



# À contre-courant

Alan Wheatley  
dresse le portrait  
de **Nancy Birdsall**,  
présidente  
fondatrice du  
Centre pour le  
développement  
mondial

**A**VEC sa silhouette menue, ses lunettes, son ton mesuré et sa pondération, Nancy Birdsall donne l'impression de vouloir jouer la prudence plutôt que l'audace. Mais les apparences sont parfois trompeuses.

En 2001, à Washington, elle a cofondé le Centre pour le développement mondial (Center for Global Development, CGD) qui, sous sa présidence, est devenu un groupe de réflexion réputé pour son caractère novateur et même sa radicalité. Bien que le Centre soit devenu l'un des chefs de file de son secteur, Birdsall continue de le décrire comme une sorte d'outsider. «Nous sommes un peu tout le temps à contre-courant, tentant d'inciter le système à remédier à ses propres problèmes de fonctionnement, qui tendent en général à compliquer la vie des populations vulnérables», nous explique-t-elle.

Pour Birdsall, qui a cédé son fauteuil de présidente il y a peu, mais reste chercheuse principale au CGD, le développement ne doit surtout pas se limiter à l'aide. Concrètement, il s'agit de faire en sorte que les règles du jeu mondial concernant, entre autres, le commerce, les migrations ou le changement climatique, ne défavorisent pas les pauvres. Les chercheurs du CGD s'emploient donc à montrer les effets des politiques des pays riches et des institutions financières internationales sur les populations des pays en développement et de quelle manière elles peuvent être améliorées pour réduire la pauvreté et les inégalités.

«Je pense que tous les acteurs du développement et la communauté internationale s'orientent davantage dans cette direction à présent», estime Birdsall. «Il me semble que nous avons joué un rôle

très important en proposant des idées, sans nous contenter de pointer les politiques à modifier ou améliorer. Nous sommes arrivés avec de nouvelles solutions pour remédier à ces problèmes à l'échelle mondiale et de manière assez pratique.»

L'indice de l'engagement pour le développement, qui établit un classement de 27 pays riches en fonction de politiques influant sur la pauvreté dans le monde, est une des initiatives à mettre au crédit du CGD. On peut également citer les obligations à impact sur le développement conçues pour catalyser le financement privé et la campagne internationale destinée à promouvoir des programmes de développement fondés sur une approche factuelle. *Des millions de vies sauvées*, la publication phare du CGD, qui recense des études de cas très concluantes dans le domaine de la santé publique, est devenue un support pédagogique très apprécié.

### Une pensée originale

Kunal Sen, professeur d'économie et politique du développement à l'Université de Manchester (Royaume-Uni), considère que les recherches menées par le CGD stimulent la réflexion et ses étudiants se doivent donc de les lire. «Le CGD a la particularité de proposer de nouvelles idées et une nouvelle réflexion sur divers sujets.» Sen attribue à Birdsall le mérite d'avoir recruté des penseurs originaux, comme Michael Clemens, Lant Pritchett ou Owen Barder, le Directeur du CGD pour l'Europe. «En très peu de temps, le Centre est devenu un groupe de réflexion de tout premier plan sur les politiques du développement, assure Sen. Ils ont combiné un travail de recherche très solide et rigoureux avec des conseils et une action très efficaces.»

Comme souvent à Washington, le CGD est né au cours d'un déjeuner : Ed Scott, un haut fonctionnaire devenu entrepreneur, voulait financer une organisation non gouvernementale consacrée à la dette. Il a consulté des experts aussi réputés que Tim Geithner, Gene Sperling, Carol Lancaster, aujourd'hui décédée, et Masood Ahmed, du FMI, qui l'ont convaincu que son groupe de réflexion devrait aussi s'occuper de gouvernance, de santé et d'éducation.

Mais Scott se demandait qui placer à sa tête. Attablé au restaurant L'Occidental avec Ngaire Woods, une ancienne condisciple d'Oxford, il a étudié une liste de candidats potentiels établie par Geithner. Woods, qui est aujourd'hui la première doyenne de la Blavatnik School of Government de l'Université d'Oxford et enseigne la gouvernance économique mondiale, a chaudement recommandé Birdsall. Ils ont contacté Fred Bergsten, qui dirigeait alors ce qui n'était pas encore l'Institut Peterson d'économie internationale et qui avait accepté de parrainer un programme de recherche sur la dette pour Scott. Bergsten leur a dit qu'il pensait à quelqu'un pour diriger le projet : Nancy Birdsall. «En l'espace d'une heure, deux personnes indépendantes issues de deux secteurs différents nous avaient donc vivement recommandé Nancy», se souvient Scott. N'ayant encore jamais rencontré cette ancienne fonctionnaire de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement (BID), il organise rapidement un rendez-vous et constate qu'ils ont à peu près les mêmes idées. Le CGD est ainsi né, fondé par Scott, Birdsall et Bergsten.

