

RAISONS D'AGIR

*La chronique d'Hugues Puel **

POURQUOI AIDER LES PAYS PAUVRES ?

L'aide est utile au décollage économique des pays pauvres. Telle était la position classique des économistes. Or le doute s'est installé. L'aide est un moyen nécessaire à l'égard des pays africains avec lesquels les nations européennes ont des liens historiques : un tel point de vue politique mérite discussion. Mais l'aide ne s'impose-t-elle pas dans la visée d'un monde plus égalitaire et plus pacifique ? Tel est le champ des interrogations qui se retrouvent à travers un certain nombre de colloques et d'événements de ces derniers mois.

L'aide inutile

En ce début de vingt-et-unième siècle, la communauté internationale s'est engagée à aider les pays pauvres à sortir de la misère. Ce sont les huit objectifs du Millénaire : réduire la pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, garantir l'égalité et l'autonomie des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH et le paludisme, assurer un environnement durable, promouvoir un partenariat mondial pour le développement.

Si ces objectifs semblent louables, la plupart des économistes doutent de l'efficacité de la mise en oeuvre de finalités aussi larges sous la direction de l'ONU. De façon très bureaucratique, les huit projets sont décomposés en 54 finalités ou indicateurs (*goals* ou *indicators*) à atteindre en 2015 et dix-huit groupes cibles (*targets*). Les experts ont établi 36 recommandations clés avec des plans d'investissement pour dix ans ainsi que dix-sept réalisations immédiates (*quick wins*), sept pôles de développement (*cluster*) et dix problèmes à résoudre par l'aide internationale. Dans

un rapport de 451 pages et des annexes techniques de 3 300 pages, l'ONU prévoit la mise en oeuvre pour 2015 de 449 interventions différentes, qui supposent la coordination personnelle par le Secrétaire général de l'ONU de six agences de l'Organisation, ainsi que de la Banque mondiale et du FMI.

Le scepticisme des économistes s'est exprimé à l'occasion du 3ème colloque de l'Agence française de développement et de l'Association des économistes du développement (1). Il n'est pas inutile de connaître l'essentiel de cet argumentaire.

Le développement n'est jamais le résultat d'une planification centrale, mais le fait d'acteurs motivés et responsables, agissant directement sur des territoires particuliers. L'enchevêtrement de la bureaucratie internationale mobilisée par le projet du Millénaire va rencontrer d'autres projets en cours de réalisation, notamment celui de la réduction des dettes des pays très endettés. Si ce plan échoue, comme c'est probable, personne n'en portera la responsabilité. La crise politique en Bolivie (1999-2005) est illustrative : le FMI, la Banque mondiale, le Banque inter-américaine de développement, le Ministère américain de lutte contre la drogue, les Ministères de la coopération américain et anglais, sans compter de très nombreuses ONG, sont intervenus de façon désordonnée et il était temps que le peuple bolivien comprenne qu'il ne pouvait compter que sur lui-même.

* *Économiste, administrateur de l'association Economie et Humanisme*

(1) Au Ministère français des Finances, 14 décembre 2005.



Réfléchissant plus avant sur les raisons d'aider les pays pauvres, le colloque a constaté le recul des trois théories courantes qui ont tenté de justifier l'aide au développement.

n La théorie du déficit de financement. Pour expliquer l'échec du décollage économique, on en cherche la raison dans l'absence des investissements nécessaires pour lancer la croissance et donc pour répondre aux besoins de la population. Mais deux points font ici l'objet de débats : d'une part l'aide internationale a renoncé aux objectifs des années 1960-1970, qui étaient centrés sur le financement de la construction de grandes infrastructures, pour se consacrer à partir des années 1980 à l'ajustement structurel visant les équilibres macroéconomiques des pays aidés et, ce, avec les résultats décevants que l'on sait. D'autre part, les populations locales, y compris les plus pauvres, ont elles-mêmes des capacités d'épargne non négligeables, comme l'a révélé le montage des systèmes de crédit centrés sur les besoins des populations pauvres (2). Pourtant, on continue à justifier des plans d'aide par cet argument du déficit de financement, alors que les facteurs d'équilibre politique et social sont ici décisifs.

