le développement économique sur le plan macro-économique, et au niveau micro, les populations les plus défavorisées des zones rurales continueront à subir les contraintes de l'éloignement.

Pour exemple, le réseau routier de l'Afrique sub-saharienne, hérité de l'ère coloniale, compte plus d'un million de kilomètres dont une bonne moitié est dans un état tellement déplorable qu'il nécessite une complète réhabilitation. On l'évalue à plus de 7 milliards de dollars (LEVY H., O. MALONE P., 1986), sans compter le coût de la maintenance. Selon l'avis d'experts, la pénurie des financements extérieurs destinés à l'entretien et l'irrégularité de leurs flux qui rend toute planification difficile, expliquent en partie cette situation.

La régularité des financements extérieurs conditionne aussi le niveau des investissements dans les transports en PVD. Or, c'est dans la première moitié des années soixante-dix, moment du choc pétrolier, que le secteur des transports a commencé à voir sa part relative diminuer dans les financements de la Banque mondiale. Alors que les grands projets routiers avaient toujours été privilégiés par cet organisme, l'octroi des prêts s'est progressivement orienté vers la construction de routes à faible trafic ne nécessitant pas d'investissements trop lourds. Ainsi, en dépit de la reconnaissance du caractère stratégique des transports, et notamment de la route, dans la dynamique du développement, les réalités du financement ont conduit à restreindre les programmes de grande envergure. Le tableau

suivant illustre l'évolution générale des prêts accordés par la Banque Mondiale aux transports en PVD de 1951 à 1981 et le renversement d'après 1970.

Les prêts de la B.M. au transport de 1951 à 1981
(millions de dollars US)

Année	1951	1961	1971	1981
Total général	1.097	5.770	17.704	12.291
dont transport	119	1.911	5.342	1.082
% transport	9,2	30,2	33,1	8,8

Source : La Banque Mondiale 25 ans après, Notes et Etudes documentaires, n° 3920-3921 du 22/09/1972.

La part octroyée par la Banque au secteur des transports a donc subi une régression spectaculaire. Avec moins de 9 % de l'ensemble des prêts en 1981, elle est revenue à son niveau de 1951 après avoir connu un taux record d'un tiers dans les années 1960-70. En dix ans, de 1971 à 1981, le total général des prêts accordés au tiers monde est passé de 17.704 millions de dollars US à 12.291, soit une baisse de 30,6 %. Il s'agit donc d'une tendance générale qui traduit la crise des financements public internationaux et le bouleversement de l'économie mondiale de la décennie.

Cependant, dans le même intervalle, la part octroyée aux transports est passée de 5.342 à 1.082 millions de dollars, soit une baisse de plus de 80 % ! Ce constat montre que dans les moments de pénurie de financement, les transports ne font pas partie des priorités dans les choix d'aide publique aux pays en développement. Paradoxalement, c'est en 1975 que le département transport de la Banque mondiale a initié un programme d'études visant à améliorer la contribution des investissements de transport dans les efforts de développement rural (Turid SATO, World Bank, 1977). Que s'est-il donc passé dans cet intervalle de temps ?

En réalité, à partir de 1970 un changement fondamental est intervenu dans les transferts internationaux de capitaux : le développement d'un financement sous forme de prêts des banques privées en euro-prêts (PENOUIL Marc, 1979, p. 337). A peu près nuls avant 1970, ces euro-prêts ont représenté une part de plus en plus importante du total des transferts jusqu'en 1981. Le contexte du choc pétrolier du début des années soixante-dix a favorisé un accroissement des prêts privés au détriment de l'aide publique. Ainsi le Mexique qui vient aujourd'hui d'obtenir une réduction de sa dette auprès de ses quelques 500 banques créancières, avait-il en 1980 recueilli 60 % de ses capitaux sur les euro-marchés (ARNOULD D., 1982).

Depuis 1974 en effet, les euro-marchés sont caractérisés par une grande liquidité consécutive à l'abondance de pétro-dollars que les banques privées ont utilisés pour financer des crédits en devises très importants, dans un contexte d'offre très concurrentiel et donc à un

taux d'intérêt relativement bas. Entre 1975 et 1979, les pays en développement ont accaparé plus de 50 % des euro-crédits. Un rapport présenté au colloque de juin 1978 par la Revue Economique et la Banque mondiale a souligné les "conséquences désastreuses" d'une telle évolution pour les pays les plus pauvres (GUILLAUMONT Patrick, 1978 cité par PENOUIL Marc). C'est en 1981 que le marché des euro-crédits s'assèche, suite à la réduction des excédents pétroliers en 1980 et la disparition des pétro-dollars (ARNOULD D., 1982).

En définitive, au cours de cette période de turbulences où les financements sous forme d'euro-crédits étaient pléthoriques, des organismes publics internationaux comme la Banque mondiale n'avaient pas un rôle moteur à jouer dans l'aide aux pays en développement. Cela peut expliquer pourquoi ses prêts ont diminué au cours de la décennie soixante-dix.

1981 est donc une date de retournement. La Banque mondiale retrouve son rôle, après le désistement des banques privées.

De 1981 à 1984, on observe un quasi doublement de la part relative attribuée aux transports (de 8,8 % à 16,7 %) dans ses financements totaux comme l'indique le tableau suivant.