Birdsall se rappelle de l'insistance de Scott pour que le nouveau groupe de réflexion ait un impact et une influence et qu'il ne soit pas simplement «un jouet pour économistes». Elle pensait elle aussi que, s'il n'était pas nécessaire de créer un énième

laboratoire d'idées pour dire aux pays en développement ce qu'il fallait faire, il y avait en revanche matière à réunir des experts qui réfléchiraient en priorité à la façon dont les pays riches pouvaient améliorer leurs politiques au bénéfice des pauvres. «Après avoir travaillé près de 20 ans dans des banques multilatérales, j'ai pensé qu'il était temps d'examiner, de «surveiller», de suivre, d'évaluer et de tenter de modifier les politiques des Américains, des Européens, etc. ainsi que de la Banque mondiale, du FMI, d'autres institutions multilatérales, des Nations Unies et des entreprises, afin qu'ils contribuent davantage au développement.»

### Mieux que prévu

Scott estime que le CGD a fonctionné encore mieux que prévu, employant plus de chercheurs et balayant un spectre plus large que ce qu'il avait envisagé. «Je ne saurais être plus satisfait, le Centre est une institution remarquable.» Scott a quitté la présidence du Conseil l'an dernier pour la confier à l'ex-Sectrétaire du Trésor Lawrence Summers, qui avait fait la connaissance de Birdsall quand elle travaillait à la Banque mondiale. «Il est certain qu'il n'aurait pas accepté s'il n'avait pas pensé que cette institution méritait son attention», assure Scott.

De fait, Summers a salué les efforts de Birdsall pour réunir un groupe exceptionnel d'universitaires qui, selon lui, change vraiment la donne en matière de politiques du développement. «Sous la houlette de Birdsall, le CGD est devenu le meilleur exemple dans le monde de ce qu'est un «groupe de réflexion et d'action». De l'allégement de la dette nigériane aux prix récompensant la mise au point de médicaments, de la préservation des forêts au maintien des financements pour le commerce, le CGD a défini les questions cruciales», explique Summers, aujourd'hui professeur d'économie et président émérite à Harvard.

Avant de créer le CGD, Birdsall avait dirigé le Projet de réforme économique de la Fondation Carnegie pour la paix internationale. Auparavant, elle avait été Vice-présidente exécutive de la BID pendant 5 ans, après avoir passé 14 ans à la Banque mondiale, où elle avait fini par diriger le Département de recherche politique.

Née à New York en 1946, Birdsall n'a pas débuté sa carrière comme économiste. Après une licence d'études américaines au Newton College of the Sacred Heart dans le Massachusetts, elle a obtenu une maîtrise en relations internationales à la Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS) à Washington. C'est là qu'elle a commencé à s'intéresser au développement, avec un mémoire de maîtrise consacré à la lutte pour l'indépendance d'un syndicaliste kényan. Mais ce n'est qu'en tant qu'analyste des politiques dans le cadre d'un programme lié à la population et financé par l'Agence américaine pour le développement international qu'elle a vraiment eu une révélation. Chargée d'examiner les propositions émanant d'universitaires africains, elle a été frappée par le fait que celles des économistes étaient aussi celles qui étaient les plus vérifiables. Un collègue économiste l'a guidée indirectement en rédigeant des articles sur la fécondité, la planification familiale et le travail des femmes, et elle a acquis la conviction que l'économie était «ce qui avait le plus de sens» et qu'il lui fallait se former à cette discipline. Cinq ans après sa maîtrise, Birdsall s'est inscrite à Yale et y obtient un doctorat d'économie.

Outre l'expérience professionnelle, Scott pense que c'est la personnalité de Birdsall qui a été déterminante pour le CGD.

«Les gens l'apprécient, elle est à l'écoute, elle est très claire, c'est une excellente ambassadrice de l'institution et une personne extrêmement agréable. Autant de qualités qui ont très largement contribué à la réussite du Centre. Faut-il en conclure que seule Nancy aurait fait l'affaire? C'est comme se demander si U2 aurait été U2 sans Bono. Qui sait?»