n La trappe à pauvreté. Ce second modèle d'explication repose sur l'idée que les pauvres ne peuvent pas s'en sortir tout seuls. Ils ont pour cela besoin d'un *Big Push*, d'un sérieux coup de main fait d'investissements et d'action, et après cela ils voleront de leurs propres ailes. Les objectifs du Millénaire sont supposés apporter ce *Big Push*. Or la réalité du développement n'est pas celle-là. Les statistiques montrent que les pays les plus pauvres ne connaissent pas une croissance sensiblement plus faible que ceux qui relèvent des tranches moyennes de revenus. Le Botswana, par exemple, se situait dans le quart inférieur des pays sous-développés en 1950 et a multiplié son revenu par treize depuis. De même le Lesotho était dans la tranche des 20 % des pays les plus pauvres du monde

et il a vu son revenu se multiplier par cinq en un demi-siècle. Et cela sans se référer aux cas de la Chine et de l'Inde. Pourtant le projet du Millénaire invoque encore l'argument qu'il faut aider les plus pauvres pour qu'ils puissent grimper les premiers barreaux de l'échelle.

n Investir dans les secteurs sociaux (éducation, santé). L'idée du déplacement de l'aide sur les secteurs de l'éducation et de la santé a été mise en oeuvre dans l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés), un des programmes les plus significatifs pour remédier à l'endettement extravagant de nombreux pays du Sud. Cet interventionnisme paraissait justifié dans des pays où la corruption gouvernementale et administrative est très élevée. Mais l'efficacité d'une telle mesure est réduite, lorsque l'on sait que, dans les pays comme la Guinée, le Cameroun, l'Ouganda, la Tanzanie, 30 à 70 % des remèdes disparaissent avant d'atteindre les malades auxquels ils sont destinés. C'est pourtant cette méthode que recommande le projet du Millénaire. On voit aussi les déboires de la Banque mondiale au Tchad ; elle avait cru s'assurer de l'orientation sociale de l'argent du pétrole tchadien, mais la guerre au Soudan a modifié la donne et le gouvernement déclare que désormais cet argent lui est nécessaire pour sa défense.

L'aide s'impose pour des raisons politiques

Si la raison économique dominante prouvait l'inutilité de l'aide au développement, sinon sous forme de fonds pour soutenir les quelques affaires qui marchent, pourquoi donc un colloque dont le titre était le suivant : « Financer le développement : les

(2) Mohammad Yumus, économiste du Bengla Desh, a été à l'origine d'un système de prêt original à destination des populations pauvres, en particulier des femmes, à partir de son expérience de la Grameen Bank au tournant des années 1980-1990. Ce système a maintenant fait le tour du monde sous forme de diverses institutions de micro-crédit et de micro-finance.

défis d'un doublement de l'aide » (3). Un des directeurs de l'Agence française de développement, qui se consacre à la politique française de coopération, centrée sur les anciennes colonies africaines, fit une intervention très énergique pour affirmer que le but de son administration était d'aider au développement et qu'elle continuerait à le faire. Il était clair que, même si la raison économique conventionnelle ne justifiait pas l'aide, la raison politique suffisait à le faire.

Un autre colloque, « Pratiques de l'éthique en Europe » (4) confirmait cette place du politique. Au cours de celui-ci, Hubert Ngnodjom, enseignant-chercheur à l'Université catholique d'Afrique centrale à Yaoundé, rendait compte d'une enquête auprès de quatre-vingt étudiants en économie et en gestion, consacrée à la perception de l'aide publique au développement (5). Des soixante réponses exploitables, se dégagent une conclusion éclairante : les étudiants africains ne croient pas aux bonnes intentions des pays donateurs, mais, en même temps, ils n'épargnent pas leurs propres dirigeants qui profitent largement des transferts reçus au détriment de la population. Le problème qui se pose est donc celui de la gouvernance au Nord comme au Sud.

La solidarité dans l'égalité

La question de savoir comment aider davantage, et aider mieux, est également éclairée par le dernier numéro de notre revue, consacré au bilan de la solidarité internationale face au Tsunami, une année après la catastrophe. (6) Cette aide n'a pas répondu au comportement utilitariste d'agents économiques, mais à un mouvement de l'émotion et de la solidarité. La raison économique a été supplantée par une dynamique du cœur et de la raison. On peut discuter de certaines motivations plus égocentriques, comme le fait que des touristes occidentaux étaient parmi les victimes. Il n'en reste pas moins qu'un

mouvement de solidarité internationale a déclenché un flux de dix milliards de dollars de dons au bénéfice des pays touchés par le Tsunami (7). Il faut noter qu'une partie de ces dons ne s'est pas limitée à l'aide d'urgence, mais a permis la mise en place, ça et là, de vrais moyens de développement.