Les prêts de la B.M. au secteur des transports depuis 1981
(millions de dollars US)

Année	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Total général	13.016	14.447	15.522	14.386	16.318	17.674
dont transport	1.614	1.923	2.597	2.139	1.498	1.746
% transport	12,4	13,3	16,7	14,9	9,2	9,9

Source : Banque Mondiale : rapport annuel, 1985, 1987.

Mais en 1985, on observe une chute de 2 % environ par rapport à 1984 et en 1986 une chute de 6 %. L'année 1987 voit une tendance se réamorcer à la hausse, mais avec 9 à 10 %, la part du secteur des transports reste à son niveau des années 50. Si l'on raisonne en volume, on constate que par rapport à l'enveloppe globale des prêts, les volumes annuels destinés aux transports connaissent une croissance supérieure, à l'exception des années 1985 et 1986 caractérisées par de nettes ruptures de financement (- 17,6 % et - 30 % ; Cf. tableau suivant).

Evolution en pourcentage du total annuel des prêts de la B.M. aux transports

Année	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
Total des prêts transports	+6 +49	+11 +19	+7,4 +35	-6,6 -17,6	+13,4 -30	+8,3 +16,5

La lecture de ces chiffres mérite toutefois un commentaire. Ils permettent en effet de voir comment a évolué la part relative des transports dans le financement global de la Banque mondiale, mais pas de juger complètement de sa politique à son égard. Ce sont en effet les gouvernements nationaux qui élaborent des projets et sollicitent des financements internationaux pour les réaliser. Aussi les variations observées au cours de ces dernières années pourraient-elles s'expliquer par une insuffisance des demandes de prêts. On pourrait donc penser que l'une des préoccupations de la Banque est de trouver et financer suffisamment de bons projets sectoriels initiés par les pays demandeurs eux-mêmes. En réalité, son rôle dépasse de loin celui de simple bailleur de fonds. Mettant en oeuvre des stratégies d'intervention au plan macro-économique, elle intervient auprès des pays en développement pour les aider à mieux préparer et présenter techniquement leurs demandes de prêts et leurs projets d'investissements. Du reste, cette forme d'intervention ne semble pas appréciée dans les instances du FMI "irrités de voir un organisme spécialisé dans le financement des projets précis, se lancer dans l'aide à la gestion des gouvernements" (CROUIGNEAU François, 1989). Quoi qu'il en soit, dans ses prévisions d'action, elle s'est désormais donné la capacité d'accentuer son aide en faveur de tel ou tel secteur du pays destinataire de son assistance, moyennant quelques recommandations structurelles.

C'est donc bien à une baisse relative des financements de projet de transports que l'on assiste sur cette période. On peut supposer à ce stade que les pays les plus pauvres ont été les plus vulnérables à cette tendance.

La sélection des bénéficiaires de financements

Par son mode d'intervention et les conditions de ses prêts (intérêt fixe relativement élevé ou prise de participation), la BIRD répond à des besoins précis et ne peut de ce fait apporter toute l'aide souhaitable aux pays pauvres, voire très pauvres (PNB annuel inférieur à 400 dollars US de 1985 selon la définition de la Banque). C'est justement pour combler cette lacune que l'IDA a été créée en 1960.

Elle devait ainsi contribuer au développement des pays les plus défavorisés par des conditions exceptionnellement favorables : crédits octroyés pour 50 ans, sans intérêt, et cela sans que les conditions de rentabilité économique soient rédhibitoires. Or, sur la période 1981-87, si l'IDA a engagé en moyenne 350 millions de dollars US annuellement pour son action dans les pays les plus pauvres, ses engagements ont évolué en dents de scie, alors

action dans les pays les plus pauvres, ses engagements ont évolué en dents de scie, alors même que ceux de la BIRD ont connu une évolution toujours croissante sur la même période. Auparavant, de 1961 à 1982, l'engagement de l'Agence dans les transports a régulièrement augmenté en volume mais leur part relative a régulièrement baissé (1961-70, part des transports : 30 % ; 1971-76 : 17 % ; 1977-82 : 10 % ; source : IDA, 1982).

Le secteur des transports dans les pays les plus pauvres n'a donc pas fait l'objet de financements prioritaires par la Banque mondiale. On pourrait supposer que d'autres domaines plus vitaux pour les populations les plus défavorisées ont été privilégiés, mais cela n'a pas toujours été le cas. S'agissant du FMI par exemple, au cours de la décennie 1975-84, quelque 14 milliards de dollars ont été mobilisés au bénéfice des pays du Sahel. Les huit gouvernements concernés par cette manne ont consacré moins de 10 % de cette aide dans les activités dont dépendent les paysans et éleveurs qui forment la grande majorité de la population. L'agriculture vivrière non irriguée a reçu 4,5 % de l'enveloppe (95 % de la production céréalière de ces pays en dépendent) et le secteur de l'élevage environ 5 %. Cultures d'exportation et barrages d'irrigation, notamment, se sont taillés la part du lion (GEORGE Suzan, 1989).

On peut ainsi rester sur le constat suivant : tous les pays ne profitent pas de la même manière de l'aide financière de la Banque mondiale (ainsi que des autres organismes de financement). Au cours de l'année 1980, les projets de transport approuvés ont concerné 21 pays, mais cinq d'entre eux ont reçu la moitié de l'enveloppe globale (Brésil, Roumanie, Yougoslavie, Nigéria, Philippines) (W. OWEN, 1984). Il est utile de constater que ce sont tous des pays très endettés, comme l'indique le tableau suivant.

