

*Efficace, neutre, désintéressée ?  
Points de vue critiques du Nord sur la  
coopération européenne*

## *PubliCetim N° 33*

### **Remerciements**

Cette publication a bénéficié du soutien de la Ville de Genève à travers la Fédération genevoise de coopération, du Fonds Mécénat SIG ainsi que de DM Echange et mission / Pain pour le prochain.

Nous adressons tous nos remerciements aux auteur-e-s pour leur généreuse contribution, ainsi qu'aux relecteurs et relectrices.

### **Note**

Le **générique masculin** est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

### **Aide au développement**

Genève, novembre 2009

© Centre Europe – Tiers Monde (CETIM)

ISBN: 978-2-88053-074-7

**Mots-clés** : Aide publique au développement – Solidarité – Bailleurs de fonds – Développement – Développement local – Politique publique – Néo-libéralisme – Biens publics mondiaux – Société civile – Coopération internationale – Dette – Coopération

**CETIM** (Centre Europe–Tiers Monde)

6 rue Amat, 1202 Genève, Suisse.

Tél.: +41 (0)22 731 59 63. Fax: +41 (0)22 731 91 52

E-mail: [cetim@bluewin.ch](mailto:cetim@bluewin.ch). Site web: [www.cetim.ch](http://www.cetim.ch)

**Aide au développement**

# **EFFICACE, NEUTRE, DÉSINTÉRESSÉE ?**

**Points de vue critiques du Nord sur  
la coopération européenne**

Geneviève Azam \* Ghazi Hidouci \* Alison Katz \* Frédéric Lapeyre  
Bernard Lecomte \* Gérard Perroulaz \* Renaud Vivien

En référence à un texte de Jean-Michel Severino

Sous la direction de Julie Duchatel et Florian Rochat



### **Une « autre Europe » dans ses relations avec le Sud ?**

Mettant à profit leur longue collaboration aussi bien que leurs spécificités propres, le CETRI (Centre Tricontinental, basé à Louvain-la-Neuve, Belgique) et le CETIM (Centre Europe – Tiers Monde, basé à Genève, Suisse) ont décidé d'offrir à leur lectorat des échanges de regards Nord-Sud sur cette question, afin de participer au débat sur les orientations, les formes et les contenus des relations européennes avec le Sud.

Ce livre fait donc suite à un des derniers numéros d'*Alternatives Sud*, intitulé « L'aide européenne. Points de vue critiques du Sud », volume 15, éditions CETRI et Syllepse, et daté de 2008. Cet ouvrage apporte en l'occurrence d'autres regards, venant du Sud.

Catalogues et nouvelles parutions :  
[www.cetri.be](http://www.cetri.be) et [www.cetim.ch](http://www.cetim.ch)

## Introduction

*Florian Rochat \**

L'Aide publique au développement (APD) et la coopération internationale font à nouveau débat. En soi, il n'y a là rien de neuf, mais, avec le début d'un nouveau siècle et millénaire, les choses semblent prendre une nouvelle tournure, même si on laisse de côté les sempiternelles critiques des droites nationalistes et xénophobes ou l'utilitarisme récurrent des milieux d'affaires.

Il y a d'abord eu, en 2000, la proclamation à grands renforts publicitaires des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Celle-ci connut un vaste écho, la plupart du temps positif. De l'aveu général, la mondialisation néolibérale n'avait pas tenu ses promesses de bonheur pour tous. Au discours triomphaliste ne souffrant aucune contestation semblait succéder la reconnaissance officielle de quelques failles dans ce projet ; bien que timide, cet aveu fut accueilli avec soulagement. De plus, les « plus grands de ce monde » proclamaient vouloir « faire quelque chose » : les promesses mille fois répétées de lutte contre la pauvreté dans le monde s'inscrivaient en engagements chiffrés, fermes disait-on. Personne n'était entièrement dupe. Mais, avec la mobilisation de la société civile, pourquoi ne pas prendre les gouvernants à leurs mots ?

---

\* **Florian Rochat** est le directeur du CETIM.

Quelques années plus tard, où en est-on ? Les campagnes continuent et la tenue des engagements reste surveillée de près. Mais au-delà, des questions se posent : sous des atours généreux, cette volonté affichée de lutter contre la pauvreté dans le monde ne signait-elle pas en même temps une triple régression – d'ailleurs en cours depuis plusieurs années – du discours d'une grande majorité d'Etats membres, y compris du Sud, et de l'appareil de l'Organisation des Nations Unies lui-même ? A savoir : l'appel à la charité plutôt qu'à la lutte pour la justice, l'acceptation de la mondialisation néolibérale comme inéluctable et une soumission accrue au pouvoir des grandes sociétés transnationales, au détriment de la démocratie et du politique.

Vu sous un angle cynique, les protagonistes des politiques qui ont tracé l'évolution du monde au cours de ces dernières années pouvaient-ils simplement fermer les yeux sur l'accroissement massif des inégalités, la détérioration des conditions d'existence de centaines de millions d'habitants de la planète et les dégradations de l'environnement ? Se taire complètement, n'aurait-ce pas été « plus qu'un crime, une faute », selon les mots prêtés tantôt à Churchill ou tantôt à Talleyrand ? L'enjeu central du Sommet social de New York n'était-il pas surtout d'éviter que les politiques qui ont conduit à la péjoration des situations dans de si nombreux domaines voient leurs fondements remis en cause ? En même temps, intervenant à peine 15 ans après l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies de la fameuse Déclaration sur le droit au développement<sup>1</sup> – cet

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet T. Kunanayakam, A. Zacharie, W. Bello et R. Herrera, *Quel développement ? Quelle coopération internationale ?*, PubliCetim n° 30, Genève, 2007, 170 pages, [www.cetim.ch](http://www.cetim.ch)

enfant puîné de trente années d'efforts des pays fraîchement décolonisés pour rééquilibrer le monde, mettre fin à l'impérialisme et promouvoir un autre développement –, la promotion sans retenue du « commerce international en tant que moteur du développement » dans divers documents phares de l'Assemblée générale des Nations Unies n'indique-t-elle pas un profond recul ? Ne conduit-elle pas au triste constat qu'une majorité de gouvernements de ses Etats membres, aussi bien que l'appareil de l'Organisation lui-même ont aujourd'hui fait leurs les intérêts des sociétés transnationales, reléguant au deuxième plan toute autre considération ?

Qui plus est, avec l'adoption cinq ans plus tard, en 2005, de la Déclaration de Paris, un nouveau pas n'a-t-il pas été franchi, à la fois plus technique et plus ambitieux, en attribuant à l'APD des fonctionnalités nouvelles, la promesse de palier certains défauts les plus apparents des politiques actuelles afin d'en légitimer aux yeux du public le cours désastreux dominant ?

A des degrés divers, de nombreuses Organisations non gouvernementales (ONG) travaillant sur les questions de développement s'interrogent. Légitimement soucieuses de ne pas décourager le soutien du public à l'APD, mais au contraire de la renforcer, la tournure de certains débats les oblige à se re-positionner quant aux finalités et modalités de cette aide ; plus encore, à interroger la cohérence de l'ensemble des politiques des Etats du Nord, aussi bien externes qu'internes, tant il est vrai que la coopération internationale ne se résume pas à l'APD et que l'évolution du monde est, en dernière analyse, affaire de choix politique.

Le réseau d'ONG européennes Concord et plusieurs de ses composantes les plus en vue comparent promesses et

chiffres réels et dissèquent la manière dont ces derniers sont calculés. La publication de la Déclaration de Paris a entraîné immédiatement la constitution d'un large front pour en dénoncer les orientations et les combattre. Même en Suisse, dont la Loi sur la coopération a longtemps été citée en exemple, les débats en cours aux Chambres soulèvent des inquiétudes de plus en plus grandes parmi les milieux progressistes.

En bref, ce débat mobilise des cercles de plus en plus larges dans le monde associatif concerné. Cependant, prenant parfois des tonalités quelque peu « corporatistes » et restant bien souvent trop étroitement confinée à la question de l'APD, la plupart du temps cette discussion ne dépasse pas certains milieux spécialisés ou n'en débordent que pour lancer de vastes pétitions de principes, écartant tout débat de fond pour « ratisser large ».

Quant au courant altermondialiste européen, prompt à dénoncer – à bonne raison – les responsabilités des Institutions financières internationales (IFI), les incursions de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), les paradis fiscaux, le diktat des sociétés transnationales, etc., il peine davantage à définir des stratégies et politiques alternatives, notamment concernant les politiques externes que pourrait adopter le « vieux monde ».

Or, ce débat devrait intéresser au premier chef ses diverses composantes, notamment celles basées au Nord. On ne peut rêver d'un monde meilleur et lutter pour la transformation de l'actuel sans prendre à bras le corps ces questions : quels rapports nouveaux pourrait, devrait entretenir le Nord avec le Sud ? Quelle politique préconiser en particulier pour « l'Europe » – comprise non seulement aux dimensions de l'Union européenne, mais à celles de

ses membres ou non-membres, comme par exemple la Suisse ? Quel programme pour une « autre Europe » ?

Alimenter la réflexion dans ce domaine constitue l'un des buts principaux de la présente publication.

Au vu du format retenu pour le livre, il était hors de question de se lancer dans de vastes recensements des pratiques et autres études de terrain. Nous nous sommes contentés ici, pour impulser le débat, de procéder à un examen critique approfondie des quelques orientations centrales qui paraissent vouloir s'imposer, telles que celles transparaissant notamment dans les documents mentionnés plus haut. Nous nous appuyons aussi sur un examen minutieux des postulats et propositions contenues dans un texte qui semble tracer les attentes que les adeptes du libéralisme les plus éclairés nourrissent à l'issue d'un débat sur l'APD. Cela fait partie de l'originalité de la démarche de cette publication. Le texte qui sert de référence dans la discussion est un article écrit en 2001 par *Jean-Michel Severino* : « Refonder l'aide au développement au XXI<sup>e</sup> siècle » et reproduit en partie dans ce livre. Auteur prolixe, ancien haut fonctionnaire de la Banque mondiale et cadre de l'inspection des finances française, J-M Severino a écrit cette contribution au moment de sa nomination à la tête de l'Agence française de développement. Il s'agit à bien des égards d'un texte novateur qui, tout en se plaçant dans la famille de pensée libérale, trace des perspectives audacieuses.

Dans une première partie, nous exposerons les principales critiques émises sur les OMD et sur la Déclaration de Paris. *Bernard Lecomte* les illustrera concrètement en présentant les impacts des appels d'offre de l'Union

européenne en matière d'aide au développement sur les organisations paysannes en Afrique de l'Ouest. La Suisse n'étant pas en reste, *Gérard Perroulaz* examinera en quoi la politique suisse d'aide au développement a perdu son originalité et quels sont ses principaux traits aujourd'hui. Dans une seconde partie, *Frédéric Lapeyre* répondra aux arguments de J-M Severino et sur l'évolution du discours de la coopération internationale sur un plan général et de manière synthétique. Enfin, *Ghazi Hidouci*, *Renaud Vivien*, *Geneviève Azam* et *Alison Katz* déconstruiront les quatre principaux axes/défis de l'APD dessinés par J-M Severino, – à savoir le commerce, les marchés financiers, l'environnement et la santé.

Ce livre veut dégager des propositions constructrices de long terme permettant de rectifier le mal développement, de repenser les rapports Nord/Sud et donc de contribuer à penser un autre développement, une autre coopération internationale.

*Note : les renvois dans les différents textes suivants au texte de référence de J-M Severino, aux pages 75 à 101 de ce livre, seront marqués de la façon suivante : (§ + le numéro de paragraphe pertinent).*

## **PARTIE 1**

L'aide au développement est-elle plus efficace ou pervertie ?



## Deux textes officiels : les Objectifs du millénaire et la Déclaration de Paris

Ces deux instruments marquent un tournant majeur au début du 21<sup>ème</sup> siècle dans le domaine de l'aide au développement et de la coopération internationale. En voici une brève présentation avant d'ouvrir une discussion critique quant à leur contenu.

### Les Objectifs du millénaire (2000)

Faisant suite à une série de sommets onusiens de la décennie 1990 sur le développement, plus de 190 pays se sont réunis, en septembre 2000, à New York lors du Sommet du Millénaire de l'ONU<sup>1</sup>. Constatant que plus d'un milliard d'être humains continuent à vivre dans l'extrême pauvreté, ils adoptent solennellement la Déclaration du millénaire qui définit huit Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) à atteindre d'ici 2015 : réduire de moitié l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies, assurer un environnement durable et enfin, mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Les pays en développement et les pays industrialisés doivent coordonner leurs politiques pour réaliser ces

---

<sup>1</sup> Source : [www.un.org/french/millenniumgoals/](http://www.un.org/french/millenniumgoals/)

objectifs qui sont associés à 48 indicateurs permettant leur quantification. Un système d'évaluation est mis en place pour rendre compte de leur réalisation. Plus spécifiquement, les pays en développement doivent réaliser les objectifs 1 à 7, en bénéficiant de la coopération internationale et de l'aide des pays développés. Ces derniers s'engagent à réaliser les objectifs 7 et 8. Ces objectifs veulent s'imposer comme le cadre mondial de référence des stratégies officielles de lutte contre la pauvreté au 21ème siècle.

### **Présentation succincte de la Déclaration de Paris (2005)**

La Déclaration de Paris<sup>2</sup> est le résultat de dix années de discussions entre les donateurs sur les façons d'améliorer l'efficacité de l'aide et s'inscrit dans le cadre de la Déclaration du millénaire. Elle a été adoptée en mars 2005 au Forum de Haut niveau organisé par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), par les ministres et autres hauts responsables de quelque 90 pays développés et en développement et les dirigeants ou représentants de 27 organismes d'aide. Elle est considérée par les donateurs comme un « consensus global sans précédent » sur les réformes à opérer dans les modalités d'acheminement et de gestion de l'aide.

Elle définit un plan d'action concret visant à améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Les 56 engagements de partenariat énoncés dans la Déclaration s'articulent autour de cinq grands principes :

- appropriation : les pays « partenaires » (bénéficiaires) exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies

---

<sup>2</sup> Sources : [www.ocde.org](http://www.ocde.org) et [www.whiteband.org](http://www.whiteband.org)

de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement ;

- alignement : les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires ;

- harmonisation : les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes ;

- gestion axée sur les résultats : les pays mettent en place des cadres d'évaluation orientés vers les résultats, à l'aide desquels suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des stratégies nationales de développement ;

- et responsabilité mutuelle : les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement.

Douze indicateurs de l'efficacité de l'aide ont été définis à Paris afin de suivre et d'encourager les avancées dans les engagements de partenariat.

Les piliers de la Déclaration de Paris sont :

- la notion de « partenariat » qui remplace la relation traditionnelle donateur/bénéficiaire ;

- et les « approches-programmes » qui remplacent les « projets de développement ». Un certain nombre de donateurs ayant mis leurs ressources en commun apportent leur appui à un programme de développement. Les deux formes principales de l'aide sont l'aide sectorielle (pour les programmes coordonnés par le Ministre du secteur) et l'aide budgétaire (pour le budget central du gouvernement assurant la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté).

La Déclaration de Paris a pour but de promouvoir un modèle de partenariat propre à améliorer la transparence et

le contrôle des ressources en faveur du développement. Elle souligne que, pour que l'aide devienne véritablement efficace, il faut mettre en place, à différents niveaux, des mécanismes de responsabilisation plus solides et plus équilibrés. Au niveau international, la Déclaration de Paris constitue un instrument où les donateurs et les bénéficiaires sont tenus pour mutuellement responsables, le respect des engagements pris devant être l'objet d'un suivi public. Au niveau national, la Déclaration de Paris encourage les donateurs et les pays partenaires à évaluer l'aide conjointement en faisant le meilleur usage des dispositifs locaux existants.

## Des pas dans le bon sens ou simple diversion ?

*Julie Duchatel \**

### **Les Objectifs du millénaire (2000)**

Dans l'ensemble, les Organisations non gouvernementales (ONG), aussi bien du Sud que du Nord, ont reconnu que les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) avaient pour avantage de marquer la prise de conscience à l'échelle mondiale de la gravité de la situation en matière de développement et de montrer la voie pour un passage à l'acte concerté et consensuel. Par ce cadre de référence communément admis, elles ont également vu dans les OMD le moyen, relevant plus du sens du « marketing » et de la formule, de faire pression sur les Etats pour qu'ils respectent leurs engagements en matière de lutte contre la pauvreté.

Cependant cela n'a pas empêché de nombreux mouvements sociaux, associations ou ONG de considérer que les OMD étaient peu ambitieux, minimalistes et fatalistes. Le contenu des objectifs n'est pas remis en cause car qui ne voudrait pas que les femmes ne meurent plus en accouchant, que la pandémie du SIDA soit éradiquée, que tout le monde mange à sa faim, etc. ? Le véritable problème réside en fait dans les origines de ces objectifs, leur potentiel de

---

\* **Julie Duchatel** est chargée de recherches au CETIM.

changement, leur (non)impact sur les causes structurelles du mal développement et en fin de compte, leur insertion dans la poursuite de la mondialisation néolibérale. De plus, si les OMD visent à faire prendre conscience du fait que la pauvreté est un mal planétaire et que seule la coordination des activités des pays du Sud et du Nord parviendra à y mettre un terme, il n'en demeure pas moins que la responsabilité de l'application des OMD repose en très grande majorité (7 OMD sur 8) sur les épaules des pays en développement. Le 8ème objectif qui traite du partenariat mondial n'est pas chiffré et la responsabilité des pays développés n'est pas mentionnée.

Les OMD témoignent avant tout d'un recul sensible depuis 30 ans, tant en terme d'objectifs que de volonté politique. Ainsi, s'agissant de l'objectif n°1, il faut souligner qu'en 1974 les Etats membres de l'ONU s'étaient déjà engagés à éradiquer la pauvreté dans le monde en 2000. En 2000, la révision est à la baisse et on parle alors de réduire de moitié l'extrême pauvreté (soit les êtres humains qui vivent avec moins de un dollar par jour) en 2015<sup>1</sup>. *Quid* des trois autres milliards de personnes (presque la moitié de l'humanité) qui vivent avec deux dollars par jour ? S'en sortent-elles vraiment mieux ? D'ailleurs, n'est-il pas pernicieux d'établir cette catégorisation entre pauvres et « extrêmes » pauvres, occultant l'ampleur gigantesque de la misère mondiale ?

---

<sup>1</sup> Nous n'entrerons pas dans le débat sur le mode de calcul des personnes vivant dans l'extrême pauvreté ou dans la pauvreté. Voir à ce sujet les critiques de l'économiste T. Pogge « Un dollar par jour. Que savons-nous de la pauvreté dans le monde ? », [www.cadtm.org/spip.php?article3282](http://www.cadtm.org/spip.php?article3282)

De plus, une analyse plus fouillée du contenu des OMD renforce leur caractère minimaliste. A. Zacharie, directeur du Centre national de coopération au développement (CNCD) en Belgique, précise que « les OMD visent une réduction de moitié de la pauvreté et de la malnutrition non pas entre 2000 et 2015, mais entre 1990 et 2015. En outre, alors que le Sommet social de 1995 et le Sommet sur l'alimentation de 1996 avaient respectivement décidé de réduire de moitié le nombre de personnes extrêmement pauvres et mal nourries à l'horizon 2015, les objectifs du millénaire visent désormais une diminution de moitié de la proportion de ces personnes, ce qui, suite à la croissance démographique qui a été de 45 % dans les pays en développement au cours des années 1990, modifie d'autant le dénominateur et donc le nombre de personnes visées. Ces précisions ne sont pas dénuées d'incidences : ne prétendre réduire que de moitié l'extrême pauvreté en un quart de siècle équivaut à laisser mourir l'autre moitié, soit 500 millions de personnes, au rythme de 20 000 par jour. »<sup>2</sup>

Frédéric Lapeyre, dans un excellent numéro d'*Alternatives Sud*<sup>3</sup>, émet d'autres critiques qui nous ont paru importantes car elles ont l'avantage de synthétiser l'ensemble des controverses émises au sujet des OMD.

---

<sup>2</sup> A. Zacharie, « Les politiques de développement : talon d'Achille du droit au développement ? », in T. Kunanayakam, A. Zacharie, W. Bello et R. Herrera, *Quel développement ? Quelle coopération internationale ?*, Publi-Cetim n° 30, éditions du CETIM, Genève, décembre 2007, p. 126.

<sup>3</sup> F. Lapeyre, « Objectifs du Millénaire pour le développement : outils de développement ou cheval de Troie des politiques néolibérales ? », Editorial, in *Alternatives Sud*, « Objectifs du millénaire pour le développement », vol. 13, 2006.

F. Lapeyre met, premièrement, en évidence le fait que la philosophie sous-jacente des OMD reste calquée sur la doctrine dominante qui promeut l'enchaînement vertueux « libéralisation, croissance et réduction de la pauvreté ». En bref, c'est toujours le même postulat basé sur le mythe de la croissance comme remède à tous les maux économiques et sociaux qui fait office de fondement idéologique, ignorant les enseignements tirés depuis les années 1970 et les aspirations des pays non-alignés et aujourd'hui aussi celles de mouvements sociaux pour un « autre développement » et d'autres types de relations Nord/Sud, Sud/Nord. Les OMD ne bouleversent rien en matière de conception du développement et de politique d'aide au développement.

Deuxièmement, les OMD répondent à une dimension de logique sécuritaire décidément incontournable depuis les attentats à New York en septembre 2001. Les responsables des plus hautes instances de l'ONU l'ont souligné à maintes reprises : la lutte contre la pauvreté est une arme dissuadant les populations défavorisées d'avoir recours à la criminalité, voire au terrorisme<sup>4</sup>.

Troisièmement, les OMD ont engendré une énième révision des politiques de coopération internationale. Pour pouvoir bénéficier de la coopération internationale avec les pays développés, il a été « convenu » qu'un pays en développement rédige un Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP). Promu pour remplacer les Programmes d'ajustement structurel (PAS), fortement discrédités dans les années 1980-90, ce document doit préciser les politiques préconisées pour la réalisation des OMD.

---

<sup>4</sup> Voir à ce sujet l'article de F. Lapeyre dans le présent livre, « Courage fuyons : coopération au développement, biens publics mondiaux et demandes de développement ».

L'aspect novateur de ce document est qu'il est censé être pensé et produit par le pays en développement, à travers un processus participatif et de consultations de la société civile (les institutions financières internationales donnant par la suite leur aval). Ce document se base sur les principes de la « bonne gouvernance » (lutte contre la corruption, bonne gestion, élections, transparence...). L'Etat est remis au centre de l'application des politiques de réduction de la pauvreté. Cependant, les réformes macroéconomiques prescrites pour les mettre en œuvre restent « non discutées » et ne se distinguent pas des cadres macroéconomiques centrés sur une croissance rapide par les privatisations, les investissements étrangers, la dérégulation, l'ouverture aux marchés extérieurs et la libéralisation. De plus, une étude exhaustive faite par le Réseau européen sur la dette et le développement précise que « l'approche participative » des DSRP se limite en fait à « quelques consultations avec quelques organisations dominantes de la société civile (CSO) plutôt qu'à un dialogue public substantiel sur les causes (...) de la pauvreté »<sup>5</sup>.

Quatrièmement, les OMD ont été imposés du haut vers le bas, en dépit de tous les discours sur l'appropriation (*ownership*) par les pays pauvres. « Les OMD sont porteurs d'une vision technocratique et élitiste des politiques de développement formulées en termes de groupes cibles, de populations vulnérables, de 'pauvres' passifs en attente d'aide extérieure, pour lesquels les élites et péri-élites se seraient mobilisées au nom du nouveau paradigme du développement.(...) Le poids de la contrainte n'équivaut jamais à un déterminisme. Les acteurs populaires revendiquent de

---

<sup>5</sup> Voir W. Bello et S. Guttal « L'ère Wolfensohn à la Banque mondiale : une décennie de contradictions », 30 août 2005, [www.cadtm.org](http://www.cadtm.org)

pouvoir développer des initiatives locales, d'affirmer leur capacité à produire leurs propres règles d'action ou leur volonté de cogérer leur lieu de vie. »<sup>6</sup> Ainsi, pour satisfaire des nécessités premières de survie, et partant du constat que des décennies de politique internationale de développement n'ont pas apporté – ou très peu – les fruits escomptés, des individus, des mouvements sociaux élaborent de multiples alternatives qui ne font pas souvent la une des journaux et qui pourtant parviennent, malgré de nombreuses embûches, à produire de la richesse, aussi bien matérielle qu'humaine<sup>7</sup>. Ces initiatives sont regroupées sous le concept, certes un peu fourre-tout mais fédérateur, d'économie sociale et solidaire. Cependant, elles n'ont pas mérité l'intérêt de ceux qui ont développé les stratégies de réalisation des OMD.

Enfin, les OMD appuient le développement de la mondialisation néolibérale. En effet, les OMD ont pour but de rendre l'accès aux services collectifs, comme celui de l'accès à l'eau et à l'assainissement, universel. Or étant donné que ces services sont défaillants dans la plupart des pays pauvres (effets, entre autres, des programmes d'ajustement structurel et des politiques commerciales internationales), ils en viennent à légitimer la privatisation de ces services par, entre autres, l'appel à des contrats de partenariats publics-privés, avec les conséquences que l'on sait (augmentation des prix des services, exclusion des populations déjà défavorisées, etc.)<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> F. Lapeyre, « Objectifs du Millénaire... », op.cit.

<sup>7</sup> Voir à ce propos *Produire de la richesse autrement. Usines récupérées, coopératives, micro-finance... les révolutions silencieuses*, ouvrage collectif, PubliCetim n° 31, éditions du CETIM, Genève, 2008.

<sup>8</sup> Voir à ce sujet l'article de F. Lapeyre dans ce même livre, « Courage fuyons : coopération au développement, biens publics mondiaux et demandes de développement ».

Reste que ces OMD ne seront pas réalisés, faute de moyens. En 2005, à l'occasion du cinquième anniversaire du Sommet du millénaire, l'ONU a dû tirer un bilan plus que mitigé et reconnaître que la plupart des pays en développement n'arriveront pas à réduire de moitié la pauvreté extrême en 2015, ou à enregistrer des progrès notables dans les autres domaines visés par les OMD. Selon J. Sachs, le directeur du programme du millénaire de l'ONU, les pays riches devraient dépenser entre 0,45 et 0,54 % de leur revenu national brut pour l'aide au développement. Malgré l'objectif de 0,7 % fixé par l'ONU il y a plus de 30 ans, l'aide diminue chaque année. En 2007, les pays donateurs donnaient à peine 0,28 % (0,23 % pour les pays du G7)<sup>9</sup>.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) note qu'en avril 2008, l'aide des pays de l'Union européenne a reculé de 0,41 % du PIB en 2006 à 0,38 % en 2007<sup>10</sup>, alors que l'Union européenne fournit presque 60 % de l'aide au développement à l'échelle internationale. Et cela est sans parler des techniques de gonflement artificiel de l'aide au développement, qui concernait 17 % de l'aide de tous les pays européens, selon la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (CONCORD), en 2007. Les pays de l'Union européenne (la Suisse également, comme on le constatera à la lecture de l'article de G. Perroulaz<sup>11</sup>) n'hésitent pas à inclure dans l'Aide publique au développement (ADP) les

---

<sup>9</sup> [www.oecd.org/dataoecd/47/25/41724314.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/47/25/41724314.pdf)

<sup>10</sup> CONCORD, « No time to waste: European governments behind schedule on aid quantity and quality », 2008, [www.concordeurope.org/Public/Page.php?ID=14344](http://www.concordeurope.org/Public/Page.php?ID=14344)

<sup>11</sup> Dans ce même livre, « Aide au développement, qu'en est-il de la Suisse ? ».

annulations ou remises de dettes, les frais d'éducation des étudiants étrangers en Europe, et l'accueil des réfugiés en Europe.

Bien entendu, quel que soit leur montant, les contributions financières seules ne sauront suffire pour éradiquer la pauvreté, si elles ne sont pas accompagnées de politiques de développement respectant la volonté des peuples concernés et rompant avec la logique néolibérale.

En somme, la question du développement est réduite par les OMD à la lutte contre la pauvreté (pour ne pas parler des inégalités, de l'autonomie, de la justice sociale, de la redistribution des richesses...), niant, dans une certaine mesure, la complexité multidimensionnelle du phénomène. Les OMD cherchent à agir sur les *conséquences* du mal développement (pauvreté, mortalité infantile, faim..) et non sur les *causes* de ce phénomène, et n'établissent ainsi pas les transformations nécessaires.

Que reste-t-il des revendications d'une réduction des inégalités Nord/Sud, de règles internationales de commerce plus justes, celles inscrites dans les Pactes sur les droits économiques sociaux et culturels, civils et politiques signés dans les années 1960, ou encore celles de la Déclaration sur le droit au développement (DDD) de 1986... ?

Il semble bien que tout l'héritage intellectuel du mouvement des non-alignés se soit évaporé. A ce propos, une petite comparaison sémantique (certes caricaturale mais révélatrice) entre la DDD et le document final du Sommet mondial de 2005<sup>12</sup>(censé établir la suite donnée aux OMD)

---

<sup>12</sup> [www.un.org/french/summit2005/document.html](http://www.un.org/french/summit2005/document.html)

permet de mesurer l'évidence du recul idéologique et politique<sup>13</sup> :

Le développement est un *droit* pour la DDD mais un *objectif essentiel* dans le document final.

La DDD souligne la *souveraineté*, les droits et devoirs des Etats alors que le document final parle de *bonne gouvernance* et de politique « rationnelle ».

La DDD rappelle aux Etats leur *devoir* de coopérer les uns avec les autres, tandis que le document final précise que les Etats signataires « prient instamment les pays développés » de *faire des efforts...*

La DDD requiert un *désarmement généralisé* comme condition du développement tandis que le document final demande aux Etats qui sont en mesure de le faire d'accroître leur *assistance technique* aux Etats touchés par les mines...