Cette chronique poursuit l'interrogation même qui est au centre de ce numéro : pourquoi l'aide, sinon pour promouvoir un monde de la solidarité dans l'égalité ? Cette question de l'égalité est au cœur des relations internationales. Une grande émotion populaire se soulève autour des délocalisations. Or, comme l'écrit Jérôme Vignon dans son rapport d'ouverture des Assises chrétiennes de la mondialisation : « Les délocalisations ne sont aujourd'hui à l'origine que d'un très petit nombre de pertes d'emplois (95 000 emplois industriels auraient été supprimés en France et délocalisés à l'étranger entre 1995 et 2001, soit 13 500 par an ; à titre de comparaison, les suppressions annuelles d'emplois dans l'industrie sont de l'ordre de 500 000). Plus surprenant, un peu moins de la moitié seulement des délocalisations sont à destination des pays dits à bas salai-

(3) Troisième colloque de l'AFD/EUDN, Paris le 14 décembre 2005, en particulier l'intervention de William Easterly, de la New York University : « How to assess the needs for aid ? The Answer : Don't ask »

(4) Organisé par l'Association lyonnaise d'éthique économique et sociale (ALEES), Lyon, le 24-25 novembre 2005.

(5) Sur 60 réponses exploitables, 35 répondants pensent que l'aide est une démarche hypocrite de la communauté internationale et 31 que c'est une démarche néo-coloniale. L'esprit de solidarité n'anime cette aide que pour 12 des 60 étudiants. Mais, malgré la méfiance vis-à-vis des intentions des Occidentaux, ils accusent tous, comme échec de l'aide, le pillage des ressources par les dirigeants africains. 55 voient comme causes de l'échec le fait que les transferts l'ont été sur des bases hasardeuses, sans qu'on se préoccupe des capacités d'absorption des économies bénéficiaires. 43 pensent que l'Afrique n'est pas d'abord une victime du néo-colonialisme. Ils voient comme cause principale du sous-développement l'absence d'unité africaine.

(6) « Solidarité internationale : qu'a changé le Tsunami ? », *Economie & Humanisme* n° 375, décembre 2005.

(7) On trouvera les chiffres dans l'article de A. Damour, aux pages 16 et 17 du numéro cité.



res (dans l'ordre, la Chine, la Tunisie, la République Tchèque, l'Inde et la Pologne). Elles concernent le plus souvent les secteurs de basse technologie, employant une main d'œuvre peu qualifiée, comme l'habillement, le cuir, le textile. La majorité des emplois délocalisés l'est vers les pays développés (Espagne, Italie, Allemagne, Etats-Unis).

Ces délocalisations correspondent en grande partie à une logique de restructuration et de recentrage des groupes au sein des pays développés, plutôt qu'à une recherche de moindres coûts de production. Ce phénomène n'est donc pas nécessairement défavorable à la France, qui peut profiter également des restructurations de groupes » (8).

Voilà une information qui ne circule pas et qui, si elle circule, n'est pas assimilée. On retrouve ici encore la crainte d'un rapprochement des conditions sociales entre les différents pays du monde. Que le commerce favorise de nouveaux partenaires, que les contrôles de grandes sociétés soient pris par des pays du Sud, ce sont des cris de scandale. L'illogisme règne dans le discours: la France est un des principaux pays d'accueil des investissements étrangers. Et que serait la Bourse de Paris sans les fonds de pension étrangers !

Cela montre les ambiguïtés sur le pourquoi de l'aide. L'émotion immédiate semble la justifier, comme on l'a vu avec le Tsunami de décembre 2004. L'aide publique au développement qui pèse sur les impôts soulève déjà plus de difficultés, et il faut du courage aux hommes politiques pour l'imposer. Elle a ses propres ambiguïtés liées à l'ancien passé colonial ou à des visées géopolitiques. Mais lorsque des pays sortent de la pauvreté par leurs propres efforts et parviennent à une position d'exportateurs compétitifs, voire d'investisseurs attractifs, l'opinion se retourne, et celui qui était l'objet de la compassion ou de la commisération prend le visage menaçant de l'ennemi. Il semble en effet mettre en cause la position relative de tel ou tel pays dans un monde fait d'inégalités.

La question « pourquoi aider » interroge en réalité notre vision d'un monde plus juste et plus pacifique. L'aide s'impose d'abord pour d'immédiates raisons humanitaires. Et l'actualité nous montre qu'elle n'est pas venue en suffisance dans le cas du Cachemire, par exemple. Le rapport ambigu de l'aide au développement procède de raisons politiques, mais l'aide s'impose pour ces mêmes raisons. Elle relève alors de ce que l'on peut appeler la diplomatie préventive. Son champ s'étend à toutes les zones de tension sur la planète et donc se heurte aux stratégies des puissances. Quelle aide pour la Palestine ? Quelle aide pour la Tchétchénie ? Quelle aide pour Cuba ?

Hugues Puel

(8) Rapport de Jérôme Vignon à l'Assemblée synodale des Assises chrétiennes de la mondialisation, « Un chantier pour une terre habitable », Université catholique de Lille, 14-15 janvier 2006.