LES PAYS LES PLUS ENDETTES
(en milliards de dollars à fin 1987)

Argentine	59,6
Bolivie	5,7
Brésil	120,1
Chili	20,8
Colombie	17,2
Costa-Rica	4,8
Côte d'Ivoire	14,2
Equateur	11,0
Jamaïque	4,5
Mexique	107,4
Maroc	22,0
Nigéria	30,5
Pérou	19,0
Philippines	30,2
Uruguay	4,5
Vénézuéla	35,0
Yougoslavie	22,1
TOTAL	528,6

Source : Le Monde Diplomatique, Novembre 1988

En 1987, 25 pays ont été financés et 6 d'entre eux ont reçu 54 % de l'enveloppe totale (Brésil, Algérie, Turquie, Inde, Colombie, Nouvelle-Guinée) (Rapport annuel de la Banque, 1987). Parmi eux, seuls le Brésil et la Colombie font partie du groupe des pays les plus endettés du monde. Par conséquent, d'une façon générale, force est de constater une politique d'assistance restrictive et sélective en matière de financement des transports. Pourtant, lorsqu'on observe la logique des interventions de la Banque mondiale dans les transports en PVD, logique qui intègre fortement des préoccupations liées à l'aménagement du territoire, au commerce, à l'écoulement des produits vivriers... et par conséquent à l'amélioration des conditions de vie des populations, on mesure l'urgence et la nécessité de soutenir des interventions actives et continues dans les pays les plus pauvres. Au demeurant, même si l'on conçoit qu'il est du rôle de la Banque de venir en aide aux pays les plus fortement endettés, ces derniers ne sont pas forcément dans les situations les plus critiques quant à leur développement économique et social.

La marge de manoeuvre et les arbitrages de la Banque mondiale dans un domaine aussi vital que les transports ne sont pas faciles à déterminer dans un contexte où tous les pays du sud sont demandeurs de financement internationaux et où des choix s'imposent entre les plus pauvres et les moins pauvres. D'où l'urgente nécessité de baser son intervention dans les conditions de réussite les plus fortes.

Les discours qui sont tenus à propos de la sélection des bénéficiaires de financements internationaux ne sont pas toujours aussi nuancés. La presse n'hésite pas à faire état de situations d'iniquité dont les pays pauvres sont les premières victimes. A propos du problème de l'annulation de la dette, Suzan GEORGE écrit que "le Zaïre détient le record de rééchelonnement de sa dette alors qu'il est de notoriété publique que la fortune personnelle de son président -environ 5 milliards de dollars- suffirait pour en effacer la quasi-totalité". Quant à l'Aide Publique au Développement accordée par les pays membres de l'OCDE, si l'on cherche à mesurer l'équité de sa répartition entre les bénéficiaires du tiers monde en fonction de leur degré de pauvreté, on constate que ce critère n'est pas prioritaire. C'est le sens de l'étude menée par Jean-Pierre LLABRES (LLABRES, 1989). Prenant pour référence un revenu par habitant de 4500 dollars correspondant au revenu moyen mondial (Chine et Inde exclues), et sur la base de calculs portant sur la période 1978-1984, l'auteur souligne que parmi la centaine de pays qui reçoivent une aide, une cinquantaine, soit 400 millions d'habitants, sont trop aidés, et 25 autres, soit 1,1 milliard d'habitants, ne le sont pas assez. Dans la première catégorie, les pays les plus pauvres sont absents. "Israël est le champion du monde des pays sur-aidés" tandis que le Bangladesh est sous-aidé. La recherche des raisons de cette inégalité jette le trouble sur la rationalité des financements des pays du Sud par les organismes internationaux.

Malgré ce manque de cohérence dans la poursuite des objectifs (aider les plus pauvres !), la Banque mondiale base son action dans les transports sur une analyse précise qui privilégie les infrastructures de transport.

La logique intégrée de l'intervention de la Banque mondiale dans les transports

Les logiques d'aide de la Banque mondiale s'inspirent de modèles de localisation spatiale développés au début du siècle par des auteurs comme Weber (1909) ou Lösch (1940). Dans ces modèles, les coûts de transport des matières premières, des produits finis et de la main-d'oeuvre constituent la pierre angulaire du développement économique. En les réduisant par l'intermédiaire d'innovations technologiques et d'investissements publics en infrastructures, on peut promouvoir et soutenir la croissance économique des régions périphériques par rapport à celles du centre. Socialement, selon ces modèles, il devient justifiable d'investir dans la construction des routes et des chemins de fer... du développement.

Le poids de la route

Il n'est dès lors pas surprenant de constater dans les statistiques cumulées au 30 juin 1987 pour les prêts de la BIRD et les crédits de l'IDA, la prépondérance accordée à la route et au chemin de fer dans le secteur des transports (Rapport annuel 1987, pp. 168, 169).

Le poids de la route dans les prêts de la B.M.