Il est intéressant, à ce stade, de reproduire de larges extraits du discours prononcé par Rafael Correa, Président de la République d'Equateur, à l'occasion de la 62ème Assemblée générale de l'ONU à New York, le 26 septembre 2007, concernant les Objectifs du millénaire.

---

<sup>13</sup> Repris du tableau « 20 ans de pensée unique, 20 ans de régression... », in T. Kunanayakam, A. Zacharie, W. Bello et R. Herrera, op. cit., pp. 134-138.

***Extraits du discours du Président Rafael Correa  
devant l'Assemblée générale des Nations Unies  
à New York, le 26 septembre 2007<sup>14</sup>***

(...) Aujourd'hui, depuis qu'un gouvernement a proclamé en Equateur une révolution citoyenne, démocratique, éthique et nationaliste, nous souhaitons proposer quelques réflexions critiques sur le concept même des OMD, sur leurs limites et sur les dangers qu'impliquent des agendas minimalistes de cette nature, surtout face aux profondes asymétries sociales et économiques que vit la planète.

La première limite des OMD est qu'ils constituent une stratégie minimaliste pour réduire la pauvreté. Notre but est d'aller bien au-delà de tels minima, en approfondissant les objectifs et en en y incorporant de nombreux autres. Le fait de se rallier de manière exclusive à une optique de besoins minimums, comme celle que posent les OMD, implique un haut risque qui, tout en cherchant à satisfaire les consciences, limite les aspirations au changement social.

Ainsi, nous pouvons affirmer qu'il existe deux niveaux qui nous permettent de caractériser la vie des personnes. Le premier a trait aux conditions indispensables aux êtres humains pour subsister au sein de la société, conditions sans lesquelles une vie ne mérite pas d'être qualifiée d'humaine. Le second niveau se réfère aux conditions qui permettent à chacun de se réaliser en tant que personne dans cette société. Nous ne parlons donc pas seulement de subsistance, mais du droit de jouir d'une vie digne d'être vécue.

**Non aux objectifs minimalistes**

Monsieur le Président, Excellences :

Nous pensons qu'avoir pour but de vivre avec un dollar plus un centime par jour de sorte à, prétend-on, vaincre l'extrême pauvreté, ou éviter de mourir prématurément, comme cela figure dans les OMD, ne permet pas de mener une vie décente.

Le développement de politiques publiques dans un pays qui aspire à un changement radical, comme c'est le cas de l'Equateur, ne peut se contenter d'objectifs minimalistes. Bien sûr, éviter la mort prématurée de garçons et de filles ou de femmes lors de l'accouchement est un objectif incontestable. Cependant, en ne nous centrant que sur cela, nous courons le risque de nous contenter du fait que

---

<sup>14</sup> Traduction en français par D. Comanne, C. Lamarque et E. Toussaint (CADTM).

la vie humaine soit simplement un processus de résistance visant à prolonger de quelques heures l'existence des personnes.

### **Objectifs communs sur des maxima sociaux**

Par conséquent, nous proposons des objectifs communs non seulement sur des minima de vie mais sur des maxima sociaux. Par exemple, nous considérons qu'il est possible de partager des identités diverses, de construire et de récupérer des espaces publics, de garantir l'accès à la justice, d'avoir un emploi qui permette de gagner sa vie, d'avoir du temps pour la méditation, la création artistique et le loisir, des objectifs qui se trouvent déjà dans le Plan national de développement mis en vigueur par le gouvernement équatorien.

Nous rejetons ainsi l'idée selon laquelle le présent est une pure fatalité historique face à laquelle nous nous soumettons en ne cherchant à satisfaire que des minima clairement élémentaires.

(...) Accorder à certaines personnes des minima doit être, tout au plus, un objectif transitoire et ne doit jamais être considéré comme un *modus operandi* de la politique publique, du fait que cela suppose de situer le « bénéficiaire » dans une position d'infériorité face aux autres. En d'autres termes, cela suppose de ne pas reconnaître son droit égal à la dignité humaine face aux autres. De fait, ce n'est pas un hasard si des bureaucraties internationales comme la Banque mondiale proposent systématiquement de fournir des rapports sur la pauvreté (*poverty reports*) sans que jamais il ne leur soit venu à l'esprit de réaliser des rapports sur les inégalités (*inequality reports*).

C'est pour cela que la meilleure stratégie de réduction de la pauvreté dans la dignité est sans doute la réduction des écarts sociaux, économiques, territoriaux, environnementaux et culturels. De cette façon, un des objectifs principaux de notre gouvernement est de diminuer les inégalités dans le cadre d'un développement endogène, d'inclusion économique et de cohésion sociale et territoriale, aussi bien au niveau interne qu'au niveau global.

### **Droits humains et valeurs universelles contre programmes sociaux qui fragmentent la société**

Dans le même sens, nous cherchons à réaliser en Equateur le règne des droits humains et des valeurs universelles. Au contraire, ce que la longue et triste nuit néolibérale préconisait, dans une perspective d'assistance et de compensation des conséquences de l'absolutisme du marché, ce sont des programmes sociaux qui ont fragmenté la société en autant de parties qu'il existe de groupes sociaux.

Cependant, un projet national et un changement des rapports de force au sein d'une société ne signifient pas une addition de fragments qui voudraient, par le hasard du destin, acquérir du sens et de la cohérence et se compléter comme les parties d'un puzzle, même si nous ne disposons pas de toutes les pièces qui le composent.

Il est indispensable d'élaborer un projet partagé, qui doit être en constante redéfinition, et qui ait justement pour objectif que tous, nous souhaitons y prendre part. Pour cela, nous avons élaboré en Equateur le plan national de développement de façon démocratique, parce nous pensons que sans la participation de tous aux décisions fondamentales de la société, aucun pays ne pourra légitimer et rendre ses décisions politiques plus efficaces.

Il s'agit en définitive de modifier une pratique politique appliquée par les secteurs traditionnels, avec leur technocratie et leur élitisme, pour rendre la parole et l'action à ceux qui doivent être les maîtres, les protagonistes et les bénéficiaires des politiques publiques.

De plus, je souhaiterais signaler que les OMD souffrent d'une vision du développement attachée à des critères de consommation et à une stratégie liée aux processus de libéralisation économique. Notre vision du développement est très différente : nous entendons par développement le bien être de tous, en paix et en harmonie avec la nature, et la prolongation infinie des cultures humaines. (...)

### **Il n'y a pas de fin de l'histoire des idéologies**

Monsieur le Président, Excellences :

Nous ne devons pas nous faire d'illusions face à ceux qui proclament la fin des idéologies, la fin de l'histoire. Les secteurs conservateurs veulent nous faire croire que nous vivons dans le meilleur des mondes possibles et qu'il faut abandonner toute tentative de changement, toute tentative de construction de notre propre identité individuelle et collective, toute tentative de construction de notre histoire.

Face à cette conception du monde, mesquine et auto satisfaite, nous autres, nous soutenons qu'il est possible de mener à bien une action collective, consciente et démocratique, pour diriger nos vies et organiser la société mondiale d'une autre manière, avec un visage plus humain. Notre concept du développement nous oblige à nous reconnaître, à nous comprendre et à nous estimer les uns les autres, afin de rendre possible l'autoréalisation et la construction d'un avenir partagé. C'est à la construction de ce monde, de ce rêve, que l'Equateur vous invite.

Mesdames et Messieurs, merci beaucoup.

## La Déclaration de Paris (2005)

Les exemples de défaillances du système de l'aide au développement étant légion, la recherche de son efficacité est évidemment souhaitable. L'agenda tiré de la Déclaration de Paris vise à lutter contre la dispersion de l'aide, sa non-prévisibilité et la multiplicité des procédures et des interlocuteurs qui l'encadrent, en appliquant le dispositif « Appropriation-Alignement-Harmonisation ».

On a pu ainsi voir qu'en Tanzanie entre 2000 et 2002, l'administration a dû gérer 1300 projets, impliquant 1000 réunions par année avec les bailleurs et rédiger 2400 rapports par trimestre. Le gouvernement tanzanien a dû décréter que quatre mois par an seraient libérés de toute réunion avec les bailleurs afin que l'administration tanzanienne puisse se concentrer sur la mise en œuvre des politiques de développement<sup>15</sup>. Un cas parmi tant d'autres, mettant en exergue l'urgente nécessité d'harmoniser les pratiques entre les donateurs, c'est bien peu dire.

Cependant, en lisant de plus près la Déclaration de Paris et en prenant en compte le fait qu'elle se base sur la même approche que celle des OMD, on s'aperçoit qu'elle contient un programme bien plus complexe et intéressé que le rapport « donnant-donnant » qu'elle n'a de cesse de mettre en avant. Ainsi, comme le rapporte Coordination Sud<sup>16</sup>, ainsi

---

<sup>15</sup> Voir F. Polet et A. Zacharie, « L'aide au développement au défi de l'efficacité d'Accra », liste de diffusion du CETRI, 4 septembre 2008.

<sup>16</sup> Coordination Sud, « Réformer l'aide pour améliorer son efficacité », document de position de Coordination Sud à l'occasion du 2ème Forum à haut niveau sur l'harmonisation et l'alignement de l'aide à Paris du 28 février au 2 mars 2005, série « Rapports et études » de Coordination Sud, 25 février 2005, [www.coordinationsud.org](http://www.coordinationsud.org)

que d'autres ONG européennes, l'efficacité de l'aide ne se résume pas à la résolution d'un problème technique ; or, c'est ce que suggère la Déclaration de Paris et c'est bien là le problème.

Premièrement, il ne suffit pas de réglementer les procédures de coordination ou d'harmonisation si l'on ne s'interroge pas véritablement sur la destination réelle de l'APD. En effet, l'aide au développement s'est montrée inefficace en grande partie car les bailleurs n'ont eu de cesse de l'instrumentaliser pour servir leurs intérêts et stratégies nationaux. Lutte contre la contagion communiste, maintien de la Francafrique<sup>17</sup>, etc., tout cela a été longuement documenté et dénoncé depuis des décennies, nous n'y reviendrons pas.

Deuxièmement, comment peut-on chercher à améliorer l'aide sans prendre à bras le corps les causes structurelles du mal développement et les facteurs externes qu'elles génèrent (poids de la dette des pays du Tiers Monde<sup>18</sup>, termes inégaux des échanges, règles commerciales injustes, zones fiscales de non droit, etc.), maintes fois dénoncés, entre autres, par les pays non-alignés ? La Déclaration de Paris élude ces aspects politiques pourtant fondamentaux, se concentrant sur la mise en oeuvre opérationnelle de bonnes pratiques entérinées à la conférence internationale de Monterrey en mars 2002. La volonté explicite de la Déclaration de Paris d'être *apolitique* et ne pas se prononcer sur les modalités de règlements des grands problèmes politiques

---

<sup>17</sup> Voir à ce sujet les nombreux écrits de F-X Verschave et toutes les analyses et le travail menés par l'association française Survie ([www.survie.org](http://www.survie.org))

<sup>18</sup> Entre 2002 et 2006, 84 milliards de dollars en tant qu'aide au développement ont été accordés en moyenne, alors que les pays du Sud ont dû rembourser pour 456 milliards de dollars de dettes (pas toujours légitimes...).

mondiaux réduit en fin de compte à peu de choses sa portée et son impact.

Dans le même ordre des choses, Roberto Bissio – directeur du Third World Institute, coordinateur du Social Watch (Uruguay) et mandaté par l'Equipe spéciale de haut niveau sur la mise en oeuvre du droit au développement – remarque ainsi avec justesse que les droits humains sont complètement ignorés par la Déclaration de Paris et l'agenda qui lui est lié<sup>19</sup>. Les défenseurs de la Déclaration de Paris rétorquent que la logique poursuivie par ce document est que, si l'aide est rendue plus efficace, les OMD seront atteints et les droits humains satisfaits.

Or, cette projection ne pourra guère se réaliser car les nouvelles modalités de l'aide ont pour effet de miner les processus démocratiques locaux et le libre choix des pays du Sud de leur destin – conditions essentielles de la réalisation d'un développement intégral tel que le revendique la Déclaration sur le droit au développement – pour deux raisons.

D'une part, l'appropriation par les pays du Sud de leurs politiques et stratégies de développement est un aspect bien évidemment louable, mais en regardant de plus près, on s'aperçoit que la définition de ces stratégies nationales consiste en l'adoption d'un Document de réduction stratégique de la pauvreté (DSRP). Or on sait que dans la pratique le DSRP relève du contrôle des Institutions financières internationales (IFI) au bout de la chaîne. Ce document est assorti de toute une série de conditionnalités comme la

---

<sup>19</sup> R. Bissio, « Paris Declaration on Aid Effectiveness », Groupe de travail sur le droit au développement, Genève, 7-15 janvier 2008, A/HRC/8/WG.2/TF/CRP.7, para. 83.

stabilité macroéconomique, les privatisations, la libéralisation du commerce et la réduction de la dépendance à l'aide (aux dépens de la redistribution et de la réduction des inégalités) qui ont pour effet de saper la souveraineté nationale et toute possibilité de choix de politiques économique et sociale nationales. D'ailleurs, la Déclaration de Paris n'inclut aucun indicateur relatif à l'élimination progressive des conditionnalités économiques prescrites par les IFI<sup>20</sup>.

D'autre part, pour évaluer les progrès de l'efficacité de l'aide, la Déclaration de Paris a mis en place une série d'indicateurs spécifiques, relevant pour la plupart de la gestion financière et des passations de marchés (ingérence dans les politiques nationales)<sup>21</sup>. Or, leurs résultats sont de plus évalués par la Banque mondiale, en particulier, qui en fin de compte est à la fois juge et partie dans ce processus...

Si l'aspect appropriation est impossible à réaliser pour les raisons que nous venons d'évoquer, il est à craindre que le volet « harmonisation » des bailleurs se réalise bel et bien. Cela aura pour effet de renforcer la coordination des bailleurs et donc leurs poids et exigences, face à des pays souvent isolés et qui ne sont pas maîtres de leur destin national (par l'impact des PAS puis des DSRP), renforçant le déséquilibre séculaire des rapports Nord/Sud.

De plus, le processus lié à la Déclaration de Paris est presque exclusivement intergouvernemental. La liste des ONG étant présentes au Forum de haut niveau sur

---

<sup>20</sup> G. Denis, « Le nouvel agenda de l'aide : bilan et perspectives », 19 février 2008, [www.cncd.be](http://www.cncd.be)

<sup>21</sup> Pour plus de détails, voir G. Denis, « Le nouvel agenda de l'aide : tout changer pour que rien ne change », novembre 2008, [www.cncd.be](http://www.cncd.be)

l'efficacité de l'aide (Paris, 2005) était ainsi vraiment très restreinte. On ne trouve que cinq organisations issues des pays du Sud, quelques coalitions nationales d'organisations de pays du Nord, et la Fondation Bill et Melinda Gates... Les ONG n'ont été admises que dans un groupe de consultation et leur marge de manœuvre est limitée car ce groupe a pour mandat de remettre des recommandations aux gouvernements bénéficiaires de l'APD (et ce sont les ONG de « terrain » qui sont concernées, les ONG « politiques » n'ont pas eu l'occasion de débattre des questions de fond que pose la Déclaration de Paris)<sup>22</sup>.

Un autre aspect important à souligner est que les Nations Unies n'ont pas fait partie du processus dès le début. C'est l'OCDE, de concert avec la Banque mondiale et le FMI, institutions elles-mêmes contrôlées par les pays occidentaux, qui a préparé les négociations et qui est l'institution porteuse de la Déclaration de Paris. Les Nations Unies n'ont été intégrées que lorsque l'Assemblée générale a créé en 2005 le Forum pour la coopération en matière de développement (FCD) et que le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE l'a rejoint, cherchant sans doute à doter la Déclaration de Paris d'une dimension de légitimité internationale...<sup>23</sup>

Pour Roberto Bissio, si la Déclaration de Paris a permis de réaliser d'infimes avancées en matière d'efficacité de l'aide, il est important de souligner que les relations entre pays donateurs et bénéficiaires continuent d'être asymétriques et que les rapports de force ne s'en trouvent pas du

---

<sup>22</sup> G. Denis, « Le nouvel agenda de l'aide : bilan et perspectives », op. cit.

<sup>23</sup> Y. Tandon, « Harmonisation des pays donateurs : malaise dans les pays du Sud », 2008, [www.southcentre.org](http://www.southcentre.org)

vraiment modifiés. La Déclaration de Paris a instauré « un nouveau niveau de gouvernance économique supranationale qui se situe au-dessus de la Banque mondiale et des banques régionales de développement »<sup>24</sup>.

De plus, les pays récipiendaires seront pénalisés s'ils n'appliquent pas les conditionnalités prévues. A l'inverse, si les donateurs suspendent leur aide – rendant ainsi l'aide volatile, ce contre quoi est censé lutter ce document – ils ne seront pas sanctionnés ou inquiétés, alors que cela a des conséquences désastreuses pour les pays récipiendaires. Le principe de responsabilité mutuelle s'en trouve fortement entaché.

Toutes ces critiques se sont vérifiées lors de la tenue du Forum d'Accra en septembre 2008, assurant le suivi et la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris. « Loin de constituer le point de rupture attendu, [le nouvel agenda de l'aide] sert essentiellement à donner un nouvel habillage à des pratiques de coopération largement décrédibilisées depuis plusieurs années. »<sup>25</sup>

Force est de constater que les engagements pris tardent, quatre années après la proclamation de la Déclaration, à se concrétiser. La poursuite des intérêts nationaux des pays donateurs continue à prédominer dans les agendas de l'aide au développement et les conditionnalités appliquées aux pays bénéficiaires continuent en fin de compte d'imposer toujours le même modèle de développement, promu depuis des décennies pour asseoir l'ordre néolibéral.

Yash Tandon dénonce le fait que le contexte Nord/Sud ait été uniquement défini par les pays donateurs et que des

---

<sup>24</sup> R. Bissio, « Paris Declaration on Aid Effectiveness », op. cit. para. 7.

<sup>25</sup> G. Denis, « Le nouvel agenda de l'aide : tout changer pour que rien ne change », op. cit.

groupes de pays incontournables comme le G77 et la Chine ou l'Union africaine n'aient pas pu être représentés en tant que tels, même si les (ou presque tous) pays de ces groupes l'étaient individuellement. Cette fragmentation des pays du Sud n'a donc pas permis un rééquilibrage des rapports de force, laissant aux pays du Nord la possibilité, une fois de plus, d'imposer leur vision du développement, de l'aide au développement et de l'ordre du monde<sup>26</sup>.

En guise de conclusion, nous vous proposons quelques extraits écrits par l'ancien Président de la Tanzanie.

### ***Comment faire pour aller de l'avant ?***

*Benjamin W. Mkapa* \*

La question qui se pose maintenant est (...) : comment faire pour aller de l'avant ? Améliorer l'efficacité de l'aide ne fera que perpétuer la dépendance à son égard. Ce qui est nécessaire, c'est de concevoir une stratégie visant à mettre fin à la dépendance vis-à-vis de l'aide. (...) Paradoxalement, le Programme d'action d'Accra est arrivé à une période où les pays industrialisés et développés du Nord sont en proie à une crise financière. Alors, comment le Nord pourrait-il aider le Sud alors que lui-même se trouve dans une situation chaotique et qu'il est lui-même tributaire de fonds souverains venant du Sud ? Cette question n'a trouvé aucune réponse à Accra et n'a d'ailleurs pas été posée. Se pourrait-il que l'aide (ou aide publique au développement ou encore APD), ne soit pas un moyen d'aider le Sud, mais un moyen de venir en aide aux économies du

---

<sup>26</sup> Y. Tandon, *Ending Aid Dependence*, éditions Fahamu Books et South Centre, Genève, 2008, pp. 108-109. N.d.l.e. A noter que le CETM a traduit en français et va publier cet excellent livre, dans son intégralité, à l'automne 2009, voir publicité en fin de livre.

\* Benjamin W. Mkapa fut le Président de la République unie de Tanzanie de 1995 à 2005. Ces paragraphes sont extraits de la préface du livre, déjà traduite en français par le South Centre ([www.southcentre.org](http://www.southcentre.org)) de Y. Tandon *Ending Aid Dependence*, op. cit.

Nord touchées par la crise ? A une époque où la concurrence pour le pétrole, les combustibles, les terres et les produits de base s'accroît entre les vieux pays industriels du Nord et les économies émergentes du Sud (telles l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine et l'Inde), l'aide venant du Nord pourrait bien être un moyen d'assujettir les pays bénéficiaires de l'aide (surtout en Afrique, continent auquel l'aide se destine principalement) au vieil empire colonial. La question que la communauté internationale devrait poser n'est pas celle de savoir comment le Nord est susceptible d'apporter des fonds au Sud, mais comment l'infrastructure financière mondiale, actuellement en crise, pourrait être réorganisée. (...)

Des tentatives sont faites pour refondre des institutions comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), mais il est évident que ces deux pachydermes issus de l'après-Seconde Guerre mondiale ont perdu de leur légitimité et de leur importance. Il est maintenant temps de s'appliquer à mettre en place des institutions similaires, essentiellement régionales, pour remplacer ces structures vieillies et irréfomables. En effet, l'heure est venue de convoquer une nouvelle Conférence de Bretton Woods, dans le Sud cette fois, afin de créer de nouvelles institutions de gouvernance économique mondiale. Ces dernières travailleraient véritablement pour le bien-être des populations (...) et seraient responsables devant l'entière communauté internationale et non pas seulement devant cette petite partie de la communauté internationale qu'est la coalition des pays disposés à agir.

## A quels principaux pays est destinée l'Aide publique au développement (APD) ?

*Florian Rochat*\*

Les trois tableaux suivants servent à donner une idée approximative de la distribution de l'APD et en particulier de celle attribuée par les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), soit l'un des 10 comités de cette dernière, créé en 1960.

**Le tableau 1 (aux pages 42-43)** indique quels sont les pays qui reçoivent l'APD la plus massive de la part des pays **européens** membres du CAD (17 capitales plus l'Union européenne en tant que telle). Dans le peloton de tête on trouve en première place le Nigeria et l'Irak puis le Cameroun, le Maroc, l'Afghanistan, la Tanzanie, le Soudan, la Chine, l'Inde et le Mozambique. Cet ordre est à peu près le même en ce qui concerne l'APD attribuée par **l'ensemble** des pays membres du CAD de l'OCDE (23 pays, UE comprise). Viennent cependant s'intercaler parmi les 10 premiers destinataires : l'Indonésie et le Vietnam – du fait surtout d'une APD relativement massive du Japon à ces deux pays –, et l'Ethiopie. On notera que parmi ces « Top ten », on rencontre en bonne place des pays sous occupation ou riches en pétrole, quand ils ne sont pas les deux à la fois...

**Le tableau 2 (page 41)** reproduit la liste des 50 pays considérés par l'ONU comme les « Pays les moins avancés » (PMA). Parmi ceux-ci, seule la moitié (en gras) figure au tableau précédent. En dernière colonne, on notera que, en comparaison de leur produit intérieur brut (PIB, voir « rappel » ci-dessous), l'APD reçue est parfois très importante et peut, de ce fait, considérablement entamer leur indépendance. Dans un cas, celui du Liberia, celle-ci dépasse même ce dernier pour l'année en revue (2007) selon les chiffres fournis par l'OCDE.

**Le tableau 3 (page 44)** indique, par secteurs, la répartition de cette APD nette totale, toutes provenances confondues, pour les dix pays qui en reçoivent globalement le plus. De grandes variations dans la distribution sont présentes. Dans le cas de l'Irak et du Nigeria, les « actions reliées à la dette » sont tout particulièrement considérables.

---

\* **Florian Rochat** est le directeur du CETIM.

**Avertissement et notes :**

Le **Tableau 1** tel qu'imprimé ici est réduit faute de place – on en trouvera une version plus complète sur notre site [www.cetim.ch](http://www.cetim.ch) aux pages de présentation du présent livre. Il ne comprend que les 20 premiers pays destinataires de l'APD brute des membres européens du CAD. En bas de tableau, quatre autres pays permettant de dresser la liste (en gras) des 20 premiers destinataires de l'APD de l'ensemble du CAD ont été ajoutés.

Les montants indiqués sont pour la plupart issus du site de l'OCDE-CAD ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)) et font apparaître, en face de chaque pays « donneur », le « Top Ten » des pays destinataires de sa propre APD. Il peut en résulter de légères distorsions quant aux totaux retenus puisque, par exemple, le 11<sup>ème</sup> pays destinataire d'un « gros donneur » ne sera pas compris dans le calcul et qu'en revanche un pays figurant au « Top ten » d'un « petit donneur » sera pris en compte. (C'est le cas notamment, dans le tableau complet reproduit sur notre site, de diverses îles mélanésiennes ou polynésiennes de l'océan Pacifique sur lesquelles se concentre une bonne part de l'APD de l'Australie et de la Nouvelle Zélande). Mais, pour les vingt premiers, l'image reste fidèle.

Enfin, il s'agit de montants globaux qu'il convient de mettre en relation avec la démographie et le revenu moyen par tête des pays concernés, quoique cet élément soit aussi sujet à caution (voir « Rappel » plus bas). Les dernières colonnes indiquent à cet effet, outre le PIB par habitant des pays destinataires, l'APD nette totale qu'ils reçoivent, toutes provenances confondues, ainsi que cette même APD divisée par le nombre de leurs habitants. On notera ainsi que pour des pays comme l'Inde ou la Chine – cette dernière étant par ailleurs détentrice d'énormes réserves de change et autres bons du trésor états-unien ! – cela fait à peine un dollars US par tête d'habitant...

Dans le **Tableau 2** les chiffres indiqués pour le PIB/Hab. concernent l'année 2007 (sauf 2005 pour la Palestine) et sont pour la plupart issus du site de l'OCDE qui se réfère elle-même aux chiffres de la Banque mondiale. Ils sont calculés selon une méthode « à pouvoir d'achat équivalent » censée permettre une comparaison entre pays. (Ceux en italiques, non indiqués par l'OCDE, proviennent d'autres sources, souvent contradictoires !)

Le découpage de l'APD en 10 secteurs qui figure au **Tableau 3** a été établi à partir de graphiques fournis sur son site par l'OCDE (Development Co-operation Directorate – DCD-DAC) aux pages « Aid Statistics, Recipient Aid Charts ».

**Rappel**

Le **Produit intérieur brut (PIB)** équivaut à la valeur totale de la production interne de biens et services dans un pays donné au cours d'une année donnée par les agents résidant à l'intérieur du territoire national. Afin d'éviter que la même production entre plus d'une fois dans le calcul, ne font partie du PIB que les biens et services finaux (c'est-à-dire les biens et services de consommation et les biens d'équipement), les biens intermédiaires de production étant exclus.

Le **PIB/habitant (PIB/Hab.)** ou produit intérieur brut par habitant est la valeur du PIB divisée par le nombre d'habitants d'un pays. Comme l'indique *Wikipedia* : « il est plus efficace que le PIB pour mesurer le développement d'un pays, cependant, il n'est qu'une moyenne donc il ne permet pas de rendre compte des inégalités de revenu et de richesse au sein d'une population. (...) Il est un bon indicateur de la productivité économique, mais il ne rend pas lui-même compte du niveau de bien-être de la population ou du degré de réussite d'un pays en matière de développement. (...) Comme le PIB, il ne reflète pas les atteintes causées à l'environnement et aux ressources naturelles par les processus de production, et ne tient pas compte du travail non rémunéré qui peut être effectué au sein des ménages ou des communautés, ni de la production à mettre au compte de l'économie souterraine. »

L'**Aide publique au développement (APD)** est définie comme le montant net des dons et des prêts accordés par des organismes publics aux pays et aux territoires figurant sur la liste des bénéficiaires du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, à des conditions de faveurs. Outre les apports financiers, l'aide englobe la coopération technique. On déduit de la l'APD brute les frais administratifs du pays « donneur » pour obtenir l'APD nette reçue par les pays « bénéficiaires ».

L'APD se décompose en aide bilatérale et multilatérale. L'aide bilatérale est la part de l'APD mise en oeuvre directement par l'État au bénéfice des pays « partenaires ». Elle peut prendre des formes diverses : dons ou prêts à des taux préférentiels pour le financement d'investissements, assistance technique, concours budgétaire, aide alimentaire et aide d'urgence. L'aide multilatérale regroupe l'ensemble des contributions versées au titre de l'APD à des organisations internationales dont sont membres des États et dont l'activité est consacrée en totalité ou en partie au développement : banques multilatérales de développement, institutions des Nations Unies et organismes régionaux. À noter que les dons, prêts et crédits consentis pour des motifs militaires ne sont pas pris en compte. (IFEN, Institut

français de l'environnement, 45 indicateurs de développement durable. <http://www.ifen.fr/fileadmin/publications/ET/PDF/apd.pdf>)

En fait, la nature même de l'APD et son contenu posent problème. La définition qu'en donne le CAD montre ses limites et prédétermine ses errements : elle est en effet constituée de « prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la partie I de la liste des bénéficiaires de l'aide (...) de la part du secteur public, dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie ». Le CAD tient donc à jour une liste, appelée « partie I », actuellement constituée de 150 pays et territoires à revenu faible ou intermédiaire, récipiendaires de cette aide. Les autres pays, dits « en transition » et formant la « partie II », sont des pays de l'ex-bloc soviétique et certains autres plus avancés : les prêts et dons qui leur sont concédés n'entrent pas dans l'APD.