Michele de Nevers, une chercheuse du CGD que Birdsall avait initialement recrutée à la Banque mondiale, ajoute : «Ce qui est remarquable chez elle, en tant que chef de groupe, c'est qu'elle est animée par une curiosité très vive et très éclectique, qui amène les gens à aller vers des domaines auxquels ils ne se seraient peut-être pas intéressés autrement.» Dans une allocution prononcée à l'occasion du 15<sup>e</sup> anniversaire du CGD, Christine Lagarde, la Directrice générale du FMI, a rendu hommage à Birdsall, pour «la façon dont elle nous incite, avec le sourire, de la persévérance et plein d'entrain, à penser hors des sentiers battus.»

### Une réputation d'intégrité

William Easterly, professeur d'économie à l'Université de New York, attribue l'excellente réputation du CGD à l'intégrité de Birdsall. De même que la BID et la Banque mondiale n'ont pas eu raison d'elle, Birdsall s'est efforcée, au sein du CGD, de promouvoir la liberté intellectuelle et de ne pas préjuger de ce que découvriraient ses chercheurs. D'après Easterly, «quand elle disait au CGD qu'une aide était bénéfique, il était clair que c'était le fruit d'une réflexion personnelle rigoureuse et qu'elle n'était pas en service commandé pour des responsables politiques ou d'autres décideurs. C'est une des raisons du succès du CGD. Les critiques comme les promoteurs de l'aide la respectaient de la même façon. Elle avait tout simplement la réputation d'être intègre.»

Easterly s'appuie sur sa propre expérience pour souligner cet aspect. Birdsall, qui avait été sa supérieure à la Banque mondiale, l'avait embauché ensuite au CGD, alors que la Banque mondiale l'avait, selon ses propres termes, «encouragé à prendre un congé de durée indéterminée» pour avoir exprimé des idées controversées. «J'ai vraiment eu l'impression que Nancy m'offrait l'asile politique», se rappelle-t-il. «Il lui a fallu un certain courage pour agir de la sorte, car elle prenait le risque d'offenser la Banque et d'autres pans de l'establishment. C'est un signe de son intégrité.»

Dans le même esprit, Easterly fait observer que Birdsall avait vigoureusement défendu Clemens, un chercheur du CGD, pour ses travaux prônant la liberté d'émigration des pays pauvres vers les pays riches. «Il a reçu des lettres d'insultes, mais Nancy était déterminée à accepter la polémique. Un responsable plus prudent, plus bureaucrate, comme on en voit beaucoup à Washington, lui aurait dit de se taire.»

Il n'est pas surprenant que Birdsall, qui a mené une brillante carrière tout en élevant deux filles et un garçon, s'identifie à Sheryl Sandberg, PDG de Facebook et féministe déclarée. Birdsall a dit le plus grand bien de l'ouvrage de Sandberg, *En avant toutes*, qui vise à encourager de plus nombreuses femmes à briguer des postes de dirigeantes. Sandberg, ex-membre du Conseil d'administration du CGD, a aidé Birdsall à comprendre qu'elle avait été plus ambitieuse et dure à la tâche qu'elle ne se l'avouait et qu'elle n'aurait pas dû se culpabiliser d'avoir beaucoup voyagé quand ses enfants étaient jeunes. «J'ai été un peu une Sandberg avant l'heure», reconnaît Birdsall. Cela vient peut-être du fait que, jusqu'à l'université, ses professeurs étaient

des religieuses qui vivaient selon les règles de leur propre hiérarchie. «Même si j'ai pu parfois les mépriser, la vérité est qu'elles géraient leur communauté. Ces femmes étaient réellement indépendantes et vivaient leur vie de manière autonome», nous explique-t-elle. Birdsall se rend compte qu'elles ont été pour elle «un contrepoint inconscient au monde très peu féministe de l'après-guerre dans la banlieue new-yorkaise prospère des années 50».

Birdsall admet que seule une petite minorité de femmes dans le monde ont les mêmes possibilités que Sandberg et elle. Pour les pays pauvres, les dés sont pipés. «L'ensemble du processus de mondialisation est asymétrique», dit-elle. Les règles mondiales ne sont pas neutres, car le marché ne l'est pas. «Il tend à favoriser ceux qui possèdent déjà des atouts, qu'ils soient éducatifs ou financiers, ou, pour un pays, institutionnels.»