(en millions de dollars)

Routes	15.397	54 %
Chemin de fer	7.622	27 %
Ports et voies navigables.	4.355	15 %
Prêt au secteur des transports	733	3 %
Autres.	534	1 %
TOTAL.	28.641	100 %

Au moins un dollar d'investissement sur deux est consacré à la route dans les pays du tiers monde. Sur les 25 projets financés par la Banque en 1987, à titre d'exemple, pas moins de 16 ont été destinés à des réseaux routiers. Il s'agit pour l'essentiel de la maintenance du réseau existant, de l'amélioration de la viabilité financière et de l'efficacité des transports routiers, de réformes institutionnelles, de la construction de routes pour le désenclavement des zones rurales et la commercialisation des produits agricoles.

Deux documents permettent d'identifier plus précisément la logique d'intervention de la BIRD et de l'IDA dans le domaine des transports routiers en PVD. Le premier est une rétrospective de l'action de l'IDA sur la période 1961-82 (IDA, 1982) ; le second est un document de travail établi en 1986 par le département transport de la BIRD et consacré à la mise en place d'un programme d'amélioration des politiques de transport en Afrique subsaharienne (BIRD, 1986). Il constitue un bon indicateur de l'approche Banque mondiale contemporaine sur la question du transport routier et du développement.

Vingt ans d'intervention de l'IDA dans les transports en PVD

Les statistiques de l'IDA distinguent dans les prêts accordés aux infrastructures de base, ceux destinés à l'énergie, aux transports et aux télécommunications. De 1961 à 1982, 45 % de ces prêts ont été engagés dans les transports, soit environ 3,7 milliards de dollars. Les principaux bénéficiaires ont été l'Inde pour son chemin de fer et l'Afrique subsaharienne pour un programme autoroutier et routier. L'approche d'ensemble de l'IDA a été de promouvoir des études sectorielles pour déterminer des priorités d'investissement et aider les pays en matière de planification. L'assistance financière a été conditionnée à une assistance institutionnelle. Durant les années 1970, la priorité a été donnée à l'entretien des routes et à des techniques de construction "labor-intensive" impliquant la main-d'oeuvre locale. Les projets "capital-intensive" ont été évités, mais lorsqu'ils n'ont pu l'être l'IDA a participé avec les pays demandeurs à des montages financiers associant la BIRD et d'autres financeurs. En Afrique subsaharienne, 36 pays ont été aidés sur la période de 20 ans considérée. La stratégie de l'IDA a là aussi privilégié les programmes de petite et moyenne envergure avec

l'objectif de diriger plus facilement les bénéficiaires vers les groupes-cibles les plus nécessiteux. La construction, la sécurité, l'entretien des grandes voies de communication ainsi que les routes rurales constituent le premier axe de son intervention, mais de façon générale l'agence ne prend en charge que les coûts d'investissement des projets routiers et demande aux gouvernements d'assurer les frais d'entretien. Elle peut aussi participer à la création d'organismes locaux capables d'assumer cette charge, comme elle l'a fait au Kenya.

Le second aspect de son intervention concerne la gestion et de la planification du secteur des transports. Elle a ainsi incité plusieurs pays à mettre en place des réformes réglementaires instituant des taxes à l'usager de la route et un renforcement des limites de taxe à l'essieu. En matière de politique des transports ferroviaires, elle a été amené à proposer des solutions parfois difficilement acceptables telles que les suppressions de lignes ou les réductions de subventionnement au rail. Le principe qui consiste à conditionner l'octroi d'un prêt à l'acceptation des réformes nécessaires qui valident la réussite d'un projet est devenu une condition sine qua non du financement.

Cependant, au sein de la Banque mondiale, le rôle de l'IDA est sujet à une rude opposition de la part des USA puisque cet organisme accorde en fait des quasi-dons aux pays les plus pauvres qui, dans l'ère Reaganienne, étaient considérés comme une perversion des lois du marché financier (CHADENET B., 1983). En 1982 par exemple, les crédits de l'IDA ont été réduits de 1,5 milliards de dollars suite à une ferme opposition du Congrès américain. On voit ici que les considérations idéologiques et de politiques intérieures ne sont pas sans influence sur l'octroi des aides aux pays en développement. Certains pensent même que "l'hostilité du Congrès américain envers le renouvellement des ressources de l'IDA n'est pas sans rapport avec l'approbation par le conseil de la Banque mondiale de vingt-huit crédits à l'Inde entre 1974 et 1977, en dépit de l'opposition de l'administrateur américain. La loi américaine avait exclu l'Inde de toute aide, même indirecte, pendant cette période, en raison du refus de ce pays de signer le traité de non-prolifération nucléaire" (CHADENET B., 1983).

La politique de la BIRD

Depuis quelques années, la Banque mondiale a lancé "un programme de prêts à l'ajustement structurel". Ils sont destinés à soutenir des actions portant sur des réorganisations politiques et des réformes institutionnelles dans les PVD pour une utilisation plus efficace des ressources. Cette priorité tient compte des préoccupations liées à la balance des paiements et des politiques de relance économique. Brièvement, il s'agit de libérer les prix afin qu'ils reflètent les coûts de production, de baisser les salaires pour ne pas pénaliser les entrepreneurs, de libérer les taux d'intérêts pour encourager l'épargne locale et diminuer l'endettement extérieur, de libérer les importations pour décourager les entreprises locales peu efficaces, de mettre fin au contrôle des changes afin que la monnaie se dévalue et que les exportateurs réalisent des gains en monnaie locale, d'assouplir les lois qui restreignent les

transferts de profit et les investissements étrangers (NOREL Philippe, *Le Monde Diplomatique*, novembre 1987).