En revanche, les prêts sont pris en compte dans le calcul dès qu'ils sont accordés aux pays éligibles à un taux inférieur au taux du marché et pour peu qu'ils comportent une part de don supérieure à 25 %. Leur montant est loin d'être négligeable : fin 2002, la dette des pays du Sud liée à l'APD – et à l'aide publique – s'élevait ainsi à 171,7 milliards de dollars. Celle-ci est donc en elle-même profondément génératrice de dette. En conséquence, les remboursements qu'elle engendre provoquent une hémorragie de capitaux pour les pays du Sud. Entre la fin 1996 et la fin 2003, en ce qui concerne les créances bilatérales à taux préférentiels, les pays en développement ont remboursé 31 milliards de dollars de plus qu'ils n'ont reçu en nouveaux prêts. Tout compte fait, les pays donateurs s'enrichissent aux dépens de ceux qu'ils prétendent aider. (« Les faux-semblants de l'aide au développement », Damien Millet et Eric Toussaint, *Le Monde diplomatique*, juillet 2005)

Le CAD a publié pour la première fois en mai 2008 les plans de dépense de l'**Aide pays programmable** (APP). Elle équivaut selon l'OCDE et le FMI à l'APD brute totale, moins l'aide humanitaire, les allègements de dette, les coûts administratifs des donateurs, le coût imputé des étudiants, la sensibilisation au développement, la recherche, les coûts des réfugiés dans les pays donateurs, l'aide alimentaire, l'aide des gouvernements locaux dans les pays donateurs et les subventions de base aux ONG des pays donateurs et aux ONG internationales. (Eckhard Deutscher et Sara Fyson, « Améliorer l'efficacité de l'aide », FMI. [www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2008/09/pdf/deutscher.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2008/09/pdf/deutscher.pdf))

A noter que de façon générale, l'APD est la plupart du temps inférieure aux flux inverses versés par les pays en voie de développement au titre de service de la dette ou encore à l'apport fait au pays par les travailleurs et travailleuses migrants.

<b>Tableau 2. APD aux pays les moins avancés (PMA)</b>							
PIB/ Hab. : en USD, chiffres 2007. Sources : OCDE/BM (sauf ital.).							
APD : aide publique nette reçue, moyenne 2006-07, en millions d'USD.							
APD/PIB : APD nette reçue en 2007 en pour cent du produit intérieur brut du pays.							
Pays	PIB/ Hab.	APD	APD/ PIB	Pays	PIB/ Hab.	APD	APD/ PIB
<b>Afghanistan</b>	1490	3475	33.9	<b>Malawi</b>	250	710	20.8
<b>Angola</b>	2560	206	0.5	Maldives	3200	38	3.8
<b>Bangladesh</b>	470	1362	2.1	<b>Mali</b>	500	921	15.4
Bénin	570	423	8.7	Mauritanie	840	277	13.2
Bhoutan	1770	92	7.9	<b>Mozambique</b>	320	1691	26.3
<b>Burkina Faso</b>	430	900	13.8	Myanmar	1800	168	1.3
<b>Burundi</b>	110	441	49.5	Népal	340	555	5.8
<b>Cambodge</b>	540	601	8.3	<b>Niger</b>	280	528	12.8
<b>Cap Vert</b>	2430	151	11.8	<b>Ouganda</b>	340	1639	15.7
Comores	680	37	9.9	Rép. Centrafrique	380	155	10.0
<b>Congo (R.D.)</b>	140	1633	14.1	<b>Ruanda</b>	320	650	21.6
Djibouti	1090	115	12.3	<b>Samoa</b>	2430	42	7.8
Erythrée	230	142	13.0	<b>Sao Tome &amp; P.</b>	870	29	25.0
<b>Ethiopie</b>	220	2185	12.5	<b>Sénégal</b>	820	835	7.7
Gambie	320	73	12.1	Sierra Leone	260	440	32.7
Guinée Conakry	400	193	5.0	Somalie	600	388	7.0
<b>Guinée Bissau</b>	200	103	35.4	<b>Soudan</b>	960	2078	4.9
Guinée Equator.	12860	29	0.5	<b>Tanzanie</b>	400	2318	17.4
<b>Haïti</b>	560	641	11.4	<b>Timor-Leste</b>	1510	244	16.3
Kiribati	1170	26	20.6	Togo	360	100	4.9
<b>Iles Salomon</b>	730	227	67.3	Tchad	540	318	5.7
<b>Laos</b>	580	380	10.9	Tuvalu	1600	14	-
<b>Lesotho</b>	1000	101	6.6	<b>Vanuatu</b>	1840	53	13.5
Liberia	150	282	120.4	Yémen	870	254	1.1
Madagascar	320	821	12.3	<b>Zambie</b>	800	1236	10.2



Pays-Bas	Norvège	Portugal	Suède	Union Européenne	SOUS-TOTAL EUROPE	Australie	Canada	Japon	Nouvelle Zélande	Etats-Unis	TOTAL CAD OCDE	PIB PAR HAB. En USD	POPULATION En millions d'hab.	APD NETTE TOT. 2006-07	APD PAR HAB. En USD
NL	NO	PT	SE	UE	AU	CA	JP	NZ	US						
303					4807		1074		514	6395	930	148.0	6737	46	
			148		3117	288	845		4266	8516	3600	65.8	8888	135	
					1376	110				1486	1050	18.5	1811	98	
				337	1078					1078	2250	30.9	1067	35	
88	82	8	51	264	997	36	243		1459	2735	1490	31.1	3475	112	
121	95		110	194	943		49	381		1373	400	40.4	2318	57	
149	113		58	277	845		75			725	1645	96.0	2078	54	
					826	41	1248			2115	2360	1320.0	1339	1	
					799		609			1408	950	1123.3	1339	1	
70	72	22	98	212	725		53			778	320	21.4	1691	79	
				284	669		77		344	1090	220	79.1	2185	28	
				486	589					589	8020	73.9	684	9	
	97		53	397	571					571	897	3.9	1659	425	
		14		303	545					545	4730	7.4	1210	163	
76	60		60		544					544	340	30.9	1639	53	
				271	531				541	1072	1580	75.5	978	13	
			45		395		711			1106	790	85.1	2172	26	
	70		51		383	56				439	800	11.9	1236	104	
138					378	288	57	1038	11	1772	1650	225.6	1055	5	
					374					374	-	0.2	373	1863	
					220				486	706	140	62.4	1633	26	
					214				465	679	870	162.4	2179	13	
					71				562	633	3250	46.1	859	19	
	42				42	60	738			840	1620	87.9	598	7	

**Tableau 3. APD nette par secteurs, pourcentage pour les 10 plus gros pays destinataires, en volume absolu (2006-07. Source: OCDE)**

Pays	Education	Santé & population	Autres secteurs sociaux	Infrastructures économiques et services	Production	Multisectoriel	Programmes d'assistance	Actions reliées à la dette	Aide humanitaire	Autres non spécifiés
Irak	1.0	1.8	<b>25.8</b>	<b>14.0</b>	3.6	3.2	0.0	<b>47.8</b>	2.9	0.0
Nigeria	<b>1.8</b>	<b>6.6</b>	0.9	0.6	0.0	0.0	0.5	<b>89.6</b>	0.0	0.0
Afghanistan	4.9	5.9	<b>30.0</b>	<b>27.5</b>	6.5	8.9	2.0	0.8	<b>12.2</b>	1.3
Tanzanie	2.6	<b>14.8</b>	11.8	4.8	1.8	2.6	<b>40.0</b>	<b>18.8</b>	1.8	1.0
Ethiopie	<b>16.9</b>	<b>26.3</b>	14.0	2.7	4.5	4.3	5.7	1.4	<b>22.9</b>	1.2
Pakistan	9.9	<b>15.9</b>	<b>16.6</b>	14.8	1.8	3.8	14.7	0.2	<b>21.6</b>	0.7
Vietnam	7.8	6.3	<b>15.5</b>	<b>45.2</b>	<b>9.9</b>	9.9	2.3	1.8	0.3	1.1
Soudan	2.6	<b>3.6</b>	<b>18.2</b>	1.6	1.0	1.9	1.8	0.0	<b>68.5</b>	1.0

## Impacts des appels d'offres sur les organisations paysannes en Afrique de l'Ouest

La coopération européenne à la lumière de ses  
instruments

*Bernard J. Lecomte* \*

Depuis les années 1980, le système d'aide au développement ne se réduit plus aux couples Etat-agences d'aide, mais constitue un ensemble complexe de partenariats publics, privés et associatifs.

Jean-David Naudet<sup>1</sup>, dans son analyse intitulée *Vingt ans d'aide au Sahel*, décelait l'ambiguïté de cet élargissement. D'un côté, il appréciait « les bénéfices induits du point de vue de la diversification des opportunités, de l'accroissement de la souplesse de fonctionnement, et surtout du rapprochement avec la population »<sup>2</sup>, de l'autre, il soulignait le risque présenté par cette voie nouvelle : « On peut effectivement parler d'une colonisation par les donateurs de leurs relais intermédiaires (...) Bon nombre (d'entre eux), conçus comme des structures de partenariat, ne rendent réellement

---

\* **Bernard J. Lecomte** est ingénieur conseil, ancien président de l'association 6S et auteur de *L'aide par projets ; limites et alternatives*, OCDE, Paris, 1986.

<sup>1</sup> J-D Naudet, *Vingt ans d'aide au Sahel, Trouver des problèmes aux solutions* ; OCDE, Club du Sahel, 1999.

<sup>2</sup> Idem, p. 179.

compte qu'au donateur concerné »<sup>3</sup>. Bref, il annonçait un recul du rôle des Etats receveurs au profit des Etats donateurs. De fait, les travaux sur l'efficacité de l'aide entrepris après la publication de la Déclaration de Paris en 2005 sont censés avoir pour but la rectification de cette dérive.

Cependant l'observation – illustrée ci-dessous par deux témoignages d'acteurs associatifs – de ce qui se passe actuellement au Sahel peut faire douter du succès de ce ré-équilibre. Les intentions sont peut-être nouvelles et sincères, mais les instruments de l'aide internationale restent en général les mêmes. Or, observe J-D Naudet, « Les instruments (conçus par et pour les agences d'aide) ont été considérés comme des données de départ et le bénéficiaire a été censé s'y adapter pour pouvoir les utiliser efficacement. »<sup>4</sup> Aujourd'hui, cette obligation de s'adapter est devenue non seulement une règle, imposée aux acteurs au sein du système d'aide, mais elle a pris le visage d'une vertu... car la promotion par les donateurs de l'une de leurs valeurs favorites, la « bonne gouvernance », pare leurs propres instruments d'une image positive.

Ces instruments sont le fruit du mariage entre les modalités de bonne gestion des fonds publics et les exigences d'une concurrence entre opérateurs. Complices des organisations paysannes sahéliennes, nous voyons celles-ci devenir – en utilisant des instruments comme les projets et les réponses aux appels d'offre – des « intermédiaires » du système d'aide sinon bientôt ses « subordonnées »<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Idem, p. 181.

<sup>4</sup> Idem, p. 142.

<sup>5</sup> M-C Gueneau et B. Lecomte, *Sahel les paysans dans les marigots de l'aide*, L'Harmattan, Paris, 1998.

En effet :

- pour être prise en considération, leur demande doit revêtir les formes codifiées d'un dossier de projet (ou de programme) – un instrument peu adapté au changement social<sup>6</sup> ;
- pour être admissible à l'examen, ce dossier doit comporter une description du trio coût-délai-objectif de chaque activité envisagée ;
- pour convaincre les décideurs, toutes les activités doivent être ordonnées, selon un tableau « stratégique », dit « cadre logique » ;
- pour être accepté, ce tableau doit chiffrer les résultats visés et préciser les indicateurs permettant de mesurer ceux-ci ;
- pour être finançable, chaque dépense envisagée doit être prévue avec précision au sein d'un budget détaillé (salaires mensuels, etc.) ;
- pour être validée, chaque dépense effectuée doit correspondre à cette prévision budgétaire (sauf exception à négocier à temps) ;
- pour être mise en œuvre, une activité sous-traitée doit faire l'objet d'un appel d'offres ;
- pour être informée d'un appel d'offres, toute institution (privée, publique ou association) doit être formellement reconnue par l'Etat receveur ;
- pour concourir, l'institution doit financer le travail de préparation de son offre et la rédiger dans des formes codifiées.

Rien d'inconvenant dans ces principes, sinon que leur application du haut vers le bas, entraîne nombre d'effets

---

<sup>6</sup> B. Lecomte, *L'aide par projet, limites et alternatives*, op. cit.

pervers comme ceux décrits au cours de deux entretiens que nous résumons ci-dessous.

### **Premier cas : l'effet de remodelage**

Dans chacun des pays de l'Afrique de l'Ouest, il existe depuis la fin des années 1990 des plateformes paysannes, constituées sous forme d'une association « faîtière », composée de dizaines de fédérations d'organisations paysannes (dont des associations d'éleveurs, de pêcheurs, etc.). Epauler ces institutions, jeunes et aux fonctions très variées, est une tâche spécifique. Elle ne peut être prévue que partiellement car le propre d'un mouvement est de saisir l'occasion d'évènements (climatiques comme politiques) pour s'affirmer, mobiliser, former ses cadres, faire pression, etc. « Aujourd'hui, nous explique Mamadou Goïta<sup>7</sup> qui côtoie depuis 30 ans les organisations paysannes et les ONG du Mali et du Burkina Faso, on ne trouve pas de ressources pour épauler un mouvement paysan dans ses fonctions de mouvement. Les ressources sont toutes liées à des projets spécifiques orientés vers des objectifs décidés par les opérateurs des bailleurs de fonds. Il n'y a pas de fonds destinés au renforcement du mouvement lui-même. La seule coopération internationale qui faisait cet apport était la coopération suisse qui donnait des ressources aux faîtières du Burkina Faso et du Mali pour se consolider, pour être légitimes, pour s'engager dans certains combats et préparer les politiques agricoles. »

La coopération européenne considère les faîtières au même titre que les autres acteurs. Les programmes des

---

<sup>7</sup> Entretien avec M. Goïta, directeur exécutif de l'IRPAD-Afrique (Institut de recherche et de promotion des alternatives de développement) à Bamako au Mali, le 16 janvier 2009, à Bonneville, France.

bailleurs de fonds proposent leurs objectifs aux opérateurs (ONG, etc.) sélectionnés par examen de leurs réponses à des appels d'offre.

Les opérateurs n'ont, dans la plupart des cas, de ressources financières que pour ces objectifs et recherchent à leur tour l'organisme qui leur paraît apte à les atteindre. Celui-ci est parfois une faïtière qui devient, en fait, leur sous-traitant auquel ils imposent à leur tour des règles et des outils. Par exemple, « Chacun apporte, à la faïtière, son logiciel de comptabilité. Ainsi des outils de gestion différents, souvent informatisés, des modalités de comptabilité pré-établies, des bases de données installées sur les ordinateurs de la faïtière sont imposés, pour qu'ils obtiennent, chacun, leurs propres comptes ». La faïtière passe plus de temps à gérer ces systèmes parallèles qu'à viser ses objectifs propres.

De plus, des pressions s'exercent pour obtenir « la » bonne gestion. Elles se traduisent d'abord par une course à la dépense car l'organisme d'appui doit justifier, à dates prévues, les budgets qu'il a obtenus tant et si bien que « Tout le monde d'aujourd'hui parle de taux de décaissement, ou de capacité d'absorption. Et quand le taux de décaissement d'une organisation est faible, que se passe-t-il ? L'opérateur pousse à dépenser en créant des occasions de dépenses non essentielles : voyager plus, organiser plus de réunions, employer plus de consultants, distribuer plus de *per diem*. »

Ces pressions se traduisent ensuite par la personnalisation des relations entre un agent d'aide et « son » leader paysan. Les organismes d'appui se méfient des conseils d'administration des faïtières, organes normaux des prises de décisions. Eux-mêmes sont coincés par les contenus des appels d'offres et les détails de leurs contrats avec un (ou plusieurs) bailleurs de fonds. Ils surveillent tout de près et

beaucoup d'entre eux n'acceptent de financer qu'à la condition que « leur » projet soit géré par tel ou tel des responsables élus. « Le conseil d'administration distribue donc les projets en fonction des bonnes relations que chaque leader entretient avec un agent de l'aide. Chaque projet devient une sorte de chasse gardée. Le bailleur cultive la relation avec cet individu-là et c'est lui qui présente les rapports à 'son' bailleur. Quand les autres membres lui demandent des renseignements, c'est comme si on lui disait qu'on n'a pas confiance en lui. »

Finalement, la bonne gestion d'une faïtière n'est pas évaluée par rapport aux progrès de sa capacité d'appui à ses organisations membres, mais par rapport à sa capacité à dépenser l'argent des organismes d'appui. Une capacité qui s'exprime d'abord par le respect des contrats signés entre les organismes d'appui et les bailleurs de fonds. Paraphrasant J-D Naudet qui écrivait, il y a dix ans : « Les actions de l'aide au Sahel ont relevé essentiellement du 'prêt à porter' plutôt que du 'sur mesure' »<sup>8</sup>, nous écrivons aujourd'hui ceci : les actions de l'aide sont désormais du « prêt à dépenser », ce qui peut, sinon détruire l'organisation aidée, au moins la remodeler à l'image de ses donateurs.

### **Deuxième cas : l'effet de photocopie**

En 2007, le gouvernement du Sénégal organise, en coopération avec l'Union européenne (UE), un programme « dans le cadre national de la bonne gouvernance » dont l'une des composantes concerne les ANE (comprenez les « Acteurs non étatiques »).

Un bureau de gestion est mis en place à Dakar par l'UE qui lance un appel d'offres auquel sont invités à répondre

---

<sup>8</sup> J-D Naudet, op. cit., p. 141.

tant les ONG que les associations paysannes et les bureaux d'étude. Les propositions attendues doivent tenir compte d'un ensemble de lignes directrices (du type termes de référence) et ne concerner que les activités de renforcement des capacités des acteurs de la société civile. La durée du programme est d'une année. Son champ s'étend à l'ensemble du pays. Par exemple, en Casamance, un collectif de quatorze associations (locales, régionales et étrangères) travaillant dans la région fait une offre de 100 millions de FCFA (soit environ 150 000 euros). Celle-ci est acceptée et directement financée par Bruxelles. A son tour, le comité de pilotage du collectif programme, chaque trimestre, des termes de référence d'appels d'offres (pour telle formation, telle prestation) ouverts à des ONG, des associations et des cabinets de consultants. Ceci pour que « les gens compétissent » comme le dit joliment Demba Keïta, cheville ouvrière du collectif, durant notre entretien<sup>9</sup>.

*BL* : Pourquoi est-ce votre association paysanne qui gère ce contrat ?

*DK* : Il fallait que l'association gestionnaire ait un statut d'ONG nationale agréée par le gouvernement, soit expérimentée et apporte la preuve de sa compétence en matière de gestion de l'aide.

*BL* : Quelles étaient vos preuves ?

*DK* : Le fait d'avoir déjà géré 500 millions FCFA d'un programme financé par l'USAID, l'utilisation d'un logiciel comptable adapté aux méthodes de chaque agence d'aide, notre bonne coopération avec l'Etat. Tout ou partie de cela, les autres associations sénégalaises ne l'avaient pas.

---

<sup>9</sup> Entretien avec D. Keïta, secrétaire général de l'APRAN (Association pour la promotion de l'arrondissement de Nyassia) à Ziguinchor au Sénégal, le 22 juin 2008, à Bonneville, France.

*BL* : Mais peuvent-elles répondre à vos appels d'offre trimestriels ?

*DK* : Oui, mais elles sont souvent petites et sans ressources humaines.

*BL* : Et les organisations paysannes (OP) ?

*DK* : Elles peuvent aussi, mais dans notre région, elles ont peu de ressources, pas de personnel permanent, et parfois même pas de téléphone. Parmi elles, beaucoup sont de vieilles OP dont on n'entend plus parler. Les partenaires du Nord les ont abandonnées depuis la fin des années 1990.

*BL* : Et vous-mêmes, l'APRAN, comment êtes-vous aidés ?

*DK* : Oh, c'est dur ! Après le succès de cinq années de travail pour la paix (2000-2005) et le retour des familles dans leurs villages, l'USAID a cessé de nous financer (faute de moyens, semble-t-il) Nous végétons depuis lors, alors que ces retours sont à peine entamés !

*BL* : L'appel d'offres de l'UE, c'était donc bon à prendre ?

*DK* : Oui, pour nous maintenir la tête hors de l'eau ! Pas plus !

*BL* : N'est-ce pas bizarre ces 100 millions pour cela et rien pour votre travail essentiel ?

*DK* : Bah ! Ce n'est que de la photocopie. Partout dans le monde et en Afrique, il nous faut nous embarquer dans cette pirogue-là. Mais c'est loin de nos préoccupations essentielles... leur bonne gouvernance !

*BL* : Et cela vous rapporte un peu, au moins ?

*DK* : Non ; nous, on gère le tout mais nous n'avons pas le droit de répondre nous-mêmes aux appels d'offres organisés par le collectif. Cela profite à des cabinets, des consultants, etc. Et tout est prévu/contrôlé ; il n'y pas de marge. Mais pour un an, j'ai une assistante !

### Leçons

Que nous enseignent ces cas rapportés par deux acteurs expérimentés et connus de nous depuis les années 1980 ?

Quant aux effets sur les organismes locaux qui cherchent de l'aide pour leurs propres projets : de plus en plus de donateurs sont aux abonnés absents, occupés par la promotion de leurs appels d'offres destinés à faire exécuter leurs propres programmes. Alors, soit les demandeurs se passent d'aide, soit ils soumettent une offre, en se détournant de tout ou partie de leurs objectifs pour avoir une chance de réussite.

Quant aux effets sur les mouvements paysans nationaux : des faitières postulent pour être opérateurs et répondent donc à des appels d'offre ; ce qui est grave car leur nature risque alors d'être ignorée, y compris par leurs propres leaders. Plus largement, elles acceptent de devenir les sous-traitants (lisez : les exécutants !) de programmes gérés par des intermédiaires variés qui ont gagné un contrat. Et commence la valse des intervenants, voire leur brusque disparition !

En effet, comme l'observe Christian Castellanet : « Ces procédures aboutissent parfois à changer d'opérateur lors d'une deuxième phase du projet, non parce qu'il n'aurait pas démontré son efficacité dans une première phase, mais simplement parce qu'un 'mieux-disant' se présente pour le deuxième appel d'offres. Cela équivaut à nier la valeur de l'expérience humaine accumulée par l'opérateur, ainsi qu'à ignorer les liens humains qui se sont établis avec les acteurs

locaux, liens qui sont rarement de nature purement contractuelle ou administrative »<sup>10</sup>.

Quant au renforcement des capacités des divers acteurs : ceux qui ne pratiquent pas bien le langage de l'aide sont éliminés, à la première virgule manquante de leurs propositions. Ils n'ont donc pas d'autre solution, la fois suivante, que de payer les services d'un intermédiaire pour rédiger leur offre. Or, constate le Conseil canadien pour la coopération internationale : « Les soumissions concurrentielles occasionnent des frais si élevés que les organisations plus petites ou celles qui ont de nouvelles idées (tant les entreprises que les organisations sans but lucratif) sont éliminées du système. »<sup>11</sup>

Quant à la qualité des prestations fournies : tout se fait dans l'urgence, par contrats successifs, créant des relations inconstantes et marquées par la méfiance, le contrôle étroit, les tête-à-tête. Or, comment ne pas souscrire à la remarque de deux auteurs canadiens, P. Lavergne et J. Wood concluant ainsi une communication sur l'efficacité de l'aide : « Le facteur déterminant de la capacité du partenaire local à poursuivre des objectifs de développement est probablement la continuité. »<sup>12</sup>

Continuité des relations mais aussi entente interne pour veiller à la cohérence de leur dessein et surtout capacité à utiliser les événements (imprévisibles) pour progresser, ces

---

<sup>10</sup> C. Castellanet, *Cycle des projets, cadre logique et efficacité des interventions de développement*, Traverses n° 13, Les éditions du groupe initiatives, GRET, octobre 2003, p. 10.

<sup>11</sup> Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI), *Renforcement des partenariats avec la société civile*, doc. n° 3, novembre 2005, p. 5.

<sup>12</sup> R. Lavergne et J. Wood, *L'efficacité de l'aide et les partenariats non étatiques*, document de travail, 2006, p. 39.

trois vertus sont au cœur de la vie des organisations paysannes et de leurs mouvements. Les instruments de la coopération européenne semblent les ignorer et contribuent à les affaiblir. La bonne gouvernance, promue avec tant de moyens, n'est-elle que le respect des règles d'attribution de contrats d'exécution ? Est-ce le côté pratique de l'instruction des dossiers de projets qui fait la force de cet instrument si critiquable ? Comment comprendre que l'on fasse confiance à de tels instruments, quand il s'agit de changement social et non de bâtiments, de ponts ou de cours de formation ?

## Aide au développement, qu'en est-il de la Suisse ?

*Gérard Perroulaz \**

Dans le cadre des débats de la communauté internationale sur les politiques de coopération et en regard des pratiques d'aide au développement des pays européens, quelles sont les originalités et similitudes de la coopération suisse ? En examinant cette question, nous allons dans cet article relever certaines des caractéristiques de la coopération suisse. L'économie suisse est fortement dépendante de ses relations avec l'étranger, la présence économique dans le monde a souvent précédé la présence de la coopération au développement. La défense des intérêts économiques à court terme a entraîné depuis longtemps des conflits d'intérêts entre la politique économique extérieure et la politique de coopération. La Suisse a reconnu assez tôt l'importance d'une meilleure cohérence entre différentes politiques qui ont un impact sur le développement. Mais au-delà du discours, on peut encore relever de nombreux domaines où rien n'a changé concrètement...

### **Quelques caractéristiques de la coopération suisse**

Pays sans colonies, même si elle a largement profité aussi de la colonisation, la Suisse a pu bâtir sa coopération au développement autrement que les pays qui possédaient

---

\* **Gérard Perroulaz** est chargé de recherche à l'Institut des Hautes études internationales et du développement (IHEID), Genève.

des « empires ». La Suisse n'a pas dû maintenir, dès les années 1960, des relations privilégiées avec des anciennes colonies. Pour certains historiens, on peut parler d'un « impérialisme » de la Suisse. Le pays a pu profiter de la colonisation sans en payer le prix en termes d'administration directe de colonies. Et la puissance économique permet d'avoir un certain poids de négociation dans les relations bilatérales.

Historiquement, la coopération officielle de la Suisse, avec une agence d'aide créée en 1961, s'est bâtie sur des liens particuliers avec les pays en développement. Les relations de la Suisse avec les pays du Sud ont commencé avec l'émigration de Suisses, la présence de missionnaires, de commerçants suisses, puis l'installation de filiales d'industries suisses à l'étranger. Les missionnaires, les commerçants, les industriels, puis les œuvres d'entraide étaient donc présents dans les pays du Sud bien avant les premiers balbutiements d'une politique gouvernementale, avant la création de l'agence de coopération officielle (en 1961), avant même la définition d'une « politique économique extérieure » officielle.

A la différence des grandes puissances comme les Etats-Unis, la France et la Grande-Bretagne, dont les priorités géographiques de l'aide dès les années 1960 ont été déterminées surtout par des raisons géostratégiques (maintien de relations avec les anciennes colonies, aides aux « pays amis » pendant la guerre froide, lutte contre le terrorisme dès 2001), l'aide de la Suisse a été plus fortement dirigée vers les pays les plus pauvres.

### **Une aide qui va vers les plus pauvres**

C'est l'un des points forts de la coopération suisse d'avoir une part relativement importante de l'aide destinée

aux Pays les moins avancés (PMA) ou aux pays du continent africain. En 2007, 23 % de l'Aide publique au développement (APD) bilatérale versée par la Suisse se dirigeait vers les PMA et 24,8 % de l'aide bilatérale était destinée au continent africain. Pour les Organisations non gouvernementales (ONG) suisses, c'est encore plus net, avec 43 % de l'aide des ONG dirigée vers les PMA et 39 % de l'aide privée des ONG destinée au continent africain.

L'aide fournie par la Suisse a d'autres qualités. Elle est moins liée à des achats nationaux que d'autres pays européens. L'aide des ONG (sur les fonds privés) est relativement importante comparée à d'autres pays européens. Il y a une longue expérience de présence d'ONG dans le monde et un ancrage très important des ONG auprès de la population suisse (en terme de membres et en capacité de récoltes de fonds). L'agence de coopération, la Direction du développement et de la coopération (DDC), a établi une bonne collaboration avec les ONG suisses, en finançant des programmes mis sur pied et gérés par les « oeuvres d'entraide » suisses. La qualité des projets et programmes menés est reconnue. Les sept thèmes principaux de la coopération de la DDC dans les pays prioritaires apportent une contribution à la lutte contre la pauvreté<sup>1</sup>. Une attention particulière est accordée aux Etats fragiles ou en conflit, avec 20 % environ de l'APD consacrée à l'aide humanitaire, mais aussi une attention accordée à la gouvernance et à la prévention des conflits. La DDC fait également preuve d'une relative souplesse et adaptation de

---

<sup>1</sup> Les sept thèmes principaux de l'action de la DDC dans les pays prioritaires sont les suivants : revenus et emploi, agriculture et développement rural, éducation, santé, eau, ressources naturelles et environnement, et promotion de la démocratie.

ses thèmes prioritaires. Trois sujets globaux ont été déterminés dès 2009 : lutte contre le changement climatique, sécurité alimentaire et migrations. Enfin, il s'agit d'une politique de coopération sur le long terme. Le pays étant relativement stable politiquement, sa coopération au développement ne varie pas à court terme au gré des changements de gouvernements et majorités. Le gouvernement et le Parlement décident régulièrement de l'orientation et de l'adaptation de l'aide par l'adoption de crédits-cadre portant sur une période de quatre ans au moins, concernant les principaux instruments de coopération internationale : aide humanitaire, coopération technique, mesures de politique économique et commerciale, promotion de la paix et des droits humains, actions pour l'environnement mondial.