Pour Birdsall, il faut donc des politiques qui contribuent à rééquilibrer les règles du jeu. Elle pense, par exemple, au financement des écoles et des infrastructures publiques. Les retombées des emprunts destinés à construire des ponts, des ports et des transports en commun sont potentiellement si énormes, en particulier pour les pauvres, qu'elle aimera voir la Banque mondiale et les banques de développement régionales prendre plus l'initiative dans ce domaine. D'après elle, les pays riches actionnaires de ces banques s'inquiètent trop des risques de réputation associés aux prêts qui financent, par exemple, des barrages hydroélectriques. «Quand vous empruntez pour investir, la croissance et les remboursements suivent. C'est formidable, c'est cela le développement.»

### Mandats et capitaux

Birdsall voudrait aussi que les banques multilatérales soient explicitement mandatées — et financées — par leurs États actionnaires afin de fournir des biens publics mondiaux, tels que la recherche agricole, qui bénéficient à tous les pays, riches ou pauvres (voir «Le savoir comme bien public» dans le présent numéro). Elle trouve encourageante la nouvelle initiative de la Banque mondiale visant à protéger les pauvres contre les pandémies. Mais elle déplore que la Banque n'ait jamais été officiellement chargée de s'attaquer aux problèmes d'actions groupées mondiales et ne dispose pas des outils pour le faire. Les prêts-pays traditionnels ne sont pas suffisants. «Cela m'obsède depuis plus de 10 ans, déplore-t-elle. On ne consacre pas assez d'argent à ces problèmes mondiaux.»

En dehors des biens publics mondiaux, elle admet une autre obsession : l'aide fondée sur les résultats, une démarche préconisée initialement par le CGD en vue d'accroître l'efficacité de l'aide. Avec ce système de «paiement à la livraison», l'idée est de payer pour les résultats du développement et non pour les intrants. Au lieu de fournir une aide en amont pour améliorer, disons, l'éducation, l'argent est décaissé uniquement quand les objectifs de référence convenus au préalable sont atteints. Par exemple, un gouvernement peut se voir promettre 100 dollars par an et par enfant supplémentaire réussissant l'examen de fin de cycle primaire et emploie ensuite les moyens de son choix pour y parvenir — par exemple, en construisant des écoles ou en augmentant le salaire des enseignants. Mais le problème peut venir du fait que les routes boueuses sont impraticables une partie de l'année et empêchent les enseignants d'utiliser leur vélo pour se rendre à l'école. Le cas échéant, la solution résiderait dans la construction

de nouvelles routes. «Il manque quelque chose si vous ne laissez pas implicitement et explicitement les risques et les responsabilités à ceux qui sont sur le terrain», explique Birdsall. C'est une des leçons qu'elle a tirées des projets sanitaires et éducatifs menés par la Banque mondiale dans le Nord-Est du Brésil dans les années 80. «J'étais largement trop focalisée sur la planification des intrants, le démarrage des projets et le décaissement des capitaux pour me préoccuper de ce que le Brésil voulait faire pour atteindre les résultats», a déclaré Birdsall en 2012 lors d'une conférence de l'Agence américaine pour le développement international.

En 2010, le Secrétariat d'État du Royaume-Uni au développement international et l'Éthiopie ont été les premiers à mettre en œuvre un programme d'aide pilote fondé sur le modèle du paiement à la livraison. Un article publié en 2015 par le CGD a reconnu que l'idée mettait du temps à prendre, mais cela n'a pas

## Birdsall s'est efforcée, au sein du CGD, de promouvoir la liberté intellectuelle et de ne pas préjuger de ce que découvriraient ses chercheurs.

découragé Birdsall. Mesurer et vérifier les résultats peut être difficile dans certains domaines, admet-elle, mais pas dans d'autres. Le CGD a montré par exemple comment des données satellitaires pouvaient être utilisées pour récompenser des gouvernements ayant réussi à réduire la déforestation.