Toutes ces mesures d'ajustement basées sur une série de "libéralisation" d'indicateurs économiques destinées à relancer l'offre interne et stimuler la croissance n'ont pas réussi à consolider des politiques de développement à long terme dans les pays qui les ont acceptées. Brésil et Mexique en sont deux exemples frappants. Là mieux qu'ailleurs, une leçon a été tirée quant à l'échec des modèles de développement : *il ne faut pas confondre la croissance de la production et l'amélioration de bien-être des populations* (GRELLET Gérard, *Le Monde*, 1er novembre 1988). Il faut entendre par là qu'à force de construire des modèles de développement autour des seules logiques économiques, on a négligé la force des tensions sociales. Les explosions populaires en Iran, Algérie, Egypte, Mexique, Argentine, Corée du Sud...témoignent de cette évidence.

Mais en dépit de ces contradictions, le financement du secteur des transports en PVD n'échappe pas à la procédure de la conditionalité requise par les organismes financeurs. L'analyse du document de travail de la BIRD relatif à l'amélioration des politiques de transport en Afrique sub-saharienne le confirme. Il s'agit en effet de contribuer au développement des transports dans cette région en proposant une assistance en matière d'investissement et d'efficacité. Le programme prévoit six directions de travail :

- des solutions innovantes pour répondre à la demande de transport rural notamment en encourageant l'offre de service ;
- en ce qui concerne les infrastructures existantes, surtout les ports et les chemins de fer, une amélioration de l'efficacité dans le fonctionnement et l'entretien ;
- amélioration du commerce international ;
- institution d'une meilleure politique de tarification et de taxation pour tous les modes ;
- accroissement du soutien aux transporteurs privés et notamment aux camionneurs ;
- accélération du développement des ressources humaines dans le secteur des transports.

L'ensemble de ces axes d'intervention s'appuie sur l'expérience que la Banque a accumulée dans les différents pays d'Afrique sub-saharienne. Le diagnostic global qui a été établi souligne en effet l'existence de nombreuses régions enclavées, le faible niveau de l'industrialisation, des possibilités de financement, la rareté des ressources humaines dans la plupart des pays. Dans ce contexte contraignant, les experts de la Banque ont fait état de carences en matière de gestion de l'infrastructure de transport et d'offre de service. Les systèmes de tarification, de taxation et de régulation ont été jugés inadaptes dans la plupart des cas et à la base de la dégradation de l'infrastructure et de surprenantes différences de prix pour des produits similaires dans des régions voisines.

En conséquence, une réorganisation totale du secteur des transports dans chaque pays de la zone concernée devrait permettre d'harmoniser l'écoulement des produits, de promouvoir l'offre de transport dans les régions à faible densité, dans les zones rurales, mais aussi d'intégrer le pays dans le marché du commerce international.

Ainsi, l'inspiration de cette logique intégrée est d'inspiration typiquement libérale. Elle cherche à promouvoir la libéralisation des échanges, un type de gestion économique des transports basée sur les analyses de surplus et de coût marginal, d'optimum collectif, une régulation d'ensemble par le marché.

Cependant, cette rationalité économique impose une rigueur qui ne s'adapte pas toujours aux réalités sociales, économiques et politiques des pays en développement. Même lorsqu'elles sont adoptées par les pays demandeurs les recommandations de la Banque mondiale restent sujettes à une certaine flexibilité dans les degrés de soumission. Il faut s'interroger sur la capacité réelle du système de marché à libérer l'organisation des sociétés du tiers monde du poids de la bureaucratie, des intérêts établis et des situations chroniques d'infractions aux réglementations. En 1986, un rapport établi par un consultant (Hazlewood, 1986) sur la politique menée par la BIRD et l'IDA au Kenya et en Tanzanie sur la période 1960-80, fait état de *complexités, d'ambiguïtés et d'inconsistances* dans la réalisation des projets approuvés. L'auteur a relevé dans un grand nombre de cas, de flagrantes contradictions avec les objectifs initiaux poursuivis par la Banque. A tel point qu'il se demande si la Banque n'a pas intérêt dans des situations précises, à *"abandonner la règle du marché au profit d'améliorations technocratiques visant à améliorer le socialisme"*. Au demeurant, il propose à l'institution de voir dans quelle mesure elle peut tirer profit de son expérience acquise et adapter sa philosophie générale aux spécificités des environnements du tiers monde.

Sur un autre registre, on peut mentionner à nouveau les politiques d'ajustement structurel du FMI et leur suivi par les pays emprunteurs. Contrairement au Brésil et au Mexique qui ont été de "bons élèves" en la matière, les quelques pays aujourd'hui considérés comme dynamiques sur le plan économique, Corée du Sud et Taïwan, ont adopté depuis le début de la décennie 80 des mesures contraires aux consignes du FMI en refusant la problématique générale de la "libéralisation" des prix, des salaires, des taux d'intérêts et de la libre concurrence. Leur dynamisme s'est articulé sur l'encadrement des prix, la hausse contrôlée des salaires,... et un protectionnisme farouche. Le tout grâce à une forte intervention étatique (COREL Philippe, Le Monde Diplomatique, mai 1987). Exactement l'inverse des recommandations du FMI !