Parmi les limites de la coopération suisse, on peut relever d'une part la quantité d'aide trop faible eu égard à la richesse du pays et d'autre part les conflits d'intérêts entre les objectifs de coopération et les intérêts économiques. Au-delà des discours et des bonnes intentions affichées par une politique humanitaire, nous relèverons finalement quelques-uns des défis de la coopération suisse pour les années à venir.

### **Une aide qui n'est pas à la hauteur pour un pays globalement si riche et qui profite autant de ses relations avec l'étranger**

Les analyses sur l'APD en général montrent que les montants investis par les pays du Nord dans la coopération internationale n'ont pas été aussi massifs que cela. Une grande partie de l'aide internationale n'a pas été investie dans des projets d'aide aux plus pauvres mais a répondu à d'autres objectifs qui n'ont rien à faire avec la lutte contre la

pauvreté<sup>2</sup>. Une grande partie de l'APD a été de l'aide liée à des achats dans les pays du Nord, aide au service d'intérêts géostratégiques, versements liés aux intérêts économiques du Nord, aide instrumentalisée pour refouler le maximum de requérants d'asile (comme l'aide au retour pour les requérants d'asile déboutés), aide accompagnée d'une conditionnalité politique et économique imposée par les pays du Nord.

Si la qualité de l'aide publique au développement fournie par la Suisse est reconnue, elle n'est pas à la hauteur de la richesse économique de ce pays. N'ayant jamais souscrit à l'objectif d'accorder le 0,7 % du revenu national brut (RNB) à l'aide au développement, l'aide fournie par la Suisse a oscillé de 0,32 % à 0,36 % du RNB de 1993 à 2002. Les montants de la coopération restent bien modestes.

Une large campagne d'œuvres d'entraide en Suisse qui s'est déroulée en 2007 et 2008 demandait au Conseil fédéral de prendre l'engagement d'arriver à une aide de 0,7 % du RNB (avec la remise d'une pétition de plus de 200 000 signatures aux autorités fédérales fin mai 2008). Le Conseil fédéral a proposé en août 2008 au Parlement d'accepter un modeste objectif pour atteindre le 0,4 % du RNB d'ici 2012, Mais le Parlement a finalement en décembre 2008 adopté l'objectif de 0,5 % du RNB (d'ici 2015). Pour cela, le Conseil fédéral doit soumettre au Parlement un texte complémentaire avec l'utilisation souhaitée de cette enveloppe financière complémentaire, crédit cadre que le Parlement doit adopter en 2009.

---

<sup>2</sup> Voir notamment P. Niggli, *A qui profite l'aide au développement ? Controverses et nouvelles pistes*, éditions d'en Bas, Alliance Sud, Lausanne, 2008.

Reste qu'une aide publique au développement d'environ 2,1 milliards de francs suisses (1,4 milliard d'euros) est assez faible en regard de ce que l'économie Suisse gagne grâce à ses relations avec l'étranger. Prenons quelques chiffres comparatifs pour illustrer cela<sup>3</sup>. En 2006, l'excédent commercial de la Suisse avec les pays en développement s'est élevé à 9,1 milliards de francs (exportations de la Suisse beaucoup plus importantes que les importations en provenance des pays en développement). S'ajoute à cela l'excédent commercial avec les économies plus avancées d'Asie et de l'Est (qui ne sont plus dans la liste des pays en développement), qui s'élève à plus de 10 milliards de francs. Sur un total d'exportations de 177,5 milliards de francs, les exportations de produits pharmaceutiques représentent 26 %. La même année, les revenus de capitaux (déclarés !) des entreprises suisses investissant dans le monde se sont élevés à 69 milliards de francs. Selon des estimations de la Banque nationale suisse, le montant total des dépôts de la clientèle dans les établissements bancaires suisses s'élevait en novembre 2007 à 5 341 milliards de francs, dont 60 % provenaient de placements de clients étrangers dans les banques suisses. En comparant avec d'autres dépenses publiques, le plan de sauvetage de l'UBS suite à la crise financière s'élève à six milliards de francs. Etant donné le niveau de vie élevé en Suisse et l'importance des activités économiques avec l'étranger, il est vraiment difficile de faire croire aux Africains que la Suisse n'est absolument pas en mesure d'augmenter son aide.

---

<sup>3</sup> Les chiffres sont tirés de la partie statistique de *l'Annuaire suisse de politique de développement* 2008, Genève, IHEID. Voir : <http://graduateinstitute.ch/development/publications/aspd.html>

Les données statistiques ne sont pas assez complètes, mais les éléments partiels ci-dessus montrent bien que ces dernières années la Suisse a bien plus gagné par ses relations économiques avec les pays en développement qu'elle n'a donné. Malgré le discours du gouvernement en faveur de la coopération internationale, en faveur du droit humanitaire, la politique extérieure reste, comme nous le verrons ci-dessous, très influencée par les intérêts économiques à court terme.

#### **Des montants d'aide gonflés de manière artificielle**

Les ONG dénoncent depuis quelques années la fâcheuse tendance de pays du Comité d'aide au développement (CAD) d'ajouter dans le calcul de l'APD des montants qui n'ont rien à y faire. La France inclut par exemple dans l'APD les annulations de dettes<sup>4</sup>, les dépenses en France liées à la présence de requérants d'asile, le coût des étudiants étrangers en France, la diffusion du français à l'étranger et le rayonnement culturel, ainsi que certaines dépenses pour les Territoires d'Outre-Mer. La Confédération européenne des ONG, CONCORD, a analysé l'aide des pays européens en 2006 et estime par exemple que 50 % de l'APD de la France était de l'aide gonflée (ainsi que 59 % de l'APD de l'Autriche, 44 % de l'aide de l'Italie, 35 %

---

<sup>4</sup> Les remises de dettes peuvent bien sûr être utiles pour le pays bénéficiaires, mais ce qui est contestable, c'est d'inclure les montants dans l'APD alors que ce n'est pas de l'argent frais pour le développement. Les annulations de la dette ne sont souvent qu'un simple effacement comptable de créances qui ne seront jamais remboursées.

de l'aide de l'Allemagne et 28 % de l'aide du Royaume-Uni)<sup>5</sup>.

La Suisse a malheureusement suivi cette même tendance ces dernières années et gonflé, elle aussi, le chiffre de l'APD en incluant dans cet agrégat des éléments qui n'ont rien à voir avec une aide réelle pour les plus pauvres. Depuis quelques années la Confédération comptabilise dans son APD les frais liés à la présence de requérants d'asile en Suisse et des opérations de désendettement qui n'apportent pas de ressources réelles pour les pays en développement. Les remises de dettes et les frais de la présence de requérants d'asile en Suisse ont représenté le 20 % de l'APD totale en 2005, et respectivement le 14,0 % et le 12,5 % en 2006 et 2007. Mis à part la Suède, les autres pays nordiques recourent beaucoup moins à ce moyen de gonfler l'aide sans déboursier un sou de plus ! Ce problème montre bien d'ailleurs que ce n'est pas tant la quantité d'APD qui compte, mais bien plus la qualité et l'efficacité de l'aide pour les couches de population les plus pauvres.

### **Les intérêts économiques et les champs de tension avec la politique de développement**

Un franc sur deux est gagné à l'étranger. Petit pays dont l'économie est très fortement dépendante de l'extérieur, il n'est pas étonnant que l'Etat ait donné une importance très grande à la défense des intérêts économiques de la Suisse à l'étranger. La présence économique forte à l'étranger explique-t-elle l'une des caractéristiques de l'aide suisse ? Deux offices de deux ministères se partagent la grande partie des actions d'aide : le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) du

---

<sup>5</sup> Concord, Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement, [www.concordeurope.org](http://www.concordeurope.org)

département de l'économie et la DDC. Le premier office se charge des mesures de coopération dans les domaines économique et commercial, le deuxième de la coopération technique et de l'aide humanitaire. Les tensions et rivalités entre les offices ont souvent été relevées, ainsi que leur manque de coordination.

**Le défi d'une meilleure cohérence à trouver entre la politique de coopération au développement et les intérêts économiques**

L'un des défis majeurs pour la coopération suisse est d'arriver à une meilleure cohérence entre la politique de coopération au développement, la promotion des droits humains et d'autres volets de la politique extérieure.

Le gouvernement suisse a pris conscience dès le début des années 1990 des conflits d'intérêts pouvant exister entre la politique d'aide aux pays pauvres et d'autres politiques pouvant avoir un effet négatif sur les pays en développement, en adoptant notamment le document intitulé « Les lignes directrices Nord Sud » en 1994. Dans le document « Politique extérieure 2000 » le gouvernement suisse synthétise les cinq grands objectifs de sa politique extérieure :

- Coexistence pacifique des peuples.
- Promotion du respect des droits humains et promotion de la démocratie.
- Préservation des ressources naturelles
- Sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger.
- Soulagement des populations dans le besoin et lutte contre la pauvreté.

Ces objectifs seraient louables s'ils avaient le même poids, mais un objectif suprême englobe tous ces axes, c'est « la préservation de l'indépendance et de la prospérité de la Suisse ».

Les contradictions dans la politique extérieure de la Suisse ont été dénoncées depuis les années 1960 par de nombreuses organisations de la société civile (ONG actives dans la coopération internationale, organisations de défense des droits humains et de l'environnement, ONG en faveur du développement).

On a toutefois l'impression que la DDC n'a pas su (ou n'a pas été autorisée à) prendre relever les incohérences et les conflits d'intérêts avec le monde économique. La DDC (ou le Département fédéral des affaires étrangères, duquel dépend la DDC) n'a pas pu s'imposer face aux intérêts économiques à court terme qui freinent les objectifs de lutte contre la pauvreté. Malgré le discours et les textes reconnaissant la nécessité d'une meilleure cohérence de la politique suisse envers les pays en développement, plusieurs exemples montrent que les conflits d'intérêts perdurent et que le plus souvent ce sont les intérêts économiques à court terme qui l'emportent.

*Les accords économiques bilatéraux de libre-échange continuent à être négociés par la Suisse pour répondre surtout aux intérêts prédominants de l'économie suisse (ouverture des marchés du Sud pour les produits suisses, mais aussi libéralisation économique dans l'accès aux marchés pour les services financiers suisses, renforcement des règles de propriété intellectuelle). Les négociations se déroulent à l'ombre, avec les négociateurs du SECO, de l'Institut de la propriété intellectuelle et du Département des finances, avec un contrôle démocratique insuffisant et sans tenir compte des avis de la société civile (en Suisse et dans l'autre pays concerné). La Suisse cherche à imposer aux pays partenaires des règles de protection de la propriété intellectuelle plus strictes que ce que permettent les accords*

de l'Organisation mondiale du commerce (dites accord « ADPIC-plus », ADPIC signifiant Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce), entravant ainsi l'accès aux médicaments dans les pays pauvres.

*La place financière suisse encourage les fuites de capitaux.* Si la Suisse reconnaît le problème posé par la présence dans les banques suisses d'argent de potentats et de la corruption, elle persiste à maintenir une distinction anachronique entre la fraude fiscale (donnant lieu à une entraide judiciaire avec le pays requérant) et la soustraction fiscale, pas punissable. Un pays tiers ne peut toujours pas demander l'entraide judiciaire sur la base de soupçons de fuites de capitaux. On peut mentionner aussi les lenteurs des procédures pour restituer aux pays concernés l'argent que des potentats ont détourné pour le placer dans les banques suisses.

*Les exportations d'armes.* Malgré les procédures d'autorisation d'exporter en vigueur, la société civile et les médias relèvent toujours des cas d'exportation de matériel de guerre dans des régions en conflit. Les exportations d'armes sont même en nette augmentation ces dernières années (au Pakistan notamment !).

D'autres champs de tension existent et sont dénoncés depuis longtemps par les ONG de développement en Suisse, comme les positions très dures défendues par la Suisse à l'OMC ou dans les institutions de Bretton Woods, ou encore les garanties publiques contre les risques à l'exportation accordées pour des projets discutables sur le plan social et environnemental (barrage des trois Gorges en Chine ou d'Illisu en Turquie par exemple).

*Un équilibre à trouver dans l'aide multilatérale en faveur des organismes les plus actifs dans la lutte contre la pauvreté.* La limite des 40 % fixée par le Parlement en 2008 pour l'aide multilatérale va-t-elle forcer la DDC à faire des choix, au détriment des organisations des Nations Unies et à l'avantage des institutions financières internationales ? La part de l'aide multilatérale qui permet de financer des actions des Institutions financières internationales (IFI) est très importante. En 2006, 59 % de l'aide multilatérale sert à financer des IFI, contre 29 % les organismes des Nations Unies. Dans le nouveau crédit-cadre pour les quatre années (à partir de 2010) qui viennent, la DDC a même prévu de réserver les deux tiers de l'aide multilatérale aux institutions financières internationales. S'il faut limiter l'aide multilatérale, cela se fera-t-il au détriment des contributions aux organismes des Nations Unies, plus axés sur le développement social ?<sup>6</sup>

Les mécanismes de concertation pour une meilleure cohérence entre politiques doivent encore être renforcés et le poids des intérêts en jeu ne doit pas systématiquement pencher en faveur des intérêts économiques à court terme. Même si les conflits d'intérêts sont inévitables, le rôle de la DDC ou du DFAE doit être renforcé dans l'examen des mesures qui ont un effet sur le développement des pays du Sud. Les mécanismes de concertation et de coordination ne doivent pas être uniquement composés de représentants des différents ministères concernés, mais doivent intégrer des représentants de la société civile. Le rôle des ONG est très important dans ce domaine, pour surveiller les

---

<sup>6</sup> Comme le PNUD, l'UNICEF, la FNUAP, l'UNWRA, le HCR, l'OMS, l'ONUSIDA, dont les contributions suisses stagnent depuis 2001.

politiques d'aide européennes (rôle « d'observatoire en faveur d'une plus grande cohérence des politiques du Nord ») et pour dénoncer les décisions qui vont à l'encontre du développement. Il y a une tradition de bonne collaboration entre la DDC et les ONG de développement, ainsi qu'avec les fédérations cantonales de coopération en Suisse romande.

Malheureusement, les contributions de programmes de la DDC au financement des projets de développement sont stagnantes, s'élevant à quelque 60 millions de francs depuis de nombreuses années, alors que l'aide publique passant par l'économie privée augmente fortement (notamment par le recours croissant à une armée de consultants privés). Malgré les discours sur l'importance du travail de la société civile, une part relativement modeste de l'APD passe par les ONG, soit environ 10 % de l'APD totale. C'est mieux que dans certains pays (France), mais moins bien que dans d'autres, comme la Norvège par exemple, où 30 % de l'aide publique bilatérale passe par les ONG.

Annexe

## Réorganisation-réorientation de la coopération suisse

*Florian Rochat*\*

Le 14 mars 2008, le Conseil fédéral (CF) a publié un nouveau message « concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement »<sup>1</sup>, présenté par la suite dans la presse comme le « Message Sud du CF ».

Par ce message, le gouvernement affirme sa volonté de conformer la politique de coopération suisse aux Objectifs du millénaire et à la Déclaration de Paris et insiste notamment sur la nécessité d'une gestion qui soit désormais « axée sur les résultats ».

Faut-il critiquer ce souci d'efficacité ? Il est à craindre cependant que, du même coup, ce qui a fait jusqu'ici l'originalité de la politique suisse en matière d'APD, une implication relativement forte aux côtés des mouvements sociaux, en vienne à disparaître progressivement. Car, si comme l'affirme la Déclaration onusienne sur le droit au développement de 1986, l'être humain et les peuples devraient être au cœur du développement, ses sujets actifs et non ses objets, les pas accomplis dans ce sens ne se prêtent guère à des mesures chiffrées...

Après avoir souligné le souci de cohérence de la politique gouvernementale dans ses relations avec l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine, le CF désigne les principaux organes de la politique fédérale de coopération au développement : la Direction du développement et de la coopération (DDC) continuera à être considérée comme le centre de compétence dans le domaine, tout en partageant la responsabilité avec le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Ainsi, sur la totalité de l'APD fédérale distribuée, la DDC en gèrera 46,6 % au titre de coopération au développement (le SECO 6,9 %), 4,4 % à titre de coopération avec l'Est (le SECO 6,9 %) et 14,3 % au titre d'aide humanitaire (le SECO 2,9 %). Le reste de l'APD sera attribué à raison de 2,4 % à la Division politique IV du Département fédéral des affaires étrangères (promotion civile de la paix et renforcement des droits humains dans les pays en développement), 8,7 % à l'Office fédéral des migrations (aide aux requérants d'asile et aide au retour), 3,0 %

---

\* **Florian Rochat** est le directeur du CETIM.

<sup>1</sup> Cf. Feuille fédérale du 6 mai 2008.

au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (mesures de promotion de la paix, équipement) et 4,6 % à d'autres offices fédéraux et aux cantons pour diverses activités annexes.

Les « pays prioritaires » de la coopération suisse au développement passeront de 17 à 12. En très grande majorité, ils relèvent de la liste des « pays les moins avancés » dressée par l'ONU. Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, du Mali, du Niger, du Tchad, du Mozambique, de la Tanzanie, du Bangladesh, du Népal et de la région du Mékong, enfin de la Bolivie et de l'Amérique centrale.

Les « priorités thématiques » qui seront retenues pour ces pays sont : emploi et revenus ; agriculture et développement rural ; éducation ; santé ; eau, ressources naturelles et environnement ; promotion de la démocratie et Etat de droit.

Tel que le relève le document *l'Essentiel en bref* ([www.deza.admin.ch/ressources/ressource\\_fr\\_166658.pdf](http://www.deza.admin.ch/ressources/ressource_fr_166658.pdf)), cette concentration soulève certaines interrogations sur les motivations de la DDC : « [Elle] consacre au minimum 20 millions de francs à sa coopération avec un pays prioritaire, afin d'y occuper *une position centrale* parmi les donateurs et d'exercer sur certains points *une influence déterminante* dans le dialogue politique. » Questionnement d'autant plus pertinent lorsqu'on rapproche cette affirmation des propos tenus par le nouveau Directeur de la DDC dans une entrevue accordée à *Infosud* le 22 août 2008 : à la question de D. Wermus et V. Malach « Comment va évoluer l'aide internationale selon vous ? », Martin Dahinden répond : « L'architecture de la coopération va se modifier avec l'arrivée de nouveaux acteurs comme la Chine, très active en Afrique, qui ne partagent pas nécessairement les critères de *conditionnalité* de l'aide (gouvernance, etc.) pratiqués par les pays de l'OCDE. La Chine devrait se mettre au diapason. Cette question doit venir sur l'agenda des discussions internationales. »

A part ces « pays prioritaires », l'APD suisse s'orientera aussi vers des « programmes spéciaux », limités dans le temps et à certains pays ou régions dont le développement se heurte à des obstacles particuliers. Ces programmes visent actuellement la région des Grands Lacs et l'Afrique australe, Cuba, la Palestine, l'Afghanistan et la Mongolie et ce avec pour priorités la gouvernance, la prévention et la transformation des crises, l'emploi et les revenus, l'environnement et les ressources naturelles, la santé et les mesures relevant des activités suisses de promotion de la paix.

Il faut ajouter enfin que tout le programme de l'APD suisse est présenté aux citoyens et citoyennes comme relevant de l'intérêt même de la Suisse. Sous le titre « Investir dans la coopération au

développement pour que l'avenir vaille la peine d'être vécu » voici l'inventaire qui en est dressé :

- la Suisse entend contribuer activement à promouvoir la sécurité et la paix ;
- la coopération au développement *bénéficie aussi* à l'économie suisse ;
- il vaut la peine de renforcer la démocratie et l'Etat de droit dans le monde entier ;
- s'engager à atténuer la pauvreté à l'étranger, c'est *accroître la sécurité chez nous* ;
- lorsqu'on a des perspectives d'avenir dans son propre pays, *on ne va pas les chercher ailleurs* ;
- *seuls*, nous ne parviendrons pas à protéger notre climat ;
- la coopération au développement jette des ponts et crée des contacts ;
- l'indifférence provoque des problèmes et *coûte plus cher* ;
- la solidarité, c'est aussi *atténuer* la pauvreté et l'injustice.

(N.d.l.e. Les passages en italique sont soulignés par le CETIM)



## **PARTIE 2**

Regards critiques pour une autre  
politique venant d'Europe



## Refonder l'aide au développement au XXI<sup>e</sup> siècle

*Jean-Michel Severino* \*

La deuxième partie de ce livre est consacrée à un examen critique d'un article phare dû à l'actuel directeur général de l'Agence française de développement (AFD), publié quelques mois à peine avant la nomination de l'auteur à ce poste, le 19 avril 2001. Afin d'ouvrir le débat, nous reproduisons ci-après l'essentiel de ce texte après en avoir résumé brièvement les tous premiers paragraphes (§1 à 31)<sup>1</sup>.

Avant de rejoindre l'AFD, Jean-Michel Severino a notamment travaillé à la Banque mondiale (1996-2000), comme directeur pour l'Europe centrale puis en tant que vice-président pour l'Asie, après avoir passé quelques années au Ministère français de la coopération et du développement (1990-96), entre autres à titre de directeur du développement.

Bien que parfois critique de certaines dérives néolibérales, l'auteur du texte qui suit est un fervent adepte du « marché comme principe directeur de l'économie ». Dans un autre article<sup>2</sup>, il écrit par exemple : « L'ensemble de la politique d'aide

---

\* **J-M Severino**, « Refonder l'aide au développement au XXI<sup>e</sup> siècle », *Critique internationale*, n° 10, janvier 2001 (c) Presses de la Fondation nationale des sciences politiques. ISSN 1290-7839. ISBN : 2-7246-2912-4, pp. 75 à 99. Le texte est mis à disposition gracieusement, avec l'aimable autorisation des Presses de la fondation nationale des sciences politiques, de Jean-Michel Severino et de l'Agence française de développement.

<sup>1</sup> Pour le texte intégral des premiers paragraphes, voir [www.caim.info/article\\_p.php?ID\\_ARTICLE=CRII\\_010\\_0075](http://www.caim.info/article_p.php?ID_ARTICLE=CRII_010_0075)

<sup>2</sup> « L'aide au développement : une politique publique au cœur du développement durable et de la gouvernance de la mondialisation », article co-rédigé avec P. Jaquet et publié dans la *Revue d'économie financière*, n° 66, juillet 2002.

au développement apparaît (...) en crise, et à la recherche de nouveaux objectifs et de méthodes plus crédibles. Les problématiques de la mondialisation offrent l'occasion de réhabiliter cette politique publique, à l'intérieur même du paradigme néolibéral ». Ou encore : « Cette légitimité [celle de la mondialisation] peut être contestée de manière 'externe', par rapport à des logiques non libérales. C'est le cas, par exemple, de la critique marxiste. Certains mouvements de la société civile critiquent ainsi la mondialisation libérale en vertu d'un refus de l'idéologie qui la sous-tend. Ce n'est pas ici notre approche, car nous considérons que les idéologies alternatives ont conduit à des impasses. Cependant, la mondialisation peut être également contestée de manière 'interne', à partir des concepts et instruments mêmes du libéralisme. C'est de cette critique interne que peut émerger une méthode d'approche de la mondialisation fondée sur une articulation étroite entre les dimensions sociales, environnementales, politiques et macro-économiques des relations Nord-Sud. »

Nous avons donc affaire ni à un « gauchiste », ni à un « altermondialiste ». Bien au contraire, et c'est là tout l'intérêt de ce texte. D'évidence, l'auteur s'adresse avant tout aux « décideurs » et veut les persuader de l'utilité de l'Aide publique au développement (APD), voire de sa nécessité absolue, pour... le Nord ! **CETIM**

#### **Extraits et résumé de « Refonder l'aide au développement » (paragraphe 1 à 32)**

« L'aide publique au développement, remarque-t-il, a toujours reposé, stratégiquement, sur trois fondements dont la complexité propre à chacun, comme les divergences voire les contradictions qui les opposent entre eux, expliquent la très grande difficulté à évaluer cette politique publique sur des critères simples et intelligibles pour les citoyens : le fondement éthico-compassionnel, le fondement géostratégique et le fondement économique. » (§3)  
Or, « la fin de la guerre froide [a provoqué] des évolutions

majeures, mais très différentes, dans ces trois ordres de références. » (§3).

Soumise depuis les années 1990 à une avalanche de critiques venant de tout bord, l'APD a fait l'objet « de discussions renouvelées tant chez ses acteurs multilatéraux que chez les bailleurs bilatéraux et dans les sociétés civiles », débouchant « sur une redéfinition de son objectif central : celui-ci devient la lutte contre la pauvreté, concept finalement plus précis que le développement ». Certes, reconnaît l'auteur, « la lutte contre la pauvreté est une mission légitime – et même une exigence morale. » Mais, ajoute-il, « il n'est cependant pas interdit de se demander si elle est susceptible de fonder rationnellement les interventions d'organisations publiques, surtout à une époque où la société civile, par son dynamisme et l'importance des fonds qu'elle draine, par exemple au sein des grandes fondations américaines ou des organisations d'inspiration religieuse, serait en mesure de prendre en charge l'essentiel de cette ambition. » (§2) La pluralité des fondements de l'APD explique pourquoi sa présentation uniquement « sous le seul angle de la lutte contre la pauvreté est réductrice, ne représente pas la diversité des demandes qui lui sont adressées, et a peu de chances de perdurer avec une crédibilité autre que déclamatoire et publicitaire, au demeurant momentanément fort utile. » (§3)

L'examen, par exemple, de ce qui a réellement motivé l'APD pendant la guerre froide indique clairement que le « développement » n'était de loin pas son souci majeur : « Durant plus de trente ans, l'aide au développement a été essentiellement perçue par les maîtres politiques comme un instrument de maîtrise de la contagion communiste. Le but était clair : il fallait soutenir les régimes anticommunistes, ou éviter que les régimes socialistes du Tiers monde ne

fassent allégeance totale à l'Union soviétique. Certains donateurs bilatéraux poursuivaient des objectifs plus spécifiques, comme ceux des pays nordiques qui soutinrent les mouvements indépendantistes des colonies portugaises ou s'engagèrent aux côtés du Vietnam socialiste. Tous, comme le reflète la structure des aides bilatérales, cherchaient à entretenir un réseau de clientèle particulièrement important dans le contexte de la guerre froide. Les organismes multilatéraux furent encouragés à fermer les yeux sur les défaillances de politique économique des « alliés » et à se montrer intraitables envers les autres. » (§14)

« La chute du mur de Berlin a eu sur ce plan des conséquences considérables, qui ne font que commencer à se faire sentir. » (§15) : « Tout d'abord, les anciens abonnés de l'aide ont été lâchés, souvent avec soulagement, comme l'illustre le cas du Zaïre, caricatural à tous égards. La problématique de la 'bonne gouvernance' s'est soudain appliquée. Les erreurs économiques et financières ont été exposées au grand jour et vertement critiquées, là où une grande prudence, et une grande patience, s'imposaient jusqu'alors. » (§16) « En second lieu, l'aide au développement et ses appareils ont été appelés en urgence pour contribuer à gérer la transition des anciennes économies socialistes vers l'économie de marché. » (§17) « Mais, assez rapidement, les appareils diplomatiques, comme les opinions publiques, ont commencé à s'inquiéter de phénomènes qui, s'ils ne sont pas complètement nouveaux, prennent une ampleur inédite et constituent ce que l'on pourrait appeler la face géopolitique des problématiques de la globalisation. Dans les nouvelles zones de tension internationale, les appareils d'aide au développement sont de plus en plus appelés à intervenir, face à des problèmes relativement inédits mais avec un objectif analogue à celui

du temps de la guerre froide : stabiliser. Une nouvelle instrumentalisation diplomatico-stratégique de l'aide se développe. » (§18)

Et l'auteur de conclure provisoirement : « La politique n'est pas morte, et l'aide au développement demeure l'un des rares outils dont disposent les chancelleries et les palais présidentiels de la planète quand la stabilité internationale est menacée. Il n'y a pas là matière à s'indigner, mais à nuancer une définition de l'aide par des objectifs économiques qui n'ont jamais constitué qu'une partie de son fondement. Régulièrement, les fonds publics sont engagés dans des États en développement pour 'contenir', 'stabiliser', voire 'acheter' des situations, des règlements politiques ou des populations. Cela interdit d'évaluer l'aide sur les seuls critères de la performance économique. » (§19)

« Il peut d'abord paraître étrange de n'accorder que la troisième place à la croissance économique parmi les thèmes fondateurs de l'aide au développement. C'est que, rétrospectivement, il apparaît que le paradigme de la stabilité géopolitique mondiale et celui des 'grands sujets systémiques' en ont été une inspiration autrement plus puissante, comme le montrent les facteurs qui gouvernent en pratique les volumes de l'aide. » (§21) « Ce n'est pas, bien entendu, que la croissance n'ait pas été considérée a priori comme un objectif souhaitable et recherché, ni que des considérations d'équité internationale n'aient été très régulièrement invoquées, y compris pour consolider les racines du système de Bretton Woods. (§22) « Toutefois, dans le monde réel, la hiérarchie des préoccupations a été et demeure différente. » (§23) Entre autres choses, « l'aide a aussi été instrumentalisée au service des principales préoccupations de stratégie économique des grands pays de la planète, reléguant dans les faits la croissance économique de ses bénéficiaires

au second plan. (...) Deux préoccupations ont dominé la discussion économique internationale et ont déterminé les volumes et les discussions sur l'aide : l'endettement et les changes d'une part, le commerce de l'autre. Sur le premier point, et face à ce que l'on pourrait qualifier de faillite systémique du monde en développement dans les années quatre-vingt-dix, des masses financières croissantes ont été consacrées à l'ajustement structurel dans les pays pauvres et émergents, sur ressources sans cesse plus bonifiées, tandis que les pays à revenu intermédiaire reçurent, lors de leurs crises de change majeures (crises mexicaine, asiatique et russe), des financements encore plus massifs, quoiqu'essentiellement sur prêts à taux plus élevés. L'ouverture commerciale des pays sous ajustement a constitué, par ailleurs, avec la libéralisation intérieure des économies, un objectif central de l'ensemble de ces plans, et les institutions de Bretton Woods, inspirées par leurs actionnaires principaux, sont rapidement apparues comme des agents majeurs de l'élimination des barrières douanières quantitatives et de la baisse des tarifs extérieurs. » (§24)

Il n'y a rien de choquant à le dire et aucune raison de se le cacher si l'on veut mettre un peu de clarté dans le débat à venir, ajoute en substance l'auteur. On peut même considérer de ce point de vue que ces politiques furent un succès.