L'une des autres variations de l'aide fondée sur les résultats que l'on doit au CGD est un programme incitatif appelé «mécanisme de garantie de marché». En 2009, les ministres des finances du G-7 ont validé le concept, promettant d'acheter un vaccin contre une maladie déterminée s'il venait à être élaboré. Depuis, cinq pays et la Fondation Bill et Melinda Gates (cofondateur du CGD) ont investi 1,5 milliard de dollars dans un programme pilote de vaccination contre les souches de pneumocoques courantes dans les pays en développement, avec l'espoir de sauver la vie de plus de 1,5 million d'enfants d'ici 2020. Plus récemment, le CGD a indiqué de quelles manières les banques de développement multilatérales pourraient inciter les laboratoires pharmaceutiques à lutter contre la résistance aux antibiotiques, une question qui progresse rapidement dans le classement des priorités mondiales.

### Une partisane du consensus

Si Birdsall défend aussi ardemment l'idée de dépenser plus pour les biens publics mondiaux, c'est que les pauvres sont les premiers menacés par les risques transfrontaliers comme les maladies infectieuses ou les crises financières. Et ce sont aussi les pauvres qui ont le plus à gagner avec l'élaboration de nouveaux vaccins et la lutte contre le changement climatique.

Pour autant, ni les biens publics mondiaux ni l'aide extérieure ne règlent tous les problèmes. Le développement commence dans le pays lui-même, comme en témoignent les réussites chinoise et

indienne. De même, les pays africains dont la croissance a été rapide ces 10 à 15 dernières années ont tous ouvert leurs économies et amélioré leurs fondamentaux. «Je pense qu'il est important de le répéter, encore et encore.» Birdsall est un spécimen rare, une fervente partisane du consensus de Washington, cette liste de 10 points recommandés pour gérer une économie de marché qui a été établie en 1989 par John Williamson, un collègue de Bergsten, au sein de ce qui était alors l'Institut d'économie internationale. Selon ses adversaires, le consensus de Washington a préparé les esprits aux politiques fondamentalistes qui ont laminé les pays en développement, avec notamment la fixation de conditions drastiques par les bailleurs multilatéraux et des exigences prématurées de libéralisation des mouvements de capitaux. Pour Birdsall, ces critiques travestissent la pensée de Williamson, qui, selon elle, proposait plutôt un programme de stabilisation macroéconomique et un développement fondé sur le marché. «Ce que l'on a perdu de vue pendant le débat, c'est que certains aspects du consensus sont vraiment très pertinents», ajoute-t-elle. Des pays comme le Ghana, le Kenya, le Sénégal et la Tanzanie s'en sont très bien sortis durant la dernière décennie — jusqu'à l'effondrement des cours des produits de base — parce qu'ils avaient renforcé leur socle macroéconomique.

Birdsall considère que, pour ces pays, le principal défi est microéconomique. Leurs institutions politiques restent fragiles et l'État n'a pas suffisamment de recettes fiscales pour fournir des services publics. Le but du développement devrait donc résider dans la constitution d'une classe moyenne, qui soit imposable et donc incitée à demander des comptes aux dirigeants. «La transparence et la responsabilité sont ainsi introduites au niveau mondial et au niveau national, ce qui est vraiment fondamental pour la croissance, et pour qu'elle soit inclusive», insiste Birdsall.

### Prochain chapitre

Nancy Birdsall compte se faire rare cet automne pour laisser son successeur établir le programme du CGD; elle réintégrera ensuite le Centre en qualité de chercheuse et de rédactrice de blogs, de chroniques et d'essais. Cet emploi à temps partiel lui permettra de voir plus souvent ses petits-enfants dans le Colorado et de passer du temps dans sa résidence secondaire du Vermont pour jardiner, lire plus d'ouvrages non fictionnels et écouter de la musique (son époux joue de la guitare et son fils «essaie» de devenir pianiste/compositeur professionnel). Le Vermont est pratique car Birdsall assurera un cours hebdomadaire de travaux dirigés au Williams College, dans l'Ouest du Massachusetts, pendant le semestre de printemps, dans le cadre d'un programme de maîtrise destiné à des étudiants de pays en développement.

La direction du CGD change peut-être, mais Birdsall considère que sa mission reste la même : faire reculer la pauvreté dans le monde. «La route sera longue, mais nous sommes de plus en plus nombreux à prendre conscience que nous sommes tous dans le même bateau, assure-t-elle. En étant vigilants, en surveillant, en communiquant, en faisant pression et en proposant de nouvelles idées et solutions, nous permettrons aux bonnes personnes de faire plus facilement les bons choix.» ■

*Alan Wheatley, rédacteur et éditeur d'articles économiques, a travaillé chez Reuters; il a notamment publié et coécrit The Power of Currencies and Currencies of Power.*