S'il s'agissait simplement d'appliquer les méthodes coréennes ou taïwanaise à tous les pays en développement pour régler les problèmes de financement, il est certain que les experts de la Banque mondiale pourraient se sentir rassurés sur l'avenir. Mais tel n'est pas le cas. Il ne suffit pas de faire l'exact opposé de ce que préconisent le FMI ou la Banque mondiale pour réussir le développement économique ! Les exemples du Chili, de la Turquie et du Ghana en sont des illustrations.

La politique Banque mondiale pour les transports a à son avantage, pour le moins, une cohérence interne et un caractère opératoire qui se voient opposer guère de solution alternative à l'heure actuelle. Elle est, de plus, susceptible d'être améliorée si l'on en juge par l'écho favorable que le rapport Hazlewood a reçu au sein de l'institution.

Il ne faut toutefois pas oublier que la Banque n'intervient pas toute seule dans le financement des projets de transport dans le tiers monde et que cela ne va pas sans poser quelques problèmes.

Les co-financements : nécessités et difficultés

Pour élargir son action, la Banque mondiale a pratiqué depuis 1973 des opérations de co-financement. Ce sont des opérations dans lesquelles ses apports sont associés à d'autres sources de financement pour la réalisation d'un projet. Les partenaires peuvent être soit des organismes publics nationaux ou multinationaux, soit des organismes de crédits à l'exportation ou des groupes bancaires privés. Ces apports extérieurs complémentaires ont très vite progressé ; ils sont passés de 460 millions de dollars en 1973 à 2 milliards en 1977 (Marc PENOUIL, 1979). En 1987, ils se sont élevés à 5,6 milliards de dollars alors qu'ils étaient de 3,8 milliards l'année précédente. Ces deux années, près de la moitié des projets approuvés par la Banque mondiale ont fait l'objet de co-financements.

Contrairement aux années soixante-dix, la principale source de co-financement demeure actuellement les organismes publics d'aide bilatérale et les institutions de développement multilatérales. En 1987, leur contribution s'est élevée à 2,7 milliards de dollars. Les organismes de crédit à l'exportation ont participé à raison de 2 milliards de dollars au co-financement. Leur participation, multipliée par cinq par rapport à l'année 1980, est le fait de l'introduction d'une nouvelle source de co-financement : le mécanisme de prêt non liés à l'Exim Bank du Japon, un mécanisme qui fournit une aide non concessionnelle à l'intention des pays bénéficiaires des prêts de la BIRD et qui mettent en oeuvre des programmes d'ajustement structurel.

Dans tous les cas, la garantie apportée par la Banque mondiale est un élément capital des montages financiers indispensables à la fourniture de nouveaux moyens de financement des projets, notamment dans le cas des pays à revenus intermédiaires fortement endettés. Les ressources importantes que la Banque a déjà employées pour assurer l'assainissement économique de ces pays depuis le début des années 80 l'obligent à requérir l'assistance financière d'autres créanciers. Ce type de sollicitation renforce évidemment les exigences des nouveaux bailleurs de fonds quant à la rigueur des montages financiers qui leurs sont proposés. Plus les engagements de la Banque dans des opérations sont substantiels et plus ils sont susceptibles de gagner la confiance d'éventuels partenaires financiers. Ainsi, un plan de réformes structurelles acceptées par un pays débiteur apparaît comme *le principal argument de vente* dans l'incitation aux co-financements. Un autre type d'argument consiste à *réduire le risque* sur certaines parties des apports d'argent frais des banques commerciales. C'est dans cette perspective que l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements, AMGI, a été créée en avril 1988. Elle a pour objectif de couvrir les investisseurs contre des risques non commerciaux qui seraient du ressort des décisions politiques du pays d'accueil, restriction du transfert et de la conversion de la monnaie locale, restriction du droit de propriété, rupture unilatérale de contrat, risque de conflit armé, troubles civils, etc...

Malgré ces incitations, les co-financements privés connaissent une régression continue. Ils sont tombés de 1,1 milliard en 1984 à 0,7 en 1986 (*Source* : rapport annuel de la Banque Mondiale, 1985 et 1987). Et *l'aspect le plus complexe du rôle catalyseur de la Banque mondiale reste la mobilisation de ressources provenant des banques commerciales* (rapport 1988, page 34). Manière d'exprimer un conflit de base entre un organisme supra-national qui gère ses ressources en fonction d'une stratégie mondiale de développement économique, et des organismes privés qui opèrent selon le principe de la rentabilité financière de leurs capitaux. Il semblerait même, selon certains chercheurs (LAIDI Zaki, 1989), que "la Banque mondiale entretient des rapports détestables avec les banques commerciales et qu'elle n'a en fin de compte que peu de moyens pour les inciter à refinancer les pays endettés. Des experts de la finance internationale affirment qu'il est clair que les banques commerciales ne sont pas en mesure d'apporter les 6 à 9 milliards de dollars annuels que la Banque mondiale leur demande de fournir sur la période 1988-1990" et que d'une façon générale les efforts faits pour les pays en développement sont déjà lourds de conséquence sur les bilans scrutés par les actionnaires de ces banques (CONJONCTURE-PARIBAS, 1988).