« Affirmer que le XXI<sup>e</sup> siècle s'ouvre sur l'accomplissement, et même la réussite, de cette double mission économique historique de l'aide peut heurter, compte tenu de l'état actuel du développement dans le monde, marqué par l'accroissement des inégalités, la diversité des expériences de croissance, l'échec flagrant de l'Afrique et le lourd bilan humain de l'ajustement structurel. Cette affirmation n'est pourtant choquante que dans la mesure où l'on refuserait de voir que la croissance n'a jamais été perçue, au mieux,

que comme un moyen, toujours comme un slogan, et jamais vraiment comme une fin, au regard des deux objectifs essentiels que furent, dans les vingt dernières années, pour les vrais maîtres politiques du système, le commerce et la dette. » (§25) « En effet, les conditionnalités des programmes d'ajustement ont permis un vaste déverrouillage des marchés intérieurs, tant sur le plan du commerce courant que sur celui des investissements extérieurs, en particulier par les privatisations, qui ont remis dans les mains des capitaux internationaux des pans entiers de services publics locaux descendus au fond de l'abîme. Ce processus est plus ou moins avancé suivant les pays, mais il a considérablement progressé durant les vingt dernières années. Les perspectives de fin de l'ajustement par fin de l'endettement réduisent toutefois les possibilités de progrès futurs obtenus par ce biais. Mais l'épuisement de cette logique intervient à un moment où les réformes radicales introduites par la création de l'OMC, assorties d'un mouvement général d'adhésion des pays du Sud à ce mécanisme, introduisent pour ces derniers des obligations majeures d'ouverture, dont les contreparties sont modestes. Une nouvelle mécanique d'ouverture internationale de leurs marchés intérieurs, sans doute beaucoup plus puissante que la première, est donc à l'œuvre, et minimise l'effet des conditionnalités d'ajustement structurel dans le domaine commercial, comme le cas du Vietnam, très actuel, le montre de manière exemplaire. » (§29)

« On peut imaginer qu'un petit nombre de pays de l'OCDE, particulièrement en Europe du Nord, très motivés par des considérations éthiques, vont continuer d'offrir des volumes substantiels d'aide au développement à leur échelle. Mais il est probable que la majorité des ministres en charge de l'aide vont rencontrer dans ce nouveau

contexte des difficultés croissantes à défendre leur budget au sein de leurs gouvernements. » (§30)

« La seule hypothèse susceptible de modifier cette tendance est la découverte d'une nouvelle source d'inspiration dans la communauté internationale pour la coopération et l'aide au développement. Ici intervient l'ouverture récente d'un nouveau champ de réflexion économique. » (§31)

Fin du résumé et reprise du texte intégralement à partir du paragraphe 32

\*\*\*

### **Du bien public mondial aux biens communs planétaires**

32. On a vu que le Nord voulait au Sud du « bien », centré sur la préservation de ses intérêts. La mondialisation à l'œuvre augmente toutefois la gamme de problèmes communs entre pays du Nord et du Sud, et réintroduit ces derniers dans une problématique générale d'une manière telle que les promoteurs de la Cruced n'auraient pas osé le rêver. Les conséquences peuvent être importantes pour l'aide au développement, en lui donnant la possibilité de se relégitimer sur le front économique par le biais d'un nouveau paradigme : les « biens communs planétaires » (global public goods ou global commons).

33. Ce terme, consacré notamment par l'ouvrage de Inge Kaul, Isabelle Grunberg et Marc Stern<sup>3</sup>, évoque les défaillances du marché qui se manifestent dans un système marchand désormais globalisé, où les pays en

---

<sup>3</sup> I. Kaul, I. Grunberg, M. A. Stern, *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press for the United Nations Development Programme, New York, 1999.

développement et ceux de l'OCDE sont donc reliés par de multiples interactions qui rendent leurs destins indissociables. Ces défaillances sont de tous ordres ; les économistes n'ont cessé d'en identifier de nouvelles depuis que Samuelson a publié en 1954 l'ouvrage fondateur de l'économie publique. On peut distinguer (et cette classification n'engage que l'auteur de ces lignes) :

Les biens publics au sens strict, qui répondent aux critères de non-exclusion et de non-rivalité ; il y en a peu, surtout en version « pure », mais leurs versions « impures », ne satisfaisant qu'à l'un des deux critères, sont plus nombreuses : plusieurs de ces biens publics sont cruciaux pour l'avenir de notre planète, qu'il s'agisse par exemple de l'environnement, de la sécurité publique nationale ou internationale, ou encore du savoir.

Les externalités, c'est-à-dire les conséquences positives ou négatives, pour un acteur économique, des actions entreprises par un autre. Elles sont en revanche très nombreuses et ne peuvent être prises en compte par le marché : il faut des mécanismes extra-marchands, mais qui peuvent recourir à des opérateurs privés, pour « internaliser » les coûts et les bénéfices. L'environnement est un bon exemple de domaine où les externalités abondent (par exemple les pollutions qui franchissent les frontières). Certaines de ces externalités sont extragénérationnelles : ce sont les effets (positifs ou négatifs) des décisions prises par une génération sur les suivantes, par exemple en matière de protection sociale ou de dégradation du patrimoine naturel ou culturel de l'humanité.

Les dysfonctionnements du marché fondés, par exemple, sur des asymétries d'information, ou encore l'absence d'internalisation de phénomènes non marchands, qui appellent des régulations de marché pour éviter les

conséquences perverses : c'est le domaine par excellence de la régulation des marchés financiers (comportements moutonniers, aveuglements systémiques...), mais aussi de celle des marchés de matières premières ou industriels (aviation, communications, énergie...).

Les problèmes d'internalisation de normes ou de besoins, éthiques ou naturels, imposant des limites au marché, qui ne peut les intégrer : la stabilité politique (empêcher d'acheter des diamants à des belligérants, imposer des limites au temps de travail et donc à la concurrence pour laisser se faire la reproduction de l'espèce, protéger la diversité culturelle...).

Les conditions mêmes du fonctionnement légitime des marchés, qui peuvent être mises en cause par le fonctionnement marchand lui-même : les entraves à la concurrence engendrées par les situations monopolistiques ou l'égalité des chances en sont des exemples classiques.

34. Une caractéristique essentielle de toutes ces défaillances réside dans la sous-production de biens publics, ou dans les sur- ou sous-productions de biens et services qu'elles entraînent, en raison des dysfonctionnements des systèmes de prix qui leur sont associés : le savoir peut ainsi être produit et conservé sous-optimalement, les biens naturels excessivement consommés, le temps humain sous-payé etc. Comme les auteurs de l'ouvrage le montrent, une classification de ces dysfonctionnements peut être conduite sur la base des usages excessifs ou insuffisants de biens qu'ils entraînent, des distorsions de production associées, bref de la nature de la sous-optimalité à laquelle ils sont liés. La problématique centrale de la gestion de ces imperfections tourne donc autour d'un nombre limité de questions simples, mais dont les réponses sont complexes : comment internaliser les externalités ? Quelles régulations

instituer pour traiter les aveuglements du marché ? Quels mécanismes extra-marchands mettre en place pour assurer la production des biens publics à des niveaux satisfaisants, et comment les financer ? Comment assurer un accès optimal aux biens publics qui, même s'ils répondent théoriquement aux critères de non-exclusion et de non-rivalité, peuvent être rendus inaccessibles par des barrières de revenus, de statut social, d'absence de « capacité » (*capability*) au sens d'Amartya Sen<sup>4</sup>.

35. Ces biens publics ont été identifiés depuis longtemps au niveau national par la théorie économique, qui a aussi inspiré nombre de solutions pratiques pour les gérer concrètement, et a consacré beaucoup d'énergie à l'analyse des dysfonctionnements des marchés. Au niveau international, certains d'entre eux ont été identifiés précocement. Mais c'est la mondialisation, c'est-à-dire l'existence du marché planétaire pour toutes les sphères de la vie économique et sociale, qui donne un intérêt nouveau à cette approche. Ses principaux champs d'application sont l'environnement, la santé, les marchés financiers, les marchés de biens « déficients » (transport, énergie, communications, matières premières), mais aussi les règles de gouvernance mondiales, la sécurité, la paix, les inégalités...

36. Les conséquences pour les rapports Nord-Sud sont très importantes. En empruntant au langage et aux concepts-clés de l'économie dominante actuelle – ce qui fait leur force – et en fournissant un guide conceptuel pour l'analyse des sujets majeurs de la planète, la théorie des biens communs planétaires prolonge les intuitions ou les raisonnements des économistes du développement des

---

<sup>4</sup> Voir par exemple A. Sen, *Repenser l'inégalité*, Le Seuil, Paris, 2000 (traduction de *Inequality Reexamined*, Oxford, Clarendon Press, 1992).

années soixante-dix et quatre-vingt, et légitime la coopération internationale, dont elle fournit une théorie, en montrant la nécessité de la mise en place de compromis planétaires et de politiques communes fondées sur la négociation. Soulignons qu'elle n'est pas une théorie du développement : elle traite des rapports entre États, peuples, agents économiques de tous les niveaux de développement et ne fournit aucune recommandation claire sur les politiques internes des pays en développement ; elle n'est pas non plus une théorie de l'aide au développement, en ce qu'elle se centre sur la coopération internationale, qui englobe tous les pays et pas seulement les rapports entre Nord et Sud. Elle envisage aussi que les pays en développement soient eux-mêmes producteurs de « maux publics », et donc théoriquement contributeurs financiers potentiels. De même, la coopération internationale qu'elle prône n'aboutit pas forcément à légitimer des mécanismes d'aide, qui ne sont qu'un cas particulier des politiques pouvant être mises en œuvre à l'échelle globale, et qui peuvent par ailleurs être gérés par des acteurs privés. Mais de nombreux transferts financiers et technologiques entre Nord et Sud sont également légitimés, dans la mesure et dans la seule mesure où ils dérivent d'externalités analysées et donnant lieu à la mise en place de politiques globales de régulation, qui doivent inclure, pour être techniquement fondées, la participation de tous les acteurs. Ainsi, l'ouvrage de Kaul, Grunberg et Stern identifie-t-il trois déficits qui caractérisent la formulation actuelle des politiques globales : le déficit de gouvernance (*jurisdictional gap*), qui renvoie au hiatus entre les besoins de gouvernance globale et la gestion nationale des politiques publiques, le déficit de participation (*participation gap*), qui dénonce les problèmes d'accès aux biens publics ainsi que les défaillances de participation des pays en

développement et de la société civile à l'élaboration de la règle publique mondiale, et enfin le déficit des incitations (*incentive gap*), qui vise la faiblesse actuelle des instruments de mise en œuvre des politiques planétaires.

37. On le voit, l'intérêt de cette approche pour le développement réside dans son pouvoir de relier la question du dialogue Nord-Sud, et accessoirement celle des transferts financiers et de l'aide au développement, à la résolution de problèmes communs de l'humanité. Elle donne donc, entre autres, à l'aide au développement une dimension à la fois globale et universelle, qui « intéresse », au sens le plus strict du terme, les deux parties, et qui la réintègre dans le *mainstream*, c'est-à-dire au cœur des sujets qui préoccupent les « maîtres politiques ». Il s'agit là d'une entreprise de dé-marginalisation de l'aide, d'inscription de cette dernière dans les débats des puissances mondiales.

### **Justice et équité universelles : fondement, et non fin, de la vie sociale**

38. Il est intéressant de noter que, malgré l'immense diversité des auteurs et leurs divergences parfois radicales de points de vue, l'économie publique dont dérive le courant des biens communs planétaires place les questions de justice et d'équité au cœur de sa réflexion et appelle à un renouvellement de la façon de penser l'organisation planétaire. Des auteurs comme John Rawls et Amartya Sen sont porteurs d'une préoccupation humaniste et fondent leur démarche sur l'éthique. Mais justice et équité peuvent ne pas être approchées, dans ce courant, de manière émotionnelle et morale. Elles peuvent garder un sens purement économique : les marchés ne peuvent fonctionner efficacement et légitimement que si un certain nombre de principes sont reconnus et pratiqués, qui délimitent une règle du

jeu reconnue comme « juste ». Les conditions de cette justice donnent lieu à des débats nombreux et fournis, que Rawls et Sen ont particulièrement marqués dans les années récentes, par exemple en explorant les concepts de « biens premiers » ou de « capacités », qui définissent la possibilité concrète d'être un joueur dans le marché. L'intérêt de la démarche et de la formalisation qui sous-tendent les analyses de l'économie publique en matière de cohérence sociale est que l'exclusion peut ne pas être analysée selon un angle moral, mais selon celui des sub-optimalités, voire des affaiblissements de la légitimité du système marchand. Ainsi, les inégalités ou impossibilités d'accès concret à des biens publics (le savoir, Internet...) peuvent être analysées comme des manques à gagner pour la collectivité, corrigibles par des politiques de promotion de l'éducation ou de subventionnement, dont les coûts seront compensés par les bénéfices enregistrés collectivement ; les effets de domination, toujours à titre d'exemple, peuvent être considérés comme des entraves à la concurrence, qui appellent une gestion collective. Enfin, la théorie des biens communs planétaires accordera une grande importance aux conditions institutionnelles de négociation et d'accord sur les politiques globales : on ne peut en effet prétendre parvenir à des situations optimales que si tous les joueurs participent, si leurs points de vue sont entendus et si les procédures de décision produisent un résultat crédible, légitime et techniquement juste. L'exclusion des pays en développement des instances de décision planétaires devient ainsi source d'inquiétude. Justice et équité ayant quitté le monde de l'éthique pour entrer dans celui du calcul, elles peuvent être comprises, plutôt que comme but de l'activité sociale, comme le fondement nécessaire d'une vie sociale et d'un fonctionnement du marché optimaux.

### **Raison contre charité et dysfonctionnements systémiques contre développement**

39. Dans l'approche que nous venons d'évoquer, la pauvreté elle-même n'est un problème que dans la mesure où elle est le résultat d'imperfections des marchés, ou qu'elle produit des externalités négatives (par exemple la dégradation de l'environnement en Afrique et ses conséquences internationales, identifiées comme des effets de la pauvreté absolue qui sévit sur le continent), ou encore parce qu'elle serait le produit d'inégalités des chances (au sens de Rawls<sup>5</sup>).

40. En tant que telle, la théorie des biens communs planétaires ne peut donc être appelée directement à la rescousse de la lutte contre la pauvreté ou les inégalités mondiales. Certes, la croissance et l'amélioration générale du bien-être sont le fondement central de la légitimité du marché. Mais en soi, cette théorie ne permet aucun jugement général sur l'inégalité dans le monde ou la persistance de la pauvreté, ni sur l'intérêt de conduire des politiques globales comme l'aide au développement, qui chercheraient à les réduire, en l'absence de dysfonctionnement du marché. En revanche, elle s'intéressera à l'illégitimité éventuelle de l'inégalité ou de la pauvreté au regard des conditions de fonctionnement du marché, cherchera les imperfections et dysfonctionnements qui les autorisent ou les produisent et proposera des remèdes aux seuls problèmes qui en sont la source. Autrement dit, ce n'est pas tant la pauvreté ou l'inégalité en elles-mêmes qui la préoccupent, que les conditions et les mécanismes illégitimes de leur production ou de leur maintien. En même temps, des

---

<sup>5</sup> J. Rawls, *Théorie de la justice*, Le Seuil, Paris, 1987 (traduction de *A Theory of Justice*, Oxford University Press, 1973).

auteurs comme J. Stiglitz insisteront sur l'existence de « biens publics » comme la « stabilité internationale », qui peuvent justifier des mécanismes de redistribution au profit des perdants du système. La redistribution ou le bridage des capacités productives peuvent être également justifiés par des valeurs comme « l'équilibre social » ou « l'égalité » : mais il s'agit alors de principes exogènes au système de fonctionnement et de reproduction du marché, alors que tous les mécanismes que nous avons soulignés jusqu'à présent peuvent être considérés comme « internes » au système marchand, même s'ils sont « externes » à la loi de l'offre et de la demande.

41. Il y a dans cette approche « a morale » des biens publics un puissant levier politique : la conviction éthique est importante dans les relations sociales, mais l'on sait que l'existence de raisonnements d'intérêt clairs et forts est indispensable pour asseoir des politiques de solidarité et de redistribution, à l'échelle nationale comme internationale. Cette approche est aussi un puissant moteur de rigueur intellectuelle et d'approfondissement des fondements des politiques globales, dont l'aide au développement : à l'opposé de toute vision caritative, la théorie des biens communs planétaires oblige à analyser le système économique mondial et à y rechercher les dysfonctionnements, sans complaisance a priori ni pour les pays pauvres ni pour les pays riches. Ainsi, alors que les approches fondées sur la pauvreté peuvent s'accommoder de dysfonctionnements importants des marchés mondiaux au profit des pays développés pourvu que, en pratique, les plus pauvres soient aidés et hissés hors de leur misère, la théorie des biens communs planétaires dénoncera les dysfonctionnements systémiques (par exemple les subventions aux exportations, les excès de liberté dans les marchés de capitaux...),

proposera de les supprimer ou de les changer, suggérera des compensations financières proportionnelles aux coûts subis par les pays les plus pauvres au cas où ces mécanismes ne sont pas modifiés et prônera enfin la suppression de ces dernières si un fonctionnement efficace du marché est rétabli. L'aide au développement peut de la sorte trouver sa justification dans une démarche rigoureuse, indépendante de jugement moral, indépendante d'une position a priori sur la pauvreté et exclusivement fondée sur une analyse des problèmes communs de l'humanité et des interdépendances entre nations et peuples, faisant appel aux concepts d'optimalité du fonctionnement des marchés. Ce n'est pas le moindre des paradoxes que cette vision a morale débouche sur une vigoureuse invitation à l'intensification de la coopération internationale et aux transferts financiers et technologiques au profit du Sud.

#### **Quatre domaines de mobilisation pour les politiques publiques mondiales**

42. D'innombrables sujets (et pas seulement dans le domaine du développement) pourraient être abordés à titre d'explicitation pratique de ce que l'on vient de décrire brièvement. On en a choisi quatre. Sans prétendre à une véritable rigueur scientifique, on voudrait faire toucher du doigt quelques-unes des implications politiques de la démarche qui vient d'être esquissée, dans les domaines du commerce, de la finance, de l'environnement et de la santé.

43. *Stabilité et légitimité de la libéralisation économique globale.* Dans cette logique de l'économie publique, la globalisation marchande qui s'opère sous nos yeux ne peut être légitime et durable, vue sous l'angle Nord-Sud, qu'à condition que trois dysfonctionnements soient traités, qui touchent tous à la gestion des biens communs planétaires :

les inégalités d'opportunités, l'asymétrie d'ouverture entre marché des biens et marché du travail, les conditions sociales et environnementales de l'échange marchand.

44. La première question importante est celle des inégalités de départ entre pays : dans les cinquante dernières années, plusieurs pays en développement – du Japon à la Corée en passant par la Malaisie et la Thaïlande – ont réussi leur intégration dans le marché mondial et produisent aujourd'hui croissance et bien-être. Cette réussite, largement attribuable à une politique de projection à l'export et de protection à l'import, n'est plus possible dans le cadre des règles de l'OMC. L'insertion dans la communauté internationale ne peut plus se faire d'une manière aussi dissymétrique. La théorie apporte sa contribution à l'analyse de ces situations et justifie des systèmes de compensation et de transfert qui permettent de rendre le jeu du marché plus acceptable et moins inégal, en fournissant aux entrants les moins performants des moyens de lutter (ou de se doter de tels moyens) contre les joueurs déjà performants, en général ceux qui jouissaient, avant la mondialisation, de systèmes de marché anciennement installés et fonctionnant correctement.

45. Si les investissements, les biens et les services sont de plus en plus mobiles, les migrations humaines font l'objet de restrictions qui minent la crédibilité du système ; dans un marché libéral pur, elles seraient autorisées, et des rééquilibrages démographiques massifs se produiraient qui auraient pour résultat final de réduire la croissance des revenus salariaux dans les pays développés et d'accroître les transferts financiers privés vers les pays en développement (notamment par l'épargne des migrants).

46. Enfin, les conditions sociales et environnementales de l'échange marchand global ont été particulièrement

étudiées lors des récentes négociations de l'OMC, et de nombreux pays développés font désormais un lien direct entre l'ouverture de leurs propres marchés intérieurs aux exportations des pays en développement et l'adoption (et le respect) par ces derniers de codes sociaux et environnementaux qui ont pour objectifs de promouvoir les droits de l'homme, d'éviter une concurrence par le bas (dumping social), de renforcer la sécurité du consommateur final, et d'internaliser les coûts additionnels provoqués par la dégradation environnementale liée à l'extension de la production industrielle dans les pays en développement. Ces derniers voient dans l'émergence de cette conditionnalité marchande un nouveau protectionnisme de la part des pays développés ; ils estiment perverse une logique qui consiste à leur interdire – par la fermeture des marchés du Nord – d'accroître les moyens financiers et humains nécessaires pour atteindre les objectifs qu'on leur assigne : mettre fin au travail des enfants, disent-ils, n'est possible que par une amélioration de notre niveau de vie, laquelle dépend de l'augmentation des exportations vers les marchés développés ; si on l'empêche au motif que nous ne sommes pas en mesure de faire cesser l'exploitation des enfants, on rend cette dernière inéluctable et définitive. Il est clair qu'il ne sera possible de sortir de cette contradiction que si, à la fois, les marchés s'ouvrent et si d'importants moyens techniques et financiers sont donnés aux pays en développement pour éliminer les fléaux sociaux et environnementaux qui les accablent. L'aide au développement fait partie du big deal sur la poursuite de la mondialisation commerciale.

47. Toutes ces activités, tous ces transferts fondés sur l'établissement d'un grand marché commercial mondial fournissent donc aux institutions d'aide au développement un fondement politique et économique solide qui n'est lié

qu'indirectement à la problématique de la pauvreté, puisqu'il intègre les composantes sociales dans une approche globale des facteurs de compétitivité.

48. *Stabilité et progrès financier.* Un grand marché financier unique se met en place, de fait, sur la planète. S'il est difficile, pour l'instant, d'établir une corrélation directe entre ouverture des marchés financiers et croissance, il y a peut-être là des potentialités importantes, y compris pour les pays en développement. Mais les risques sont également énormes : aucun pilote n'est aux commandes de cet avion-là, ce qui suscite l'anxiété des opinions publiques et des gouvernements les plus faibles. La crise asiatique est venue rappeler que l'arrivée sur ce marché mondial d'économies performantes sur longue période, mais institutionnellement faibles, pouvait profondément déstabiliser le marché financier. Les intérêts de tous sont soumis à la bonne conduite de chacun. La coopération internationale à l'échelle mondiale est donc nécessaire pour établir des cadres généraux de gestion : normalisation comptable, transparence financière, établissement de règles prudentielles sont les trois chantiers majeurs. Mais l'aide a deux rôles à jouer pour participer à la régulation de ces marchés. D'abord, soutenir le développement des politiques, des institutions et des marchés intérieurs des pays du Sud, qui leur permettront d'être des partenaires sains dans cette communauté internationale, en appliquant le cadre normatif international. Cette intervention a une dimension préventive importante, et suppose des transferts d'expertise et de conseil indépendant aux pays en développement, qui ne sont pas en mesure de les acheter sur le marché. Elle oblige, en raison de la nature du sujet, à entrer dans les politiques macro-économiques des pays en cause, ainsi que dans différentes composantes de leur gestion économique et

financière. En second lieu, des volumes massifs d'aide devront continuer à être mobilisés pour gérer les crises financières quand la prévention aura fait défaut, afin d'empêcher un effondrement systémique international ou les répercussions politiques déstabilisantes des chocs subis par les populations. Cette intervention implique, de la part des grandes agences multilatérales comme bilatérales, la capacité à la fois de mobiliser de vastes sommes pour des financements à caractère macro-économique et de fournir des conseils pointus et intégrés sur l'ensemble des dimensions de la gestion d'une crise, y compris les politiques structurelles et sociales. La relation avec la réduction de la pauvreté est ici particulièrement lointaine.

49. *Gestion écologique de la planète.* L'intégration mondiale en cours a des répercussions sur l'environnement, qui placent les relations Nord-Sud parmi les plus importants sujets à prendre en compte. Plusieurs gros pollueurs et générateurs d'effet de serre sont des pays en développement (notamment la Chine). Et, en termes de conservation du patrimoine naturel et de la biodiversité, les zones les plus importantes et les plus sensibles s'y trouvent également : Amazonie, Indonésie, Indochine, Chine, Afrique centrale et des Grands Lacs, etc. Enfin, les futures grandes étapes du progrès agronomique au Sud impliquent l'emploi de technologies, notamment génétiques, qui posent de sérieux problèmes d'externalités pour les pays développés. Cette situation implique l'intervention d'une aide substantielle, au niveau des politiques comme des financements, car les politiques et les institutions à mettre en place pour réduire les facteurs de pollution et préserver les espaces sensibles ne sont pas à la portée des pays pauvres. Leur coût élevé ne peut que réduire la capacité de croissance à court terme de ces derniers, alors que les pays

développés ont déjà procédé à une destruction massive de la biodiversité et ont considérablement pollué la planète. Par ailleurs, les bénéfices de la protection environnementale dans les pays du Sud seront perçus par l'ensemble des pays du globe. Les transferts financiers en appui aux politiques environnementales des pays en développement sont donc à la fois économiquement et politiquement légitimes, et indispensables à la réussite d'une bonne gestion écologique de la planète. Les pays du Nord ont d'ailleurs tout intérêt à intervenir aux côtés de ceux du Sud, s'ils veulent éviter que des mauvaises gestions environnementales internes à ces derniers n'affectent leurs ressources naturelles au point de rendre inévitables des drames démographiques massifs ou des migrations irrépressibles. Là encore, si les problématiques de lutte contre la pauvreté ne sont ni sans lien – du fait notamment de l'importance des populations rurales dans le Tiers monde – ni contradictoires avec l'inspiration de gestion écologique de la planète, elles n'en forment pas le cœur et ne se confondent pas avec elle.

50. *Maîtrise de la situation sanitaire.* Cinq des six milliards d'habitants de la planète vivent dans les pays en développement, dont deux au-dessous du seuil de pauvreté absolue. Dans les vingt ans qui viennent, deux nouveaux milliards d'habitants sont attendus, uniquement dans les pays en développement, et en grande majorité dans la catégorie des « pauvres absolus ». Les différences de conditions de santé et d'espérance de vie à la naissance entre le Nord et le Sud sont déjà hallucinantes. Elles font peser un risque politique global évident, qui à lui seul justifierait des transferts massifs entre populations. Mais il est impossible d'imaginer que nos propres pays puissent continuer à améliorer leur situation sanitaire, ou seulement

la préserver, sans élever sensiblement celle des pays du Sud : les épidémies ne connaissent pas de frontières. À cette fin, il faut assurer plus de croissance économique et plus de développement, d'une part ; des politiques de santé, primaire en particulier, plus performantes et mieux financées, d'autre part. Les actions à mettre en œuvre sont très variées, et s'étagent depuis l'intervention dans les situations sanitaires intérieures jusqu'à la mise au point d'outils mondiaux. C'est ainsi que la recherche médicale de vaccins non susceptibles d'être rentabilisés du fait de la faiblesse de la demande solvable des pays pauvres devrait être prise en charge par les pays développés. Le cas du sida est exemplaire, mais il n'est pas le seul. En fait, la simple considération des externalités négatives liées à la dégradation de la situation sanitaire au Sud pourrait justifier une prise en charge financière complète par les pays du Nord des politiques intérieures de santé primaire au Sud, si une telle chose était politiquement possible ! Dans la mesure où il s'agit ici surtout de populations très pauvres et de la fourniture de services publics à la base, le lien avec la lutte contre la pauvreté est plus étroit que dans les autres sujets abordés. Encore faut-il ne pas traiter de ce sujet de manière restrictive : la gestion de l'eau et l'assainissement, par exemple, ont des impacts directs sur la situation sanitaire souvent plus importants que la prestation de services de santé (même si cela ne vaut pas pour une endémie comme le SIDA), tandis que l'éducation, l'information, la formation jouent aussi des rôles majeurs. L'aide au développement est ici essentielle, et son fondement ne se limite nullement à une approche humanitaire.