En 1987, pour évoquer quelques cas de co-financements récents intéressant des projets de transport :

- l'A.G.D.C. (Administration Générale de la Coopération au développement, Belgique) et l'U.S.A.I.D. (Agence des USA pour le développement) ont co-financé avec l'IDA un projet routier au Zaïre ;

- la B.Af.D. (Banque Africaine de développement), la KfW (Kredit anstalt fur Wiederaufbau), la G.I.Z. (Office allemand de la coopération technique, le F.A.C. (Fonds d'aide et de coopération) ont participé à un financement IDA destiné au secteur des transports en GUINEE ;

- le F.E.D. (Fonds Européen de Développement), le F.A.D. (Fonds Africain de Développement), la B.O.A.D. (Banque Ouest-Africaine de Développement), la B.Is.D. (Banque Islamique de Développement), la C.C.C.E. (Caisse Centrale de Coopération Economique)... ont participé à un programme de remise en état des routes au BENIN ;

- Le Fonds Arabe de Développement Economique et Social, la Banque Interaméricaine de Développement, l'OPEP, le PNUD... financent également des projets de transport dans les PVD.

Au total, les 25 projets financés en 1987 par la Banque mondiale ont été évalués à 4.929 millions de dollars US, mais l'IDA et la BIRD n'y ont participé qu'à raison d'un tiers.

Cette multiplicité recherchée et indispensable des intervenants dans le financement des transports en PVD s'accompagne donc d'une rigueur accrue dans les méthodes de sélection et d'évaluation des projets. Sur le fond, il faut dire que toutes ces méthodes appliquées aux routes rurales en particulier, restent tributaires de l'approche économique néo-classique. Elles utilisent très largement le concept de gain de temps, dans bien des cas inadéquat au mode de

fonctionnement des transports en PVD. Elles conduisent en outre, à privilégier les axes routiers sur lesquels existe déjà un trafic élevé, d'où le risque d'aggraver les déséquilibres existants dans l'aménagement du territoire de ces pays (CARNEMARK Curt, BIDERMAN Jaime, BOVET David, 1976). Mais depuis 1985-86, la Banque mondiale a mis en place des procédures de classement des projets routiers qui permettent des choix plus rapides et efficaces pour les routes à faible trafic (BEENHAKKER A.M. et LAGO, 1986). L'évaluation économique proprement dite intervient après la sélection sur des critères politiques et sociaux des routes rurales à construire. La rentabilité économique recherchée ne se fait plus à partir de projets examinés individuellement, mais dans le cadre d'un groupe de projets routiers potentiels dans lequel le coût de construction au kilomètre de chaque route ne dépasse pas 10.000 dollars US. Une telle démarche réduit les coûts des études de faisabilité des projets, en temps et en argent, au bénéfice des financeurs et des pays demandeurs. Ce type de préoccupations démontre au demeurant le souci de cet organisme de promouvoir le développement des transports dans les PVD par des procédures de décision sans cesse améliorées. Mais le défi majeur auquel la Banque mondiale est confrontée au présent et à l'avenir reste celui des pays les plus pauvres et les plus endettés envers lesquels les banques internationales hésitent de plus en plus à s'engager. "Les pays industriels et les pays en développement ont tous fortement intérêt à éviter une rupture plus grave de confiance entre les débiteurs et les créanciers et une nouvelle détérioration du niveau de vie des pays les plus pauvres" (rapport d'activité de la Banque Mondiale, 1987, p. 54). La solidarité internationale reste en définitive pour les pays les plus démunis la seule alternative capable d'assurer un développement synchronisé de leurs transports et de leur développement économique général. On sait que les contextes de difficultés économiques ne sont pas propices aux solidarités, de quelque nature qu'elles soient.

Conclusion : le capital face au politique

Les blocages que révèlent le monde des transports dans les PVD sont surtout le reflet du malaise des théories économiques sur le développement. D'une façon générale, il faut admettre qu'aucun modèle économique, quelle que soit son idéologie sous-jacente, n'a prouvé sa capacité intrinsèque à assurer durablement le bien-être des peuples, sans "laissés pour compte". C'est d'ailleurs ce qui poussent certains auteurs libéraux comme F.A. HAYEK à affirmer que la notion de justice sociale est dénuée de sens et que la recherche d'une plus grande égalité, quelle que soit la signification qu'on puisse donner à ce terme, dégrade la situation des moins fortunés plutôt qu'elle ne l'améliore (VON HAYEK, 1978). Il n'empêche que ce sont justement ces pauvres, les plus vulnérables aux politiques d'austérité du F.M.I. qui vont régulièrement manifester leur désapprobation dans les rues des capitales du tiers monde.

Ce sont aussi les impératifs des modèles de développement économiques ou les idéologies qui, sur le plan international, alimentent souvent des conflits politiques et armés et le gigantesque gâchis en ressources qui en découle. Les exemples géographiques de ces manifestations sont pléthoriques dans le tiers monde. On pourrait se demander quel est alors

l'intérêt de financer des projets de transport dans ces pays, lorsque l'on sait la précarité de la stabilité politique, et que les infrastructures de transport sont des cibles privilégiées en cas de conflit armé ?

Le développement économique et a fortiori les mouvements de capitaux vers les pays les plus pauvres requièrent la stabilité politique. Comment la garantir ? Une ultime solution consisterait à autoriser un organisme international à contrôler et diriger autoritairement les politiques nationales des pays demandeurs de capitaux de manière à rendre maximales l'utilisation des ressources planétaires... on mesure la naïveté d'une telle hypothèse. On peut cependant faire allusion à des situations dans lesquelles des bailleurs de fonds internationaux, en guise de garantie, poussent les gouvernements des pays demandeurs à "assurer" la stabilité politique de leur pays. Récemment par exemple, Washington a promis une aide économique renforcée au Venezuela à condition que son nouveau président Carlos Andres Perez adopte une certaine modération... (PEREIRA Claude, 1989).