51. Il y a un enjeu important à la progression de la théorie des biens publics, tant au point de vue fondamental qu'en tant que guide stratégique pour l'action. Depuis que

le marxisme, victime des déboires des régimes socialistes, a perdu sa crédibilité intellectuelle, il n'y a plus de théorie de l'organisation et de la gouvernance mondiale qui fasse pièce au libéralisme hâtif que l'on voit fleurir partout. Les dirigeants versent régulièrement des larmes sur les inégalités et la pauvreté mondiale ; mais le passage d'un discours généreux à la réalité est ralenti par les égoïsmes nationaux et la faiblesse des cadres théoriques qui permettraient de se détacher du sentimentalisme ou du catastrophisme géopolitique pour expliquer pourquoi, où et comment les politiques mondiales doivent être mises en place, et quels sont la légitimité, le volume, la nature et le fonctionnement souhaitables des transferts financiers et technologiques, dans le cadre de régulations fondées non pas sur une volonté a priori égalitariste qu'aucun des grands pays de la planète ne sera prêt à assumer, mais sur des logiques auxquelles tous, pauvres et riches, peuvent adhérer. Il est donc important que la recherche académique progresse sur ce terrain. Mais il est aussi important que les institutions en charge de ces régulations et transferts approfondissent leur réflexion, et sachent adopter des raisonnements qui leur fourniront des lignes directrices stratégiques ou opérationnelles. C'est pourquoi l'on ne saurait trop inviter les organisations d'aide au développement, qui sont parmi les utilisateurs potentiels de cette théorie, à se méfier d'un usage excessif du thème de la pauvreté, finalement réducteur au regard d'approches plus globales fournies par l'économie, moins empreintes de moralisme, et finalement plus susceptibles de fonder le développement, en renforçant un pilier économique aujourd'hui fragilisé. Les organisations d'aide au développement sauront-elles relever le défi ? La théorie des biens communs planétaires justifie la coopération internationale, mais l'aide au développement n'en est qu'une

sous-catégorie, un cas particulier. Il est donc essentiel que les institutions bilatérales et multilatérales soient capables, premièrement, d'ancrer leur stratégie dans des concepts plus généraux, deuxièmement, de développer des liens précis et opérationnels entre les grandes politiques et entreprises régulatrices mondiales et leur action de terrain, troisièmement, de rendre compte de progrès concrets et donc de mesurer leur efficacité et la pertinence des opérations mises en œuvre, y compris celle des approches par pays qui sont usuellement les leurs. Que le système de l'aide au développement y parvienne n'est pas certain. En effet, pris globalement, le secteur est particulièrement inefficace : le nombre excessif d'intervenants bilatéraux à la poursuite chacun des marottes de ses dirigeants ou de ses parlements crée un désordre et une saturation des capacités de gestion des pays bénéficiaires de l'aide, encore accrus par l'hypertrophie des appareils multilatéraux aux chevauchements multiples. Ce nombre excessif d'acteurs n'est pas compensé par des procédures de coopération rigoureuses : malgré les efforts entrepris dans la dernière décennie, la coopération demeure une figure (imposée) de rhétorique. Enfin, l'aide demeure éparpillée sur des myriades de projets, aux impacts incertains : seul un petit nombre de bailleurs a su transformer sa pratique pour financer des politiques, notamment sectorielles, et des lignes budgétaires. Il y a en fait peu de politiques publiques auxquelles si peu ait été demandé en termes de justification formelle d'efficacité opérationnelle, ce qui s'explique par les objectifs humanitaires, géostratégiques et politiques poursuivis jusqu'ici. L'instauration d'un pilier économique fondé sur la théorie des biens communs planétaires élèverait fortement le niveau d'exigence, et imposerait un effort fondamental de gestion de la qualité de l'aide, au niveau de

chaque agence prise individuellement comme du système entier. Sur le plan individuel, il est d'ores et déjà probable qu'une partie des institutions bilatérales ne pourront franchir ce cap et se marginaliseront de plus en plus sur des activités sociales à l'impact faible. Au niveau collectif, le Comité d'aide au développement de l'OCDE a entrepris dans la dernière décennie, et poursuit activement, des efforts méritoires dans ce sens, malheureusement sur la seule base de la conviction – parfois défailante – de ses membres et avec une participation marginale des pays en développement eux-mêmes, puisqu'ils ne font pas partie de l'organisation. Le cadre des institutions de Bretton Woods est lui-même partiel, dans la mesure où le système des Nations Unies ne s'y retrouve pas et où le poids des pays en développement y est marginal. Ne serait-il pas temps d'entreprendre une grande conférence des Nations Unies sur le développement et l'aide au développement, qui résumerait les efforts entrepris, créerait un cadre commun pour tous les acteurs du système et fournirait, dans le contexte du nouvel effort de régulation internationale qui s'esquisse, des objectifs et un contrat pour le système d'aide, liant donateurs et bénéficiaires ?

52. On ne saurait enfermer l'aide au développement dans un cadre d'objectifs strictement limités à la gestion de la mondialisation. Il est en particulier légitime que survivent, dans les institutions bilatérales, des considérations telles que la création et le développement de liens d'amitié politique entre gouvernements et peuples, la promotion d'intérêts commerciaux, la coopération et les échanges culturels... Les considérations éthiques et géopolitiques continueront également à fonder des transferts internationaux, quoiqu'à des niveaux modestes, et dans une certaine mesure fourniront des cadres d'objectifs contradictoires

avec (ou indépendants de) la croissance économique ou la régulation internationale. Il serait préférable de pouvoir gérer différemment ces considérations et de spécialiser davantage des appareils séparés sur ces fonctions séparées. Il est toutefois évident que ce ne sera pas toujours le cas. Il existe une richesse des relations internationales qui n'est pas épuisée par les considérations relatives aux externalités ! Mais il n'est pas non plus interdit de progresser vers une plus grande clarté des fonctions et des objectifs, afin de mieux assurer la mesure de la performance et le jugement du pouvoir politique comme des citoyens sur l'efficacité des institutions et des politiques, en faisant la part des inévitables compromis. C'est dans cette direction que les appareils bilatéraux d'aide au développement, et pas seulement en France, pourraient s'engager dans les prochaines années, au grand bénéfice de la stabilité et du progrès social sur notre planète.

\*\*\*

## **Courage fuyons : coopération au développement, biens publics mondiaux et demandes de développement**

*Frédéric Lapeyre \**

L'économie mondiale est frappée actuellement par une crise financière et économique majeure ; et les perspectives n'ont jamais été aussi sombres depuis la grande dépression des années trente. Le FMI prévoit pour 2009 une récession mondiale de l'ordre de -1,3 % alors que la croissance économique mondiale était supérieure à 5 % en 2007 et 3,4 % en 2008<sup>1</sup>. Dans le même temps, le commerce mondial des biens et services devrait chuter de 6 % en 2009, la baisse la plus forte depuis 80 ans.

Le paradoxe de cette crise c'est qu'elle trouve son origine dans les lacunes graves de gouvernance des marchés financiers dans les pays développés. Les pays en développement qui ont du subir trois décennies de conditionnalités fortes de la coopération au développement au nom de la « bonne gouvernance » sont donc eux aussi emportés par les effets d'une crise pour laquelle ils ne sont pas responsables mais dont leurs populations vont payer le prix fort. La contraction de leurs exportations (en volume comme en valeur), la baisse

---

\* **Frédéric Lapeyre** est Professeur à l'Université catholique de Louvain, Institut d'études du développement et Centre de recherche Changement-Identité-Développement, Belgique.

<sup>1</sup> FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2009.

des investissements directs étrangers qui étaient l'un des moteurs de leur croissance, la raréfaction des crédits aux entreprises et la réduction des transferts des travailleurs migrants vont compromettre – voire dans certains cas réduire à néant – la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD); cette évolution est d'autant plus inquiétante que, déjà avant la crise, le modèle de croissance de certaines régions, notamment de l'Afrique, n'avait que très peu fait reculer la pauvreté et le sous-emploi. Selon les dernières prévisions de la Banque mondiale, pas moins de 53 millions de personnes supplémentaires pourraient demeurer contraintes de vivre dans la pauvreté (moins de 1,25 US\$ par jour par personne en parité de pouvoir d'achat) du fait du ralentissement de la croissance économique mondiale<sup>2</sup>. Cette situation menace d'annihiler notamment les progrès enregistrés dans la lutte contre la mortalité infantile. Les estimations de la Banque mondiale prévoient, d'ici à 2015, le décès probable de 200 000 à 400 000 nourrissons supplémentaires par an, si la crise perdure.

Les gouvernements des pays développés, compte tenu de leur marge de manœuvre fiscale, mobilisent des centaines de milliards de dollars pour le sauvetage des banques et les plans de relance. Rien que les Etats-Unis prévoient un programme d'assainissement et de relance qui pourra atteindre 1 000 milliards de dollars afin de promouvoir les prêts aux consommateurs et aux entreprises. Mais la plupart des pays en développement n'ont pas les moyens de mettre en place des plans de relance à la hauteur de l'impact socioéconomique de la crise, ni d'engager des investissements publics massifs. Beaucoup ont déjà un budget et une balance des opérations courantes largement

---

<sup>2</sup> Banque mondiale, février 2009, <http://go.worldbank.org/KU5BUZ21B0>

déficitaires à cause de la flambée des prix des denrées alimentaires et du pétrole qui s'est produite au deuxième semestre de 2008. Or les pauvres des pays en développement sont bien plus exposés en cas de défaillance de leur économie. La capacité fortement inégale des pays de faire face à la crise devrait donc accroître encore les disparités entre les pays riches et les pays pauvres à l'échelle mondiale.

La crise actuelle exige de revenir sur les notions de *biens publics mondiaux*, ou encore de *biens communs planétaires*, qui constituent un élément central du nouveau paradigme dominant de la coopération au développement<sup>3</sup>. L'irruption de ces « biens » dans le débat sur le développement est liée à l'intensification du processus de mondialisation et à l'émergence de nouvelles préoccupations nées de la prise de conscience du mouvement planétaire d'interactions croissantes des sociétés. Ces dernières rendent le processus d'accumulation capitaliste, sous sa forme mondialisée, fragile à toutes sortes d'événements susceptibles d'en perturber le bon fonctionnement.

L'intérêt des acteurs dominants pour les biens publics mondiaux renvoie d'une part à l'absence d'autorité transnationale face à la mondialisation des marchés et à leurs défaillances mais aussi, d'autre part, aux défaillances des États pour produire ou préserver des biens collectifs et publics au niveau mondial. Dans un contexte d'adaptation des espaces nationaux aux normes d'une économie mondialisée largement libérée des mécanismes de contrôle social – construits historiquement sur une base nationale –

---

<sup>3</sup> P. Hugon, « Les Frontières de l'ordre concurrentiel et du marché : les biens publics mondiaux et les patrimoines communs », *Géographie Économie Société*, n° 3, vol. 6, 2004, pp. 265-290.

qui pesaient sur l'accumulation, ces deux éléments sont sources de crises, de conflits, d'incertitude et d'indignation qui sapent les bases d'une croissance durable et compromettent la bonne marche de la logique de l'accumulation à l'échelle mondiale.

Avec les répercussions désastreuses de la crise mondiale sur les pays en développement, la théorie des biens communs planétaires se trouve maintenant confrontée à une épreuve majeure puisque son objectif est de (re)légitimer la coopération internationale en montrant la nécessité de la mise en place de compromis planétaires et de politiques communes fondées sur la négociation afin d'assurer la résolution de problèmes communs de l'humanité, comme le suggère Jean-Michel Severino. Fondée sur la théorie canonique néoclassique des biens collectifs et des défaillances des marchés pour produire de manière efficiente ces biens, le concept de bien public mondial est marqué par son approche « a morale » des biens publics qui se veut « indépendante d'une position *a priori* sur la pauvreté et exclusivement fondée sur une analyse des problèmes communs de l'humanité et des interdépendances entre nations et peuples, faisant appel aux concepts d'optimalité du fonctionnement des marchés. » (§41)

C'est dans cette perspective qu'il faut analyser la nature et les objectifs de l'actuelle mobilisation internationale et l'appel répété au renforcement de la coopération au développement qui y est associé. Le G20 de Londres en avril 2009 a adopté la décision de rendre disponible 850 milliards de dollars supplémentaires, à travers les institutions financières internationales, pour soutenir la croissance dans les pays émergents et en développement. Le Fonds

monétaire international (FMI) a vu ainsi ses capacités de prêts tripler, passant de 250 à 750 milliards de dollars grâce à un financement immédiat des membres de 250 milliards de dollars qui devrait atteindre rapidement 500 milliards. Par ailleurs, le produit de la vente d'une partie du stock d'or du FMI est censé fournir aux pays les plus pauvres dans les deux à trois années à venir six milliards de dollars supplémentaires en fonds facilement accessibles<sup>4</sup>. Enfin, pour fournir l'aide supplémentaire requise, le président de la Banque mondiale R. Zoellick a proposé que les pays développés affectent 0,7 % de leurs plans de relance, soit 15 milliards de dollars sur la base des programmes annoncés jusqu'à présent, à un Fonds d'aide aux pays en développement vulnérables. Ce Fonds aiderait les pays en développement qui n'ont pas les moyens d'agir seuls à prendre trois mesures prioritaires pour faire face à la crise : renforcement des dispositifs de protection sociale, financement des investissements dans les infrastructures essentielles et aide financière aux petites et moyennes entreprises et aux établissements de microcrédit. Les ressources seraient acheminées par l'intermédiaire des organismes d'aide multilatérale et bilatérale, dans le cadre de programmes assortis de garde-fous pour garantir que l'argent est dépensé à bien escient<sup>5</sup>.

Dans ce contexte, il nous apparaît crucial d'examiner l'économie politique du discours sur la coopération au développement et de revenir sur les enjeux en termes de développement du concept de biens publics mondiaux. Après avoir mis en perspective critique l'évolution de la

---

<sup>4</sup> A. Zacharie, « Nouvelle façade, vieilles pratiques : La troisième vie du FMI », *Le Monde Diplomatique*, mai 2009.

<sup>5</sup> <http://go.worldbank.org/YQ7Y8C9TP0>

coopération au développement et le rôle qui lui est attribué par les acteurs dominants, nous confronterons les priorités de développement telles qu'elles sont formulées par ces acteurs avec les demandes et pratiques de développement des acteurs populaires.

Les processus de modernisation puis de néo-modernisation qui ont été soutenus par la coopération au développement « fuient » de partout, comme le montre l'analyse des processus de développement réel marqués par la diversité des dynamiques du changement social. Ce dernier résulte de la confrontation des pratiques des acteurs populaires et des offensives modernisatrices des élites<sup>6</sup>. Contrairement aux mythes de la convergence ou de la fin de l'histoire associés aux théories de la modernisation, les pratiques populaires sont le signe le plus visible d'espaces d'autonomie que les populations arrivent à préserver ou à recréer en termes de gestion des ressources, d'organisation du travail, de modes de production et de style de vie<sup>7</sup>.

Les organisations internationales, gardiennes de l'ordre mondial et des bonnes conditions de l'accumulation dans un cadre mondialisé, se trouvent ainsi confrontées à la question du pouvoir grandissant du refus, de l'indocilité et de la dérobade par lesquels les acteurs populaires tentent de définir des lignes de fuite et de se soustraire à la logique de l'accumulation telle qu'elle peut être véhiculée par la théorie des biens publics mondiaux. Les élites globalistes à

---

<sup>6</sup> F. Lapeyre, « Mondialisation, néo-modernisation et 'devenirs' : un autre regard sur les pratiques populaires », ouvrage coordonné par G. Froger, *La mondialisation contre le développement durable ?*, PIE Peter Lang, collection Eopolis, Paris, 2006.

<sup>7</sup> N.d.l.e. Voir à ce sujet *Produire de la richesse autrement. Usines récupérées, coopératives, micro-finance... les révolutions silencieuses*, ouvrage collectif, PubliCetim n° 31, éditions du CETIM, Genève, 2008.

vocation hégémonique ne parviennent donc pas à contrôler, malgré tous leurs efforts, l'ensemble des référents symboliques des acteurs du développement réel, ni surtout leurs pratiques. Ils sont face à la réalité à l'indocilité du local constitué d'une multitude d'acteurs qui à travers le monde, et surtout au Sud, continuent à vivre dans un « ailleurs » où l'économique est inextricablement encastré dans la production du lien social<sup>8</sup>. Les acteurs dominants tendant à soustraire la définition des finalités de la coopération au développement à l'usage commun, il y a un besoin salutaire de profanation qui permettra sa restitution au libre usage des peuples à travers la promotion d'une démocratie qui devrait assurer l'adéquation de la coopération au développement avec les demandes de développement des populations (que l'on pourrait nommer démocratie substantive).

### **Le péché originel de la coopération au développement**

La « doctrine Truman » telle qu'énoncée dans le point IV du discours présidentiel sur l'état de l'Union de 1949 a marqué profondément et durablement la coopération au développement. Truman traduisait alors dans son discours la vision dominante du développement comme processus de modernisation devant assurer la transformation de sociétés traditionnelles en sociétés modernes. Cette vision dichotomique traditionnel versus moderne va avoir des conséquences très importantes sur la place des acteurs non étatiques et, en particulier, des acteurs populaires dans la définition des politiques de développement. L'acteur

---

<sup>8</sup> J-P Peemans, *Le développement des peuples face à la modernisation du monde*, Academia, L'Harmattan, Paris, 2002.

central du développement est clairement défini, c'est l'Etat qui aux mains d'élites modernisatrices – qu'il convient d'appuyer contre les élites radicales révolutionnaires – doit lancer des politiques volontaristes de développement économique ; il y a à cette époque un très large consensus sur l'importance de la planification du développement comme un outil essentiel de transformation socio-économique.

Le rôle de la coopération au développement était, dans ce cadre, de soutenir les pays ou régions « sous développées » à travers l'aide financière et technique afin de permettre leur décollage économique et d'accélérer leur processus de rattrapage. Les populations et, en particulier, les acteurs populaires étaient perçus dans ce cadre comme des non-acteurs du développement, des porteurs de valeurs traditionnelles qui étaient autant d'obstacles à la modernisation, des « pauvres » passifs et ignorants en attente d'aide extérieure qu'il fallait absolument aider à sortir de leur misère. Ils devenaient une population cible pour la coopération au développement et ils ont été soumis à ce titre à des vagues incessantes de politiques visant à les moderniser et à les développer afin d'assurer leur convergence vers des critères universaux de modernité définis à partir de l'expérience historique occidentale de développement. Le projet de modernisation de l'après guerre a constitué une vaste offensive de négation de la pluralité des « devenirs » des populations en offrant un seul chemin linéaire vers le développement calqué sur l'expérience des pays développés (capitalistes comme socialistes).

Pendant longtemps dans la pensée sur la coopération au développement, et encore trop souvent de nos jours, on a dit : les pauvres ont les problèmes suivants, les besoins essentiels des pauvres sont ceux-ci, etc. Mais toute cette description du quotidien et des attentes des « pauvres » pousse

un jour à s'interroger sur ce que pense réellement le « peuple du bas », et là, tout le monde tombe à la renverse. Comme si la position de l'opprimé, c'était de chercher à manger un certain nombre de calories par jour, à accélérer le taux de croissance du PNB ou à promouvoir les exportations ! Ce déplacement radical du regard vers les « acteurs oubliés » de la modernisation – c'est-à-dire ceux pendant longtemps considérés comme les non-acteurs du développement – doit amener à une toute autre conception des enjeux actuels du développement et de la coopération au développement. On ne peut, en effet, que constater le décalage abyssal qui existe « entre, d'une part, les demandes de développement des populations telles qu'elles sont révélées à travers la multitude des pratiques développées par ceux-ci et, d'autre part, les ambitions de modernisation du monde des élites »<sup>9</sup>. On retrouve là toute l'indocilité du local qui inquiète toujours plus les acteurs dominants attentifs à ces processus d'autonomisation des « masses ». Ces acteurs essaient d'imposer des régulations de contrôle et de les maintenir afin de s'assurer que le projet néo-modernisateur d'intégration dans l'économie mondialisée soit bien le chemin unique des transformations sociétales.

Mais avant de lever le voile d'ignorance que la coopération au développement a placé sur les acteurs populaires, il est nécessaire de revenir sur la vaste offensive, à partir des années 1980, qui a consisté à repenser la place et le rôle de la coopération au développement dans le cadre de la mondialisation.

---

<sup>9</sup> Idem, p. 247.

### **Coopération au développement et adaptation aux normes de l'économie mondialisée**

Après une période de crise profonde des processus de modernisation nationale, on a assisté, au début des années 1980, à l'émergence d'un nouveau projet hégémonique de néo-modernisation qui s'inscrivait fonctionnellement par rapport aux transformations du capitalisme dans le cadre d'une économie toujours plus mondialisée. Une nouvelle fois, l'idée va s'affirmer qu'il n'y a qu'un seul « devenir » souhaitable et « rationnel » pour tous les pays soucieux d'améliorer le bien être de leur population ; c'est celui de l'intégration dans l'économie mondiale à travers l'adaptation des structures socio-économiques nationales aux normes de la mondialisation.

La contre-révolution néolibérale des années 1980 a bouleversé la vision dominante du rôle de l'Etat dans la coopération au développement. Le secteur public perd son statut de moteur du développement au profit du secteur privé, qu'il soit domestique ou transnational, à qui il revient d'assurer le retour de la croissance. Les exigences de l'international priment dorénavant sur le national et celles du secteur privé sur celle du secteur public. Cette victoire politique et académique de la pensée néolibérale s'est traduite par un changement profond de la perception de l'Etat chez beaucoup de ceux qui réfléchissaient sur les politiques de développement. A la vision quelque peu naïve de l'Etat bénévole des pionniers de la coopération au développement, la nouvelle économie politique a substitué la vision extrêmement cynique d'un Etat prédateur et corrompu. Dans ce cadre, chaque groupe d'intérêts spécifiques – politiques, électeurs, fonctionnaires, syndicats, producteurs

domestiques, etc. – cherche à manipuler l'Etat à son avantage afin de maximiser son propre bien-être au détriment de celui de la société dans son ensemble. Toute l'attention s'est portée sur le problème de l'accroissement du poids de l'Etat sur l'économie qui, en stimulant le processus concurrentiel de recherche de rentes des agents aussi bien privés que publics, était vu comme la source de toutes les distorsions dont souffraient aussi bien les Etats keynésiens du Nord que les Etats volontaristes du Sud et les systèmes socialistes à l'Est<sup>10</sup>.

On peut noter, à ce titre, le caractère normatif très marqué du discours sur la décentralisation et la promotion des acteurs décentralisés (y compris le discours dominant sur la promotion du secteur informel). Ces objectifs sont cohérents avec l'offensive néolibérale, qui débute à la fin des années 1970, de délégitimation de l'Etat et de désarticulation des dispositifs de développement territorial et de solidarité nationale. Les processus de déconcentration et la décentralisation ont affaibli la capacité des Etats à mener des politiques de développement nationales. On a assisté à une profonde remise en cause de l'Etat comme garant de la cohésion sociale et de l'aménagement du territoire au sens large et à une redéfinition de son rôle à partir des contraintes de la logique des pôles performants et de la nécessaire gestion des processus de fragmentation sociale et spatiale qui y sont associés<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> A. Krueger, « Economists' changing perceptions of government », *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 126, Heft 3, 2002, p. 426.

<sup>11</sup> J-P Peemans, « Les enjeux d'une réflexion sur la décentralisation et le développement local en Afrique au Sud du Sahara : quelques remarques introductives », papier présenté au Colloque « Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara », 20-21 novembre 1997, Louvain-la-Neuve.

L'aide au développement des pays occidentaux dans les années 1980-90 va accompagner et soutenir cette transformation du monde au profit des forces de marché à travers :

i) L'utilisation de l'aide pour promouvoir des économies ouvertes, tournées vers le marché, compétitives et attractives ;

ii) Le soutien à la démocratisation et à l'amélioration de la situation des droits humains ;

iii) L'insistance sur la nécessité de la « bonne gouvernance ».

La nouvelle doctrine de la coopération au développement voyait dans la réalisation de ces objectifs un facteur de paix et de prospérité du fait de leur capacité à générer de la croissance économique.

En les considérant comme les agents positifs du changement et de la croissance, la coopération au développement a contribué à renforcer les élites du Sud liées au secteur privé et favorables à l'intégration dans l'économie mondiale. L'ancien Président de la Banque mondiale, J. Wolfensohn, reconnaissait lui-même dans les années 1990 ce nouveau contexte en déclarant : « Un autre changement majeur est intervenu : les employeurs, les investisseurs ou le secteur privé, comme nous les appelons, occupent aujourd'hui une place radicalement différente de celle qu'ils occupaient il y a sept ans. Le secteur privé était alors deux fois moins important que le secteur public. Il représente aujourd'hui 240 milliards de dollars, soit cinq fois plus que le secteur public. Ce n'est pas seulement un changement quantitatif ; c'est un saut qualitatif. Nous avons un nouvel acteur, un acteur de poids, dans le domaine du développement... »<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> J. Wolfensohn, « Building an Equitable World », Address to the Boards of Governors, Prague, République tchèque, 26 septembre 2000, p. 2.

### **Le nouveau paradigme du développement dans les années 1990**

A la fin des années 1980, un large consensus va émerger sur les coûts sociaux dramatiques des programmes d'ajustement structurel et les résultats décevants de la coopération au développement comme moyen de promotion de la croissance et de lutte contre la pauvreté. La publication par l'UNICEF en 1987 du livre intitulé *L'ajustement à visage humain* puis la propagation de préoccupations de développement humain dans les autres institutions internationales de développement ont marqué l'avènement du nouveau consensus sur la lutte contre la pauvreté autour duquel allait s'articuler le discours dominant dans les années 1990<sup>13</sup>.

*Le projet réformiste : les Objectifs du millénaire pour le développement*

Le nouveau paradigme de la coopération au développement se fonde sur une conception à deux piliers des transformations structurelles à entreprendre au Sud afin de garantir le chemin de convergence vers les niveaux de développement des pays du Nord. D'une part, la construction d'un environnement économique favorable à l'investissement et à la croissance et, d'autre part, le renforcement des capacités des pauvres à participer à cette croissance et à en récolter les fruits<sup>14</sup>. C'est ce que la Banque mondiale a appelé la stratégie pour une croissance favorable aux

---

<sup>13</sup> G. Cornia, R. Jolly et F. Stewart, *Adjustment with a Human Face*, Oxford University Press, Oxford, 1987 et UNDP, *Human Development Report*, New York, 1990.

<sup>14</sup> N. Stern, *A Strategy for Development*, ABCDE Keynote Address, Washington DC, mai 2001, p. 1.

pauvres. Le second pilier met l'accent sur les investissements dans l'éducation et la formation, les services de santé, et des politiques de cohésion sociale (visant notamment un niveau acceptable de protection sociale et la réduction des discriminations pour les groupes vulnérables). Cette période voit ainsi augmenter fortement les budgets des secteurs sociaux de la coopération au développement. La nouveauté, c'est la reconnaissance que parallèlement à la stimulation de la croissance, il faut prendre des mesures complémentaires visant à « rendre le fonctionnement des marchés favorable aux pauvres et à développer leurs actifs. »<sup>15</sup>

C'est dans ce contexte qu'a émergé le projet réformiste porté par les Nations Unies qui va aboutir à la Déclaration du millénaire, puis à son opérationnalisation dans le cadre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et la mise en place des dispositifs de suivi de la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Le large consensus qui s'est forgé au niveau international autour des OMD a complètement bouleversé la coopération au développement et la formulation des stratégies de développement<sup>16</sup>. Les OMD ont, en effet, conduit à une action concertée sans précédent, non seulement au sein des Nations Unies – et entre celui-ci et les institutions de Bretton Woods – mais aussi au sein de la communauté des donateurs en général, dans les pays en développement eux-mêmes et entre ceux-ci et la communauté internationale.

---

<sup>15</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>16</sup> F. Lapeyre, « Objectifs du millénaire pour le développement : outil de développement ou cheval de Troie des politiques néolibérales », *Alternatives Sud*, no. 1, vol. 13, 2006.

L'engagement pris de réaliser les OMD pour 2015 a entraîné la mise en place de nouveaux dispositifs ayant pour objectif d'aider les pays pauvres et les bailleurs de fonds à renforcer l'impact de leurs efforts communs en matière de lutte contre la pauvreté. La généralisation des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) qui définissent dorénavant les priorités des politiques de développement d'un nombre croissant de pays traduit ce vaste effort centré sur la réduction de la pauvreté et l'intégration dans l'économie mondialisée. Toutefois, il est important de noter que le constat de la nécessité de s'attaquer sans tarder aux problèmes sociaux et environnementaux les plus graves – provenant, pour beaucoup, de la transformation rapide et brutale de l'économie mondiale – n'a pas abouti à remettre fondamentalement en question le projet néolibéral d'adaptation des espaces nationaux aux normes de l'économie mondialisée. La convergence vers ces normes – en termes de compétitivité, de flexibilité et d'attractivité pour les investissements étrangers – continue à être perçue comme l'élément incontournable de tout développement.

*Lutter contre la pauvreté pour sécuriser le monde*

Toutefois, face au gouffre grandissant entre le discours dominant fondé sur l'idée de croissance et de prospérité pour tous et la réalité des phénomènes d'exclusion et de marginalisation à l'échelle mondiale, on a assisté progressivement à une prise de conscience collective par les acteurs dominants des menaces liées à la montée de la précarité qui pèsent sur une frange de plus en plus grande de la population<sup>17</sup>. Les forces capitalistes transnationales

---

<sup>17</sup> A. Bhalla et F. Lapeyre, *Poverty and Exclusion in a Global World*, Macmillan, Londres, 1999.

pensaient s'être affranchies de toute menace majeure à la suite de l'effondrement du bloc socialiste et espéraient imposer un nouvel ordre mondial dans lequel ne subsisteraient que des menaces mineures (conflits circonscrits et de faible intensité), que la force de police mondiale pourrait gérer au nom du nouveau droit international d'ingérence (Irak, Bosnie, Kosovo, etc.). Mais, elles se sont trouvées face à une nouvelle menace « déterritorialisée » et multiforme capable d'atteindre le centre virtuel du nouvel ordre mondial.

La mise en avant de l'objectif de réduction de la pauvreté résulte donc aussi de considérations sécuritaires qui se sont renforcées après l'attaque terroriste du World Trade Center à New York en septembre 2001. Koffi Annan l'exprime clairement : « Il n'y a pas de développement sans sécurité, il n'y a pas de sécurité sans développement, et il ne peut y avoir ni sécurité ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés. Si le combat n'est pas livré sur tous les fronts, aucune victoire ne sera possible. »<sup>18</sup> Dans le contexte actuel marqué par la menace terroriste, les OMD visent à assurer le bon fonctionnement de l'économie mondialisée, car comme le rappelle Koffi Annan : « Un acte de terrorisme catastrophique, dirigé, par exemple, contre un grand centre financier dans un pays riche, pourrait réduire les chances de développement de millions de personnes à l'autre bout de la terre en déclenchant une grave crise économique qui ferait gagner du terrain à la pauvreté. »<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Nations Unies, *Objectifs du millénaire pour le développement – Rapport 2005*, New York, 2005, p. 7.