Ainsi, plus que le fruit du calcul économique, la négociation du financement des transports dans les économies sous-développées s'opère sur une base politique. La stabilité politique a donc une réelle valeur économique. Cependant, même lorsque cette dernière est établie, l'avenir de la rentabilité et de l'efficacité des capitaux n'est jamais acquis.

En principe, l'idée de souveraineté des nations sous-tend toute action des institutions internationales dans les pays en développement. Y aurait-il ainsi une contradiction insurmontable entre le droit des nations et les règles de fonctionnement du capital ? Si oui, on comprendrait mieux pourquoi les mesures que préconisent les experts de la Banque mondiale pour les transports en PVD sont seulement jugées les moins pires dans l'état actuel des possibilités d'analyse et d'action. Il demeure que la contrainte politique aboutit à un temps moyen de dix à quinze ans nécessaire pour mettre en oeuvre les réformes administratives dans le secteur des transports acceptées par les partenaires (HEGGIE I.G., 1989). Pour beaucoup de pays, les pistes du développement resteront encore pendant longtemps de simples pistes.

BIBLIOGRAPHIE

ARNOULD Daniel, "Euro-marchés des capitaux et pays en développement", PROBLEMES ECONOMIQUES, n° 1789, 15 septembre 1982, pp. 12-20.

BAIROCH Paul, **Le tiers monde dans l'impasse : le démarrage économique au XVIIIème siècle**, Paris, Gallimard, coll. Idée NRF, 1971.

BANQUE MONDIALE, rapport annuel 1985, 1987 et 1988, Washington D.C.

BANQUE PARIBAS, Bulletin économique mensuel, conjoncture, "Dette mondiale : phase

III", novembre 1988.

BEEHAKKER H.I. et LAGO A.M. "Evaluation économique des routes rurales. Procédures opératoires simplifiées destinées à la sélection et à l'évaluation des routes rurales". Document de travail des services de la Banque Mondiale, Washington D.C., 1985.

CHADENET Bernard, "La Banque Mondiale : mythes et réalités", PROBLEMES ECONOMIQUES, n° 1830, 29/6/1983, pp. 3-8.

CROUIGNEAU Françoise, "Un réalisme à risque", Le Monde du 4 avril 1989.

HEGGIE Ian G., "Réforme de la politique des transports. Leçons à tirer de l'expérience de la Banque et présentation d'un cadre permettant la mise en oeuvre d'une réforme de la politique des transports", FINANCES ET DEVELOPPEMENT, Washington, Vol. 26, n° 1, mars 1989.

IRT, "Les transports urbains dans les PVD". Notes de lecture. Division des transports urbains et régionaux, septembre 1981, pp. 9-13.

LAIDI Zaki, "Les embarras de la Banque Mondiale", Le Monde du 4 avril 1989.

LEVY Hernan, O. MALONE Patrick, "Transport Policy issues in sub-saharan Africa", Economic development Institute of the World Bank, E.D.I. catalog. n° 705/019, Report n° 9, 1988.

LLABRES Jean-Paul, "Une aide injuste", Le Monde du 4 avril 1989.
OWEN W., "Transportation and world development", in INTERNATIONAL JOURNAL OF TRANSPORT ECONOMICS, Volume 11, n° 2-3, août-décembre 1984, pp. 123 à 133.

MITRIC Slobodan, "Urban transport activities of the World Bank : Policies and project experience". Communication présentée à la journée spécialisée INRETS "Quelles politiques de transport urbain pour le PVD", INRETS, Paris, juin 1987.

B.I.R.D., "Sud-saharian Transport policy improvement program", transportation department, 10 juin 1986, Banque Mondiale, Washington, 17 p.

CARNEMARK Curt, BIDERMAN Jaime, BOVET David, "L'analyse économique des projets de routes rurales, Document de travail des services de la Banque Mondiale n° 241, août 1976.

GEORGE Suzan, "Le pseudo-don de la dette", Le Monde du 4 avril 1989, p. 20.

Hazlewood A., **Kenya and Tanzania - National and regional transport and the world of the Bank 1960-1980**, draft report for OED, 2 mai 1986, World Bank, Washington DC.

HAYEK Friedrich A. (1978), "**New studies in philosophy, politics, economics and the history of ideas**", Routledge and Kegan, London 1978, 241 p... peut-être est-il utile de souligner à la suite cette référence que l'OCDE a estimé à 22 milliards de dollars la fuite des capitaux placés au Nord par les élites africaines entre 1979 et 1986 (cf. GEORGE S., Le Monde du 4 avril 1989).

I.D.A., **IDA in retrospect**. Published for the World Bank, Oxford University press, Washington D.C., 1982.

PEREIRA Claude, Libération du 22 juin 1988.

PENOUIL Marc, **Socio-economie du sous-développement**, Précis Dalloz, Paris, 1979.

Turid SATO and al..., "An investigative survey of appropriate rural transport for small farmers in Kenya", World Bank, Transportation department, octobre 1977.