<sup>19</sup> *Idem*, p. 6.

Les OMD sont indissociables d'une stratégie de sécurisation des conditions de l'accumulation par les acteurs globaux dominants qui utilisent ces OMD pour redessiner le paysage institutionnel global, de manière fonctionnelle par rapport aux exigences de l'accumulation. La promotion des droits humains, de la démocratie, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption, de la non-prolifération des armes de destruction massive, tout comme le recours à la force au nom de la « responsabilité de protéger » sont autant de moyens pour imposer des restructurations profondes des espaces nationaux et les faire converger vers *un certain ordre des choses*.

Le cœur du problème du nouveau régime global d'accumulation, ce sont les dysfonctionnements inhérents au système capitaliste mondialisé dérégulé. Comme le dit J-M Severino : « La globalisation marchande qui s'opère sous nos yeux ne peut être légitime et durable, vue sous l'angle Nord-Sud, qu'à condition que trois dysfonctionnements soient traités, qui touchent tous à la gestion des biens communs planétaires : les inégalités d'opportunités, l'asymétrie d'ouverture entre marché des biens et marché du travail, les conditions sociales et environnementales de l'échange marchand » (§42). Cette vision purement instrumentale de la gestion des biens publics mondiaux trahit le primat de la logique de l'accumulation sur la logique de développement dans la nouvelle vision dominante de la coopération au développement.

## **La théorie des biens publics mondiaux : nouveau fondement de la coopération au développement**

### *La nouvelle ère transnationale*

L'intensification du processus de mondialisation a engendré de nouveaux enjeux transnationaux dont la résolution a débordé le cadre non seulement des Etats-Nations mais aussi des relations interétatiques<sup>20</sup>. Le débat sur les biens publics mondiaux pose de manière claire la question des nouvelles formes de régulation dans l'espace *transnational* du système capitaliste mondialisé. Au cœur du concept de biens publics mondiaux, on retrouve la préoccupation des acteurs dominant de garantir la bonne marche de l'accumulation sous sa forme mondialisée dans un monde marqué par l'absence d'autorité transnationale face aux marchés et à leurs défaillances mais également aux défaillances des États pour produire ou protéger des biens publics au niveau mondial<sup>21</sup>.

Au cœur de l'approche dominante en termes de biens publics mondiaux, on trouve l'ouvrage d'Inge Kaul, qui faisait suite au travail pionnier de C. P. Kindleberger<sup>22</sup>. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a ensuite appuyé très fortement les versants normatifs et prescriptifs de la théorie des biens publics mondiaux afin d'appuyer l'idée d'une intensification de

---

<sup>20</sup> P. Hugon, « Les biens publics mondiaux et le niveau transnational de la régulation », *La Lettre de la Régulation*, n° 48, avril 2004.

<sup>21</sup> P. Hugon, « Les Frontières de l'ordre concurrentiel et du marché... », *op. cit.*, pp. 265-290.

<sup>22</sup> I. Kaul, I. Grunberg, M. Stern, *Global public goods: international cooperation in the 21st century*, Oxford University Press, Kindleberger, New York, 1999 ; C. P. Kindleberger, « International Public Goods without International Government », *American Economic Review*, n° 1, vol. 76, 1986, pp. 1-13.

forte ampleur de la coopération internationale et des transferts financiers et technologiques au profit du Sud. Selon cette théorie, les biens publics mondiaux sont des marchandises « non-rivales » (que l'un en consomme n'empêche pas les autres de le faire) et « non-exclusives » (elles sont à la disposition de tous). Une approche forte des biens publics mondiaux intègre non seulement les questions de pollution atmosphérique, de risques épidémiologiques, de la connaissance mais aussi celle de l'aide humanitaire, de l'aide au développement, de la sécurité et la stabilité internationale.

La demande des biens publics mondiaux est croissante du fait de l'effet combiné des demandes des populations pour une vie meilleure et du monde des affaires pour des biens intermédiaires dans un modèle d'accumulation illimitée. Or ces demandes se heurtent à un sous-investissement et à des coûts élevés car le marché ne permet pas une production optimale de ces biens du fait de leur nature « non exclusive » tandis que les États, pris individuellement, n'ont, en revanche, pas les moyens de les préserver ou de les produire ou alors ont intérêt à être des « passagers clandestins » en laissant aux autres le soin de le faire. Ces biens font donc l'objet de rivalité croissante – comme l'eau, les ressources halieutiques, etc. - et posent la question de la gestion patrimoniale à l'échelle mondiale puisqu'il n'existe pas d'autorité supranationale pour réguler la production et la préservation de ces « biens publics mondiaux ».

Face à ces défis, la coopération au développement s'est vue assigner le rôle majeur de gérer les interdépendances globales à l'échelle mondiale. Pour ce faire, elle a redéfini ses activités afin :

i) d'accélérer le processus de convergence économique des pays en développement vers les niveaux des pays riches ;

ii) d'assurer les besoins essentiels dans le cadre de la réalisation des OMD ;

iii) et de fournir des solutions pour la préservation des biens publics mondiaux<sup>23</sup>.

L'objectif est de doter l'espace transnational de dispositifs d'action commune permettant la coordination et l'harmonisation des procédures afin d'obtenir pour la gestion des biens publics mondiaux une efficacité économique supérieure à celle qui serait obtenue par chaque État pris individuellement.

*Les biens publics mondiaux : un instrument pour l'accumulation ?*

La théorie des biens publics mondiaux apparaît comme un instrument par rapport à la logique de l'accumulation et à la nécessité de lever les contraintes et les incertitudes qui pèsent sur l'accumulation dans le cadre du système capitaliste mondialisé. En rejetant le fondement éthico-compassionnel sur lequel s'était construite la coopération au développement, et en proposant une approche « a morale » des biens publics, la théorie des biens publics mondiaux vise à relégitimer la coopération internationale autrement que par des justificatifs de solidarité ou d'éthique. Elle vise notamment à réintroduire la mise en place de compromis planétaires et de politiques communes fondées sur la négociation dans une vision libérale du marché.

---

<sup>23</sup> J-M Severino et O. Ray, « The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy », *Working Paper Center for Global Development*, n° 167, mars 2009.

La prise en compte des biens publics mondiaux est une composante d'une stratégie globale visant à assurer la stabilité du processus de libéralisation économique globale. Conscients des risques que font peser sur le processus d'accumulation mondialisé les dysfonctionnements du marché qui touchent à la gestion des biens publics mondiaux, les acteurs dominants cherchent à « donner un visage humain » aux transformations en cours à travers des systèmes de compensation et de transfert qui permettent de rendre le jeu du marché plus acceptable et moins inégal. Ainsi comme le reconnaît J-M Severino : « Toutes ces activités, tous ces transferts fondés sur l'établissement d'un grand marché commercial mondial fournissent donc aux institutions d'aide au développement un fondement politique et économique solide qui n'est lié qu'indirectement à la problématique de la pauvreté, puisqu'il intègre les composantes sociales dans une approche globale des facteurs de compétitivité. » (§47)

La grande faiblesse de cette approche, c'est le primat de la logique de l'accumulation sur la logique de développement qui implique que le droit de propriété se trouve recevoir une prééminence non discutée par rapport aux droits sociaux et au bien être. Ce parti pris privilégie l'accumulation du capital au détriment de politiques distributives qui pourraient réellement donner du pouvoir aux pauvres. L'approche libérale refuse, en effet, toute approche collective des droits et aboutit à refuser de voir une violation des droits humains fondamentaux des populations, dans la dégradation de leur environnement, la destruction de leur culture, l'éloignement forcé de leurs terres

et ressources traditionnelles qui conditionnent l'ensemble de leur sécurité d'existence<sup>24</sup>.

Si l'on prend en compte la question de la sécurité d'existence comme droit humain fondamental, on se rend compte que ce droit n'est pas seulement menacé par des Etats autoritaires et interventionnistes. Ce droit est menacé aussi par des acteurs puissants qui agissent comme « acteurs collectifs » pour imposer des normes d'appropriation des ressources qui peuvent priver d'autres acteurs collectifs (comme les communautés paysannes) de l'accès aux ressources qui garantissent collectivement les droits à la sécurité d'existence des individus.

Les approches en termes de biens publics mondiaux et de bonne gouvernance reposent sur l'idée d'un régime économique mondialisé fondé sur la propriété privée. Elles s'inscrivent ainsi de manière fonctionnelle comme une réponse à la crainte séculaire des élites capitalistes maintenant transnationales de voir émerger des démocraties populaires qui, selon elles, ne peuvent que mener à l'expropriation.

### **Partenariats public-privé : nouvelles prescriptions de la coopération au développement**

Si traditionnellement, l'Etat avait la responsabilité de l'accès de la population aux biens collectifs essentiels, on assiste depuis deux décennies à un rôle croissant du secteur privé dans la santé et l'éducation mais aussi pour l'approvisionnement en eau et en énergie et la fourniture des services d'assainissement<sup>25</sup>. La poursuite du projet de

---

<sup>24</sup> J-P Peemans, op. cit., p. 350.

<sup>25</sup> F. Lapeyre, « Logique de l'accumulation versus logique de développement : les enjeux des nouveaux partenariats publics-privés et la

mondialisation libérale a ainsi conduit à une délégation croissante des productions des biens collectifs aux forces du marché, et de ce fait, à une privatisation et à une marchandisation de biens considérées traditionnellement comme satisfaisant des besoins fondamentaux qui ne devraient pas répondre à une logique de marché.

Le fait que nombre d'Etats des pays pauvres ne peuvent garantir des services collectifs efficaces et universels, ni financer d'importants investissements d'infrastructure pour la maintenance et le développement de ces services a été présenté comme un obstacle majeur à la réalisation des OMD. La poursuite de ces objectifs a donc légitimé la privatisation de ces services ou pour le moins un changement radical du mode de gestion publique de ces biens et services essentiels. Ces nouvelles règles de gestion publique reposent sur le principe de la couverture totale des coûts imposant aux prestataires de services « de viser un niveau de revenus permettant de couvrir l'intégralité de leurs dépenses récurrentes tout en élaborant une couverture des coûts qui tiennent compte des besoins futurs en trésorerie. »<sup>26</sup> Dans les deux cas – privatisation et nouvelle gestion publique – les populations les plus pauvres ont du affronter une augmentation substantielle des coûts et des problèmes grandissant d'accès aux biens.

La multiplication des partenariats publics-privés n'est en rien le résultat logique et inévitable du retour à la rationalité économique des forces de marché. Ces partenariats qui

---

participation des acteurs non étatiques », *Annuaire suisse de politiques de développement*, n° 2, vol. 24, 2004.

<sup>26</sup> M. Camdessus, (Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau), *Financer l'eau pour tous*, Kyoto, Conseil mondial de l'eau, 2003, p. 24.

ont repoussé les frontières de l'accumulation pour les forces de marché ont été, ces dernières années, institutionnalisés, protégés et guidés par les acteurs dominants dans le cadre de la nouvelle architecture globale en charge du bon fonctionnement de l'économie mondialisée<sup>27</sup>. Les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux ont joué un rôle important dans la promotion de ces partenariats en exigeant que la prestation et le financement privés soient étendus à ces services ; notamment à l'adduction d'eau en milieu urbain. Les Nations Unies lors de la conférence sur le financement du développement de Monterrey et le sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg de 2002 ont placé ces nouveaux partenariats au cœur des transformations de la coopération au développement en en faisant un débouché des plus prometteurs en termes d'impact sur les conditions de vie des populations.

La Banque mondiale en association avec d'autres organismes internationaux a mis en place des dispositifs novateurs afin d'assurer un rôle croissant du secteur privé dans la gestion des services essentiels. Les garanties de la Banque mondiale, la Société financière internationale et l'Agence multilatérale de garantie des investissements aident ainsi les gouvernements à attirer les investisseurs privés dans le secteur de l'eau et l'assainissement grâce à l'atténuation des risques liés à la faible performance des gouvernements. La Banque mondiale fournit aussi des prêts à des projets qui respectent les conditions de

---

<sup>27</sup> F. Lapeyre et I. Yopez, « Les processus participatifs dans les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté : quelles perspectives pour les pratiques populaires » in C. Mainguy, H. Gerardin, J. Brot et G. Froger, *Quels acteurs pour quel développement*, Karthala, Paris, 2005.

privatisation et de recouvrement des coûts. C'est le cas, par exemple du projet de fourniture d'eau à Luanda en Angola dont les objectifs sont, notamment, de recruter des entreprises privées pour gérer le système de distribution d'eau dans les principaux centres urbains et d'adopter un système tarifaire permettant le recouvrement des coûts par la société de distribution de l'eau.

*Les limites des partenariats publics-privés et la fausse bonne réponse : la responsabilité sociale*

La promotion des partenariats et la redéfinition des champs de responsabilité public-privé ne vont toutefois pas sans poser des problèmes car sous le couvert d'améliorer la qualité et l'accès aux services essentiels, ces politiques se sont traduites par des résultats parfois controversés lorsqu'ils ont été associés à la privatisation de ces services. Le problème se pose à chaque fois que les sociétés privées ne souhaitent pas assurer l'approvisionnement en eau des campagnes ou des quartiers populaires dans les pays à faibles revenus car elles considèrent que cette activité est non rentable compte tenu de l'absence de demande solvable dans ces zones<sup>28</sup>. Par exemple, à Cartagena en Colombie, un grand bidonville n'a pas été raccordé au réseau parce que le prestataire a estimé qu'il ne faisait pas partie de l'agglomération.

Ces problèmes mettent en lumière les limites des partenariats publics-privés si l'on veut maintenir l'idée d'accès universel à ces services essentiels. La prise de conscience des risques d'exclusion des couches populaires de l'accès à ces services essentiels est à la base de la réflexion sur les biens publics globaux qui ne sont pas des biens comme les

---

<sup>28</sup> Rapport Saprin, *Structural Adjustment*, Zed Books, Londres, 2004.

autres et doivent à ce titre être fournis par des mécanismes « régulés » de marché assurant que nul n'en soit exclu<sup>29</sup>. L'apparition de la notion de responsabilité sociale de l'entreprise a fait suite à la montée des inquiétudes au sujet de ce vaste processus de privatisation de services essentiels. Elle signifie que l'on inclut un nouveau type de responsabilité qui serait une responsabilité sociale et que l'on considère l'entreprise non plus comme une entité économique poursuivant le seul objectif de maximisation du profit mais aussi une partie prenante parmi d'autres dans son environnement, qui se doit de collaborer à l'amélioration des conditions de vie et de travail des populations tout en préservant sa profitabilité<sup>30</sup>.

Toutefois, on ne peut qu'être prudent par rapport à cette vision a-conflictuelle et a-historique des acquis sociaux et de l'accès aux biens publics qui met l'accent sur le caractère purement volontaire et non contraignant de ces initiatives de responsabilisation sociale des entreprises alors que l'histoire montre qu'ils ont toujours été le fruit de luttes intenses. La responsabilité sociale des entreprises ne peut se substituer aux réglementations et législations nationales et internationales régissant les droits sociaux et environnementaux, au risque d'une précarisation des conditions de vie et de travail des populations.

L'articulation de la promotion des partenariats publics-privés et de la responsabilité sociale des entreprises traduit la volonté du capital de désamorcer les nouvelles critiques des citoyens et des consommateurs mais aussi des pouvoirs

---

<sup>29</sup> I. Kaul, I. Grunberg, M. Stern, *Global Public Goods*, op.cit.

<sup>30</sup> M. Hopkins, *Corporate social responsibility: an issues paper*, ILO Working Paper n °27, OIT, Genève, 2004.

publics chargés du contrôle social de sociétés toujours plus fragmentées. Nous sommes bien en présence d'un investissement – principalement en communication – situé au cœur de la stratégie commerciale des entreprises afin de préserver le processus d'accumulation des conflits qui pourrait le perturber. La supercherie de ce discours en termes de responsabilité sociale des entreprises est de postuler que « les entreprises décident de leur propre initiative de contribuer à améliorer la société et rendre plus propre l'environnement. »<sup>31</sup> En réalité, ce discours est purement défensif et la responsabilité sociale de l'entreprise n'a de sens dans la logique du capital, pour autant qu'elle soit considérée comme un investissement rentable et non comme un coût. Cet effort important de communication, c'est avant tout la manifestation de la mise en place d'un nouveau système de contrôle basé sur une série de mots d'ordre qui, comme le soulignait Deleuze, délimitent « ce que nous sommes censés devoir croire, ce que nous sommes tenus de croire, ou même ne pas croire, mais de faire comme si l'on croyait. On ne nous demande pas de croire, on nous demande de nous comporter comme si nous croyons. »<sup>32</sup>

### **Pour une prise en compte des demandes de développement des populations**

Une approche forte de la coopération au développement en termes de développement durable et humain exige un déplacement radical du regard vers ces acteurs populaires

---

<sup>31</sup> Commission des Communautés Européennes, *Livre vert – Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises*, COM(2001) 366 final, Bruxelles, 2001, p. 4.

<sup>32</sup> G. Deleuze, « Qu'est-ce que l'acte de création ? », Conférence donnée dans le cadre des mardis de la fondation Femis, 17 mai 1987.

et leurs pratiques<sup>33</sup>. Cela signifie reconnaître les résistances opposées par les acteurs populaires au projet néo-modernisateur et la pluralité des devenirs qui en résulte. C'est intégrer dans sa réflexion sur le changement le pouvoir du refus, de l'indocilité et de la dérobade par lesquels les acteurs populaires tentent de définir des tactiques et de se soustraire à la logique de l'accumulation. Cet « ailleurs » constitue le lieu de vie et de développement des acteurs populaires.

Ces dernières années, on assiste à la multiplication des études de terrain qui montrent au quotidien la capacité d'initiative des populations face à la crise de l'économie et de l'État et une volonté de lutter par des formes diverses pour maintenir ou rétablir une dignité de vie. Malgré les nouvelles formes de précarisation et d'exclusion endogènes à la mondialisation de l'économie, il ne faut pas conclure que les populations subissent passivement cet état de chose. C'est donc précisément dans ces espaces sociaux de précarité qui se multiplient, que les individus sont susceptibles de redonner du sens à leurs conduites et de réélaborer des liens et des échanges avec les autres<sup>34</sup>. A travers des modalités diverses marquées par la diversité culturelle et sociale, ils expriment de manière plus ou moins inventive leur insertion dans le tissu social et leur participation au développement de leur lieu de vie.

---

<sup>33</sup> S. Ayipam, « Retour sur une situation d'enquête en milieu populaire urbain » in I. Amoukou et J.M. Wautelet, *Croisement des savoirs*, PUL, Louvain-la-Neuve, 2007

<sup>34</sup> L. Monnier et Y. Droz, « Coté jardin, coté cour – Anthropologie de la maison africaine », *Nouveaux Cahiers de l'IUED*, n° 15, 2004 ; A. Tarius, *La mondialisation par le bas*, Balland, Paris, 2002 ; J. Scott, *Weapons of the weak*, Yale University Press, New Haven, 1985.

C'est dans ce cadre qu'il faut analyser la multitude d'initiatives prises au niveau local, émanant de la base et combinant des stratégies individuelles, des formations de réseaux et des constructions associatives plus ou moins élaborées. Le déficit « identitaire » auquel ils sont confrontés peut donc donner lieu à des pratiques de reconstruction d'une identité collective qui concerne directement un rapport à la « construction » d'un territoire. Et cette reconstruction peut devenir le lieu de celle du lien social. On peut voir se multiplier des processus d'ajustement et de négociation, de détournement et d'appropriation, parfois de reconstruction et d'invention : façons de « faire avec », qui s'apparentent souvent à des bricolages mais relèvent parfois de véritables tentatives de définir d'autres modes de « vivre ensemble ». Au Sud, ce qui est frappant, c'est le mode d'intelligence qu'un peuple pratique avec ce qu'il reçoit du pouvoir. Comme l'écrit E. Kouvelakis au sujet du peuple dans la France du 18<sup>ème</sup> siècle : « Cela ne veut pas dire qu'il est très intelligent, très cultivé, qu'il a une vie de roi, mais qu'il possède un mode de compréhension labile, mouvant, prospectif. »<sup>35</sup>

Il faut toutefois se garder de toute vision idyllique des pratiques populaires dont la diversité traduit aussi l'hétérogénéité des acteurs populaires et de leurs stratégies qui coexistent, voire s'affrontent. Ces pratiques sont souvent de simples stratégies de survie, ou bien s'inscrivent dans des tentatives de réinvention d'une identité, qui sont elles-mêmes facteurs de désintégration sociale et de nouvelles formes de violence comme dans le cas du

---

<sup>35</sup> E. Kouvelakis, « Y a-t-il un espace public populaire » in *Futur Antérieur* n° 39-40, 1997, p. 21.

développement de communautarisme sectaire, de mouvements ethniques agressifs ou de fondamentalisme sectaire. Les « devenirs » qui émergent de la multitude des pratiques populaires, à la suite de la crise de légitimation d'un projet de néo-modernisation qui ne peut tenir ses promesses de modernité pour tous, ne sont donc pas tous constituants d'un projet partagé d'amélioration durable des conditions de vie d'une population dans un milieu donné. Il est donc crucial pour redéfinir le rôle et les modalités de la coopération au développement de comprendre, d'une part, « quelles sont, parmi ces multiples pratiques populaires de résistance, de survie, de solidarité et de sécurisation des conditions de vie, celles qui peuvent donner lieu à une réinvention d'un être et faire ensemble »<sup>36</sup> et, d'autre part, comment leur venir en appui le plus efficacement possible.

### Conclusion

Aux forces dominantes de l'extension de la logique de l'accumulation à toutes les sphères de l'activité humaine, l'histoire longue des pratiques populaires montre que les gens vivent qu'il y ait ou pas de la croissance<sup>37</sup>. Les acteurs populaires ont été plus ou moins intégrés à la croissance suivant les périodes historiques mais avec ou sans croissance, ils ont montré leur capacité à sécuriser de manière plus ou moins efficace leurs conditions de vie, à gérer un espace de vie quotidien et à mettre en place des dispositifs de gouvernance populaire capable de gérer durablement leur ressources. Remettre en question le mythe de la

---

<sup>36</sup> J-P Peemans, op. cit., p. 391.

<sup>37</sup> F. Lapeyre, « La croissance, cela ne se mange pas ! De la place de la croissance dans les stratégies de développement », in *Cahiers Marxistes*, mai 2007.

croissance sur lequel repose toujours la coopération au développement, c'est aussi porter un autre regard sur ces acteurs populaires. Ce déplacement radical du regard vers les « acteurs oubliés » de la modernisation – c'est-à-dire ceux qui ont pendant longtemps été considérés comme les non-acteurs du développement – doit amener à une tout autre conception des enjeux actuels du développement. On ne peut, en effet, que constater le décalage abyssal qui existe « entre, d'une part, les demandes de développement des populations telles qu'elles sont révélées à travers la multitude des pratiques développées par celles-ci et, d'autre part, les ambitions de modernisation du monde des élites. »<sup>38</sup>

Les intérêts privés, lorsqu'ils échappent aux formes institutionnelles de contrôle social, sont destructeurs de la cohésion sociale. C'est cette tendance qui avait poussé l'Etat, dans le système capitaliste contemporain, à intervenir activement dans le domaine social. La recherche d'une « troisième voie », sous la forme d'une des nombreuses variantes de société démocratique avec une économie mixte, nécessite de redonner une marge de manœuvre au politique afin de sortir de la logique de l'adaptation permanente aux exigences de l'économie mondialisée et de permettre l'émergence d'un projet de société qui fixerait le cadre de l'accumulation et la nature de l'intégration. Un tel projet global coopératif exige une redéfinition profonde des dispositifs de régulation nationale et globale. La question de l'articulation entre le marché, l'Etat et la société civile est au cœur de la réflexion sur le développement humain et durable. La préservation du lien social constitue une dimension fondamentale du développement.

---

<sup>38</sup> J-P Peemans, op. cit., p. 247.

La justification de la coopération au développement face aux demandes de développement des populations passe par un nécessaire découplage entre logique de développement et logique d'accumulation. Appeler à un tel découplage ne signifie pas que la première soit complètement déconnectée de la deuxième. La logique de développement devrait être autonome : elle comporterait une capacité de régulation des processus d'accumulation utilisant des structures et des processus propres aux systèmes de contrôle social dont se dotent les communautés pour assurer une progression de leur bien être et l'adaptation permanente de leurs institutions assurant le « vivre ensemble ».

Axe 1 : le commerce

## **L'aide au développement pour les « moins performants » ou pour un développement endogène ?**

*Ghazi Hidouci \**

### **L'aide au développement : un outil pour encourager le libre commerce**

Après la vague de décolonisation officielle, les pays développés ont en général utilisé l'aide internationale comme la poursuite, voilée sous des formes polies, des liens de domination et d'allégeance de la politique de la canonniers. Jean-Michel Severino le pense aussi et l'exprime honnêtement. Cette qualité est appréciable dans un milieu habitué aux généralisations moralisantes et à l'hypocrisie dans le langage. Citons-le, car cela vaut le détour : « L'aide au développement demeure l'un des rares outils dont disposent les chancelleries et les palais présidentiels de la planète quand la stabilité internationale est menacée. Il n'y a pas là matière à s'indigner » (§19). Il s'agit évidemment d'une stabilité internationale qui satisfait les chancelleries. Ou encore : « Régulièrement, les fonds publics sont engagés

---

\* **Ghazi Hidouci** est l'ancien ministre algérien des finances (1989-1991), consultant des politiques économiques et financières et président de l'Association internationale des techniciens experts et de chercheurs (AITEC).

dans des Etats en développement pour 'contenir', 'stabiliser', voire 'acheter' des situations, des règlements politiques ou des populations. Cela interdit d'évaluer l'aide sur les seuls critères de la performance économique » (§19). Notons que Jean-Michel Severino aurait pu, en bon économiste, évaluer ce qui relève de ces critères et ce qui relèverait de l'aide sans conditions...

Pendant un certain temps, le procédé a servi surtout à contenir l'influence de l'URSS et de la Chine, mais aussi celle des mouvements de libération et celle des nationalistes tiers-mondistes hostiles au mode de développement politique, économique et social promu par les pays industrialisés. Il fallait également, avant l'homogénéisation des régimes sociaux démocrates et libéraux par le capital et l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord), protéger le « pré-carré » commercial des uns et des autres et contrôler les ressources minières et agricoles stratégiques.

Après la chute du mur de Berlin, la fin de « l'esprit de Bandung » et la neutralisation des résistances, l'aide internationale a été utilisée comme un instrument de « pénétration » des marchés, pour éviter de dire pénétration des territoires. Ce nouveau mode de « pénétration » a été présenté comme mondialisé, c'est-à-dire au service de la libre circulation des capitaux, du flottement des monnaies et des flux de biens et services contrôlés par les entreprises et donc assorti de toute une série d'ajustements économiques et sociaux. Si des pays en développement avaient le malheur de refuser ces conditions, on ne parlait plus d'aide mais de sanctions sous différentes formes d'embargo plus ou moins sophistiquées ou de déploiement de l'arsenal juridique de l'isolement sur les marchés mondiaux.

Mais J-M Severino ne veut pas être dupe de ce langage de neutralisation du politique. Il proteste : « La politique n'est pas morte » (§19). Entendons par là que l'ajustement brutal aux marchés mondiaux imposé aux économies « pauvres » – plutôt qu' « en développement », comme on qualifiait, à l'époque, ces économies endettées jusqu'au cou dans les années 1980 avant de constater les effets ravageurs de l'ajustement structurel – demeure un outil des « chancelleries et des palais présidentiels de la planète quand la stabilité internationale est menacée » (§19).

Depuis, nous constatons tous les jours l'illustration de cette formule. Nous voyons comment les Etats-Unis et l'OTAN, drapés du manteau de l'empire unique, pénètrent les marchés irakiens, d'Asie centrale, d'Amérique latine, lorsque la manière douce est contrariée. Nous sommes d'accord avec J-M Severino, le marché et l'aide qui en est l'instrument, tels qu'ils fonctionnent dans la réalité et non dans l'abstraction théorisante, sont vraiment et complètement politiques. Marché et aide sont des instruments de domination au service de la politique des Etats puissants militairement et économiquement.

Personne n'a réagit pendant près de 25 ans alors que cette réalité sévissait. Les grandes firmes ont imposé l'ouverture sans ménagement des économies fragiles du monde à leurs capitaux et leur commerce afin d'accroître leurs profits. Elles ont mis brutalement en concurrence par le bas les droits sociaux et les salaires dignes péniblement acquis au Nord, d'une part, et la misère régnant dans leurs anciens comptoirs coloniaux aux mains de prédateurs, d'autre part. Les rendements financiers ont atteint des sommets, les banques de New York, et d'ailleurs, ne savaient plus que faire de leurs liquidités ; il a fallu de plus

utiliser cette accumulation financière pour endetter les pays pauvres, leur soutirer des intérêts usuraires, et contribuer à ruiner leur potentiel humain et écologique. Nombreux sont les jeunes, femmes et hommes qui ont été poussés à l'émigration massive, rendue rapidement illégale dans les pays industrialisés.

En compensation de ces efforts, les régimes disciplinés qui se seront adonnés au jeu de « l'établissement d'un grand marché commercial mondial » auront droit à l'aide internationale, pour rendre leur situation « plus acceptable et moins inégale », même si cette aide est devenue par ailleurs relativement peu importante.

Les pays industrialisés, qui orchestrent depuis longtemps le rituel de l'aide, prennent conscience que les logiques et mécanismes de capture des profits aboutissent à la montée des tensions liées à la mauvaise redistribution. Les marchés d'actions entrent en léthargie et les banques connaissent de vrais problèmes de fonds propres. Cette récession, résultat des politiques néolibérales, est aujourd'hui compensée partiellement par la demande forte des pays émergents, qui maintient les profits à un haut niveau, ainsi que par la domination du dollar en tant que monnaie de réserve et d'échange. Jusqu'à présent, l'inflexion des démarches n'est pas encore apparue comme nécessaire. Au contraire, confiant dans la solidité à toute épreuve du système néolibéral, J-M Severino ajoute : « Les pays en développement ont toujours été craints pour leur capacité à déstabiliser le système financier international, et la préoccupation principale des vingt dernières années a été d'organiser le repli en douceur depuis les pics d'endettement des années quatre-vingt, en amortissant les coûts de la socialisation des pertes mondiales sur de longues

périodes. Les puissances économiques ont par ailleurs poursuivi en matière commerciale les politiques qui les ont toujours inspirées depuis les traités inégaux, l'ère des comptoirs et celle du pacte colonial : ouvrir les marchés des pays pauvres, et payer leurs matières premières ou leurs achats à faible valeur ajoutée par leurs propres exportations » (§27). Rien n'a changé.

On ne bougera pas malgré l'affaiblissement économique patent et malgré le fait que la conjoncture se modifie. La montée en puissance des économies asiatiques, puis d'autres économies émergentes, en partie alimentée par ces mêmes marchés mondiaux et entreprises multinationales y trouvant plus de profit que dans leurs anciens territoires de production, pousse à la hausse la demande mondiale de matières premières. Selon J-M Severino, il faut tout de même trouver le moyen de maintenir les avantages en utilisant l'aide dans le cadre de « rapports nouveaux » que pourrait entretenir le Nord avec le Sud, ou tout au moins l'Europe dans « la stabilité et la légitimité de la libéralisation économique globale » (§43).

Dans cette perspective, J-M Severino expose un pensum sur les « trois dysfonctionnements » fondamentaux aujourd'hui tombés quelque peu en désuétude à force d'être ressassés : « inégalités d'opportunités, asymétrie d'ouverture entre marché des biens et marché du travail, conditions sociales et environnementales de l'échange marchand » (§43).

Oubliés le commerce au long court, la canonnière des « chancelleries » et le rôle déterminant de la politique dans le fonctionnement des marchés. Ainsi, pour faire langage commun, Jean-Michel Severino recommande de :

- mettre un terme aux politiques de protection des marchés intérieurs et en contre-partie rééquilibrer « les

inégalités d'opportunités » via l'Aide publique au développement (APD). Cette protection intérieure a soutenu l'accès aux lois d'airain des marchés extérieurs des pays asiatiques. Or l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui n'est pas encore entièrement fonctionnelle, ne le permet pas.

- ajuster les salaires vers le bas en développant le marché libre du travail. Il est effectivement intéressant pour le système capitaliste d'avoir pour « résultat final de réduire la croissance des revenus salariaux dans les pays développés et d'accroître les transferts financiers privés vers les pays en développement (notamment par l'épargne des migrants) » (§45). Chiche ! Les électeurs des néolibéraux permettraient-ils d'assouplir les règles d'immigration ? Quand ? Rien n'est dit.

- aider, enfin, au transfert des responsabilités de la couverture des coûts de l'environnement et de la protection sociale aux pays en développement en contrepartie de l'ouverture des marchés des pays du Nord.

Or la globalisation récente n'a-t-elle pas montré qu'elle ne peut pas engendrer une « économie globale » ni un marché unique qui tiennent la route ? Le capitalisme se nourrit des positions dominantes et dominées et donc des inégalités de salaires, de circulation des humains, d'accès aux droits, de capacité militaire... Il a aussi besoin de dissymétrie de l'information et de la spéculation pour profiter des conjonctures. Il utilise l'endettement comme arme d'asservissement. L'APD, dans ce contexte, ne sera pas en mesure de changer cette structure avec laquelle elle se nourrit.

### **Une autre APD est possible**

Le recul de l'hégémonie constitue déjà de plus en plus une source directe de conflits. Dans le même temps,

l'extension massive des inégalités, la détérioration des conditions d'existence de centaines de millions d'habitants de la planète et les dégradations de l'environnement attendent toujours des propositions concrètes.

Que pouvons-nous préconiser dans le débat du mouvement social sur l'APD dans cette conjoncture ? Si l'APD doit demeurer l'instrument des politiques qui ont imposé le consensus de Washington, utilisé la menace et l'action militaire pour imposer l'hégémonie des marchés dominants, il est préférable de dire non à l'APD. Mieux vaut condamner un instrument de domination des peuples et d'affaiblissement des luttes d'émancipation que tenter de le réformer, alors que ceux qui le contrôlent ne se réforment pas. Le refus de cette forme d'aide est bien plus préjudiciable pour les bailleurs que pour les supposés bénéficiaires.

Les tenants des pouvoirs qui ont imposé ces politiques sont responsables de la crise financière mondiale et de la récession économique qui frappent durement l'ensemble de la planète. Ils sont dans une bien mauvaise passe. Une occasion unique pour modifier leurs comportements égoïstes et agressifs s'offre à eux afin de sortir de l'ornière et d'éviter aux peuples un tant soi peu de nouvelles catastrophes. S'ils ne la saisissent pas et continuent de prôner les mêmes politiques d'aide, il faut les dénoncer plus clairement et de façon plus convaincante qu'auparavant.

Si par bonheur ils venaient à comprendre que la solution de la crise réside dans des démarches d'écoute et de collaboration avec les exploités, (ce qui serait la perspective d'une Europe progressiste), alors l'APD pourrait, au moins partiellement, être redéfinie sur de nouvelles bases que nous pouvons résumer ainsi : elle serait une forme d'*avance du capital* qui manque aux pays pauvres pour financer la production des biens et services essentiels alors que toutes

leurs capacités de travail et de financement ont été mobilisées correctement. L'APD serait donc ce *moyen complémentaire de soutien à l'économie nationale*, même si par expérience, de faible impact.

Mais attention, elle ne devrait jamais se substituer à la nécessité cruciale d'instaurer des échanges équitables et non inégaux (aucune aide ne vaut, ni ne peut servir à compenser des avantages commerciaux indus, ni encore à perpétuer un endettement odieux). En effet, les échanges avec les économies émergentes ont rapporté aux pays pauvres en quatre années bien plus que toute l'aide des pays développés en 25 ans. Ils ont permis d'alléger considérablement l'endettement des pays qui en ont profité.

Cela signifie enfin que l'APD devrait seulement contribuer à un financement sans contrepartie et selon des critères d'accessibilité universels, clairs et contrôlables.

### **Le développement endogène : la pièce centrale des politiques de développement progressistes**

Aussi, faut-il toujours compter sur soi-même pour se défendre et espérer un retournement de la dynamique des inégalités économiques et sociales.

Au plan économique, cela signifie que le développement doit d'abord être *endogène*. Ce n'est possible qu'à partir de l'existence de solidarités et d'échanges protégés de biens-salaires, de possibilités d'épargner et de capacités étatiques et technologiques. La croissance de l'organisation étatique et du marché intérieur précède l'ouverture au marché mondial. Seul l'appareil productif conçu dans cette logique est capable de s'insérer aisément ensuite dans les réseaux organisés par le capitalisme et les marchés mondiaux, y valoriser ses avantages comparatifs, bénéficier d'économies d'échelle et pousser de nouveau la croissance du marché

intérieur qui relaye alors la croissance tirée par les exportations... Il faut pour cela sortir du circuit des dévaluations et de l'endettement poussant à exporter plus, de la dépression des cours des matières premières, de la fermeture des marchés des villes à la production vivrière des campagnes, des cultures de rente, de la surproduction et à la baisse des prix, de la compression des dépenses publiques (infrastructures, éducation), de l'accroissement enfin de la corruption improductive.

Il est clair aujourd'hui que la voie à suivre est celle de ces pays qui ont su développer d'abord des dynamiques internes de gestion politique, d'échanges ville-campagne et d'investissements à long terme sans se soucier des médécines du FMI et des conditionnalités des bailleurs de fonds via l'APD.

L'histoire nous enseigne que ceux qui ont été capables de puiser dans leur capacité de développement endogène en ont tiré des avantages relatifs, lesquels à leur tour ont amélioré les termes d'échanges et procuré en quelques années bien plus de ressources que l'APD. Les financements à partir de l'aide internationale, présentés longtemps comme importants et stratégiques, apparaissent d'un coup ridicules et mesquins en comparaison des flux procurés aux pays émergents par de meilleurs termes d'échanges et des avantages qu'ils procurent aux « donateurs ». Par exemple, l'essor de la Chine et de l'Inde n'a été possible que parce que ces deux pays ont soigneusement évité les marchés mondiaux de crédits commerciaux au cours des années 1970. Cela leur permit de compter sur leurs propres ressources et d'échapper à la crise du taux d'intérêt du début des années 1980.

La réponse en 2000, à grand renfort de publicité, par les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), s'avère depuis comme une fumée sans feu.

La capacité d'action financière des pays émergents sur les marchés s'accroît, en même temps qu'ils reprennent lentement confiance dans leur possibilité d'influencer collectivement les négociations commerciales. De nombreux pays émergents (comme le Venezuela, l'Argentine, ...) se désendettent, développent des politiques financières autonomes prudentes et se dotent d'instruments de politique économique protégeant leurs ressources et leurs marchés intérieurs. Ils se payent même le luxe aujourd'hui de réfléchir s'ils doivent laisser couler les banques de New York ou d'ailleurs ou les racheter. Les problèmes deviennent difficiles à gérer pour le G7. Il faut inventer autre chose.

Les conséquences seront importantes. Déjà, nous assistons au déclin de la supériorité relative des économies qui captent abusivement les rentes, à la contestation de l'hégémonie monétaire du dollar, à l'accroissement des conflits sur tous les sujets traités à l'OMC. Le mouvement est bien amorcé. S'en sortiront ceux qui arriveront à constituer un capital social élevé (intérêt collectif, solidarité, confiance, légitimité des institutions), capable de supporter les énormes tensions sociales que déchaînera la crise actuelle en renforçant leur capital humain et en protégeant leur capital naturel.

C'est dans ce cadre qu'il faut interpréter le renouveau actuel des débats autour de l'aide publique au développement. Il est devenu évident que cette aide a surtout été un instrument de géopolitique de guerre froide. Très grossièrement, on peut estimer qu'un tiers a été « privatisé » (c'est-à-dire transformé en comptes off shore de dirigeants et

d'intermédiaires corrompus), un tiers n'a servi qu'à des projets inutiles, sauf aux entreprises occidentales qui les ont construits, un tiers seulement aurait réellement bénéficié aux peuples. Toute augmentation de l'aide publique ne sera acceptée par l'opinion des pays industrialisés que si des garanties sont données sur son usage.

Elle ne doit être acceptée par l'opinion publique des pays pauvres que si elle ne tente pas d'influencer le destin qu'ils se sont choisis librement.

## Axe 2 : les marchés financiers

### **L'aide au développement au secours des crises financières ?**

*Renaud Vivien \**

Jean-Michel Severino propose que l'Aide publique au développement (APD) aide à réguler les marchés pour « soutenir le développement des politiques, des institutions et des marchés intérieurs des pays du Sud, qui leur permettront d'être des partenaires sains » et pour « gérer les crises financières quand la prévention aura fait défaut, afin d'empêcher un effondrement systémique international ou les répercussions politiques déstabilisantes des chocs subis par les populations. » (§48)

Ces propositions pouvaient être perçues comme sensées au début du 21ème siècle par l'establishment, quand ce dernier avait encore en tête les effets de la crise asiatique de 1997, par exemple. Mais aujourd'hui ces propositions ne sont plus pertinentes dans le cadre de la crise économique actuelle, car l'origine se trouve bel et bien dans le sanctuaire des pays dits eux « sains » et censés mener la régulation financière mondiale (ou pour le moins donner des leçons). Si on poursuit la logique que J-M Severino développe, l'APD serait aujourd'hui donc de l'argent public utilisé pour réparer tant bien que mal les actes inconséquents, motivés

---

\* **Renaud Vivien** est juriste et coordinateur du Comité pour l'annulation de la dette du Tiers Monde (CADTM).

par la course aux profits maximums et les gestions calamiteuses de grandes banques qui hier dictaient leurs lois au monde entier.

Mais au-delà de cela, ces propositions ne semblent pas convenir car elles ne visent pas à répondre aux besoins humains des populations. D'ailleurs, J-M Severino l'écrit : « La relation avec la réduction de la pauvreté est ici particulièrement lointaine » (§48).

Ce n'est pas à l'APD qu'il revient de réguler les marchés financiers et de sauver le système financier en cas de crise. Si tel était le cas, l'APD serait dénaturée et contiendrait une forte dimension idéologique néolibérale. De plus, des conditionnalités ne sauraient être rattachées à l'APD. Or J-M Severino justifie leur poursuite (on verra plus bas à quel point ces mêmes conditionnalités ont eu pour résultat d'aggraver les inégalités et la pauvreté, ce contre quoi l'APD est censée lutter) et donc de la relation de domination néo-coloniale (« elle oblige, en raison de la nature du sujet, à entrer dans les politiques macro-économiques des pays en cause, ainsi que dans différentes composantes de leur gestion économique et financière » (§48)).

Pour mener à bien la critique de l'utilisation de l'APD telle que la préconise Jean-Michel Severino, il est nécessaire de relever les erreurs d'analyse que commet, selon nous, l'auteur concernant l'histoire de l'endettement des pays du Tiers Monde et la gestion internationale de la dette. Tant que le problème de la dette du Tiers Monde ne sera pas réglé sur les bases de la justice, de la responsabilité et de la solidarité, l'APD ne pourra être efficace.

### **Deux erreurs d'analyse**

Jean-Michel Severino commet, à nos yeux, deux erreurs lorsqu'il analyse les problématiques relatives à la dette des

pays en développement et aux programmes d'ajustement structurels. La première porte sur le prétendu rôle « accompagnateur » des puissances du Nord et de la Banque mondiale, en particulier, dans le développement des pays du Tiers Monde juste après leur indépendance. La seconde erreur concerne la prétendue efficacité des stratégies d'allègement de dettes mises en place par les créanciers du Nord depuis la fin des années 1980, puisque J-M Severino considère, à tort, que le problème de la dette est en passe d'être réglé en 2001.

Tout d'abord, il faut revenir à la période post-coloniale (1960-70) pour comprendre les mécanismes d'endettement des pays du Tiers monde ayant abouti à la crise de la dette de 1982 et au rôle néfaste que jouait déjà à l'époque la Banque mondiale à l'égard des populations du Sud, contrairement à ce qu'affirme J-M Severino. En effet, pour ce dernier « Durant les années soixante et soixante-dix, l'accompagnement de la renaissance des anciennes colonies en États indépendants avait absorbé les énergies et l'attention, y compris de la Banque mondiale, qui s'est longtemps définie comme une banque d'investissement, dont les champs d'intervention étaient assez strictement limités aux infrastructures et dont le rôle demeurait relativement modeste » (§24)

J-M Severino omet de préciser que les prêts massifs accordés aux nouveaux États indépendants profitaient surtout aux puissances occidentales et aux banques privées qui regorgeaient d'eurodollars après la mise en place du Plan Marshall, puis de pétrodollars suite au choc pétrolier de 1973. Pour les pays industrialisés, les prêts liés étaient également une aubaine pour vendre leurs marchandises au Sud. A travers ces importants flux de capitaux, il s'agissait

donc avant tout de trouver des débouchés pour le Nord. C'est pourquoi le recours à l'endettement était fortement incité par les faibles taux d'intérêt de l'époque (voire négatifs au milieu des années 1970) et par l'imposition d'un modèle de « développement » prônant l'absolue nécessité de capitaux extérieurs, directement inspiré de la fameuse théorie de Rostow sur le décollage économique qui n'a toujours pas fait ses preuves<sup>1</sup> mais dont la Banque mondiale s'est faite l'apôtre. Tous ces éléments ont incontestablement créé les conditions de la crise de la dette qui se propagera dans tous les pays en développement à partir de 1983, suite à la hausse brutale des taux d'intérêt décidée par la Réserve fédérale des Etats-Unis en 1979 combinée à la chute du cours des matières premières.

La Banque mondiale a bien joué un rôle dans le financement d'infrastructures de communication et de production électrique pour ces nouveaux Etats. Mais ces projets devaient servir à augmenter leur capacité d'exportation de matières premières vers les pays du Nord qui en avaient absolument besoin pour alimenter leur économie. Ainsi, chaque pays devaient se spécialiser dans quelques produits d'exportation au détriment des cultures vivrières, les rendant de plus en plus dépendants à l'égard du cours des matières premières fixé par les marchés internationaux. Ce modèle de développement promu par la Banque mondiale explique en partie la grave crise alimentaire que les populations du Tiers monde subissent de plein fouet aujourd'hui. Jean-Michel Severino en est tout à fait conscient (§27).

Enfin, n'oublions pas et J-M Severino ne l'oublie pas non plus, le rôle géopolitique des prêts en pleine guerre froide.

---

<sup>1</sup> E. Toussaint, *Banque mondiale, le coup d'Etat permanent*, CADTM, CETIM, Syllepse, Paris, Bruxelles, Genève, 2006, p. 126.

En effet, ces derniers ont été utilisés pour ramener dans le giron du monde capitaliste des pays tentés par des politiques de développement autonomes<sup>2</sup> « Ses [de l'APD] champs d'intervention » (§24) dépassaient donc largement le financement d'infrastructures.

« Les énergies et l'attention » (§24) étaient bel et bien portées sur les nouveaux pays indépendants non pas pour accompagner leur développement autonome mais pour servir les intérêts des économies du Nord et la stratégie géopolitique des deux blocs durant la guerre froide, en les plaçant d'entrée de jeu sous le signe de l'endettement. La Banque mondiale y a joué un rôle prépondérant dès le départ en octroyant, dans un premier temps, des prêts aux puissances coloniales (françaises, belges et anglaises) pour des projets permettant aux métropoles de maximiser l'exploitation de leurs colonies puis, dans un second temps, en transférant ces dettes coloniales à la charge de ces nouveaux Etats au moment de leur indépendance, en violation totale du droit international<sup>3</sup>. L'ère post-coloniale prolonge donc la domination politique et économique de l'Occident sur le Tiers Monde ; certes de manière moins visible que pendant la colonisation mais tout aussi efficace, grâce à l'arme de la dette et des Plans d'ajustement structurel (PAS) imposés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) à partir de 1983.

La deuxième erreur de J-M Severino porte sur ces PAS dont il prédit la fin en même temps que le règlement du problème de la dette externe d'une partie des pays en développement. En effet, en 2001, il écrit que « pour la

---

<sup>2</sup> Idem, voir chapitre 6.

<sup>3</sup> [www.cadtm.org/IMG/article\\_PDF/article\\_3637.pdf](http://www.cadtm.org/IMG/article_PDF/article_3637.pdf)

première fois, on peut imaginer la fin de l'ajustement structurel pour les pays pauvres » (§28) et plus loin que « les perspectives de fin de l'ajustement par fin de l'endettement réduisent toutefois les possibilités de progrès futurs obtenus par ce biais » (§29). Avant de contredire ces propos sur la fin de l'ajustement structurel, il est fondamental de rappeler que ces PAS, connus également sous l'appellation de « Consensus de Washington », imposé par les Institutions financières internationales (IFI) ont eu (et ont toujours) un effet destructeur sur les populations. Les mesures contenues dans ces PAS sont toujours les mêmes : abandon des subventions aux produits et services de première nécessité, austérité budgétaire et réduction des dépenses publiques, baisse drastique des budgets sociaux, ouverture totale des marchés par la suppression des barrières douanières, abandon du contrôle des changes, privatisations massives des entreprises publiques...

J-M Severino considère pourtant qu'ils ont apporté des « progrès » mais pour qui ? Sûrement pour les transnationales et les investisseurs financiers internationaux. Il le dit d'ailleurs implicitement : « Les conditionnalités des programmes d'ajustement ont permis un vaste déverrouillage des marchés intérieurs, tant sur le plan du commerce courant que sur celui des investissements extérieurs, en particulier par les privatisations, qui ont remis dans les mains des capitaux internationaux des pans entiers de services publics locaux descendus au fond de l'abîme. Ce processus est plus ou moins avancé suivant les pays, mais il a considérablement progressé durant les vingt dernières années » (§29), c'est à dire depuis l'éclatement de la crise de la dette au début des années 1980. La CNUCED livre une vision tout à fait différente : « Après presque deux décennies de

programmes d'ajustement structurel, la pauvreté a augmenté, la croissance est le plus souvent lente et erratique, les crises rurales se sont aggravées et la désindustrialisation a mis à mal les perspectives de croissance. Depuis deux ans la réduction de la pauvreté est devenue l'objectif fondamental des programmes et des activités des institutions financières internationales en Afrique et dans d'autres pays à faible revenu. Ce changement d'attitude mérite d'être salué. Mais y a-t-il eu une évolution des esprits ? »<sup>4</sup> A cette question, la CNUCED répond par la négative : « Un examen détaillé des mesures macroéconomiques et d'ajustement structurel figurant dans les DSRP [Documents de stratégie de réduction de la pauvreté] permet de constater qu'il n'y a pas de remise en cause fondamentale des conseils formulés dans le cadre de ce que l'on appelle le Consensus de Washington<sup>5</sup>. »

Or, les DSRP, documents de référence rédigés sous la houlette des IFI dans le cadre de l'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés – en anglais HIPC Heavily Indebted Poor Countries) censée résoudre le problème de la dette externe, sont toujours d'actualité en 2008. L'ajustement structurel imposé par les créanciers du Nord existe donc toujours. En effet, depuis la première stratégie de réduction de dette lancée au G7 de Toronto de 1988 jusqu'à l'initiative PPTE lancée au G7 de Lyon de 1996 (renforcée au G7 de Cologne en 1999), l'objectif des grands argentiers du monde n'a jamais été d'en finir avec la dette et donc avec l'ajustement structurel mais simplement de rendre cette dette publique externe « soutenable » selon les critères

---

<sup>4</sup> CNUCED, Communiqué de presse, 26 septembre 2002.

<sup>5</sup> CNUCED, *De l'ajustement à la réduction de la pauvreté : qu'y a-t-il de nouveau ?*, 26 septembre 2002.

établis par le FMI et la Banque mondiale afin de maintenir leur domination sur les pays du Sud ainsi que le système financier international, comme le rappelle J-M Severino (§27).

En effet, le risque existait – et existe toujours – que la dette fasse chavirer tout le système. Or les créanciers n’y ont pas intérêt puisque c’est de là qu’ils tirent leur pouvoir. Ils ont donc accepté d’abandonner un certain nombre – le plus faible possible – de créances si cela peut permettre à leur domination de se poursuivre, et même de s’amplifier<sup>6</sup>.

Cette absence manifeste de volonté de libérer les pays en développement du poids insupportable et injuste de la dette explique pourquoi toutes ces stratégies d’allègement de dette comme l’initiative PPTE sont un échec cuisant, contrairement à ce qu’écrit J-M Severino (§28).

Cette analyse est balayée par les derniers chiffres de la dette publiés par la Banque mondiale en 2007 puisque la dette extérieure publique des 145 pays dits « en développement » s’élève toujours à 1350 milliards de dollars, accaparant en moyenne entre 20 à 30 % de leurs maigres budgets. Rien que pour l’année 2007, ces pays ont remboursé 19 milliards de dollars de plus que ce qu’ils ont reçu en prêt la même année<sup>7</sup>. Les mesures d’allègement de dettes sont donc un échec puisque c’est toujours le Sud qui finance le Nord à l’heure actuelle. Ce n’est pas étonnant lorsqu’on sait que l’initiative PPTE, présentée comme un tournant historique par les puissances du Nord, ne

---

<sup>6</sup> Pour une présentation détaillée des stratégies d’allègements de dette, voir le dernier livre de D. Millet et E. Toussaint, *60 questions 60 réponses sur la dette, le FMI et la Banque mondiale*, CADTM, Syllepse, Paris, Bruxelles, 2008.

<sup>7</sup> Idem, voir chapitre 6.

concerne que 41 pays correspondant à 11 % de la population totale des pays en développement. Parmi ces 41 pays, seuls 23 ont atteint le point d'achèvement (l'ultime étape de l'initiative PPTE) alors que celle-ci était prévue pour se terminer au bout de six ans. Par conséquent, en 2009, soit 13 ans après son lancement, tout devrait être terminé depuis bien longtemps. Or, certains pays comme la République démocratique du Congo voient sans arrêt leur allègement de dettes repoussé. La conséquence est immédiate et dramatique puisque ce pays consacrait encore 19,6 % de son maigre budget en 2008 au remboursement du service de la dette. Enfin, pour ceux qui ont eu la « chance » de voir leur dette allégée, l'illusion a été de courte durée puisque selon le dernier rapport du FMI et de la Banque mondiale, leur service de la dette a subi une baisse modérée au cours des premières années puis est reparti très vite à la hausse<sup>8</sup>, comme pour l'IADM (Initiative d'allègement de la dette multilatérale), présentée par le G8 et les grands médias comme une décision historique d'annulation de dette lors du sommet de Gleneagles de juin 2005.

Par conséquent, les prévisions de J-M Severino faites en 2001 s'avèrent faussées : « En dépit de bonnes perspectives économiques en Europe et aux États-Unis, les pressions à l'élimination des déficits budgétaires s'exerceront massivement sur les programmes d'aide, faute d'arguments économiques pour convaincre les ministres des Finances, qui n'auront plus besoin d'acheter l'ouverture économique des pays du Sud par des programmes d'ajustement, et qui

---

<sup>8</sup> FMI et AID, *HIPC Initiative and MDRI - Status of Implementation*, 27 septembre 2007.

constateront la fin de la crise de la dette internationale. » (§30) C'est même tout le contraire car la crise économique mondiale déclenchée par les *subprimes* aux Etats-Unis va irrémédiablement faire exploser la dette du Tiers Monde. Les allègements de dette ne sont plus tenables et l'annulation totale et inconditionnelle de la dette des pays en développement s'impose comme un début de solution indispensable au fléau de l'endettement du Tiers Monde en vue de la satisfaction des besoins humains fondamentaux des populations. Malheureusement, J-M Severino ne semble pas considérer que le respect des droits humains soit une donne fondamentale aussi bien pour l'annulation de la dette des pays du Sud que pour la réforme de l'APD. En effet, sa proposition d'utiliser l'APD pour préserver la stabilité financière internationale (§48) s'inscrit parfaitement dans l'idéologie dominante qu'il critique pourtant à divers endroits de son texte.

### **Changer radicalement la structure du système financier plutôt que le colmater par l'APD**

Avant de formuler sa proposition, J-M Severino s'interroge sur l'existence d' « une corrélation directe entre ouverture des marchés financiers et croissance » et estime qu' « il y a peut-être là des potentialités importantes, y compris pour les pays en développement. » (§48)

Aujourd'hui, il n'y a plus de doute sur cette relation de causalité : la plupart des gouvernements s'accordent à dire que l'économie spéculative est un facteur déclencheur de la crise économique actuelle. L'ouverture des marchés financiers n'a donc pas d'incidence positive sur la croissance économique des Etats, bien au contraire. Les populations du Sud ne sont pas à l'abri de cette économie spéculative et en font déjà les frais puisque, après l'éclatement de la bulle

immobilière en 2007, les matières premières et les produits alimentaires sont devenus le terrain de chasse des investisseurs financiers. Cette ruée des capitaux privés sur ces produits de première nécessité a augmenté automatiquement leurs prix, dont le cours est fixé par les marchés financiers situés aux Etats-Unis, provoquant ainsi des « émeutes de la faim » dans de nombreux pays en développement (Philippines, Egypte, Cameroun, Haïti Côte d'Ivoire, Ethiopie, Indonésie, Madagascar...). L'ouverture des marchés financiers constitue alors une des causes directes de la crise alimentaire actuelle<sup>9</sup> subie par les populations du Sud.

Au moment où J-M Severino se pose la question des bienfaits de l'ouverture des marchés financiers sur la croissance économique, la réponse était déjà négative puisque la crise du Sud-est asiatique du milieu des années 1990 avait bien démontré les conséquences destructrices de la libre circulation des capitaux sur l'économie régionale. J-M Severino le mentionne mais ne semble pas en tirer les conséquences : « En pratique, par exemple, les pays d'Asie orientale ont connu une croissance exceptionnelle durant la période grâce à des politiques financières très rigoureuses, mais aussi en utilisant les taux de change et de nombreux instruments légaux pour protéger leurs marchés intérieurs : leur ouverture commerciale et financière a été tardive, et a été l'un des facteurs de leur crise de 1997 » (§26). A l'époque, seule la Malaisie avait été relativement épargnée par cette crise car elle avait maintenu le contrôle public sur la circulation des capitaux.

---

<sup>9</sup> J. Berthelot, « Démêler le vrai du faux dans la flambée des prix agricoles mondiaux », juillet 2008, [www.cadtm.org/IMG/pdf/Berthelotlevraidu\\_fauxdanslaflambeedesprixagricolesmondiaux.pdf](http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Berthelotlevraidu_fauxdanslaflambeedesprixagricolesmondiaux.pdf)

Les Etats du Sud (et du Nord) auraient donc intérêt à suivre l'exemple de la Malaisie et du Venezuela (depuis 2003) en rétablissant individuellement le contrôle des changes pour se protéger des risques de retrait massif de capitaux. Pour cela, les Etats doivent « alors » refuser d'appliquer les conditionnalités des IFI. Malheureusement, force est de constater qu'à l'heure actuelle, les pays du Sud préfèrent de façon absurde accumuler des réserves de changes pour se prémunir d'attaques spéculatives alors que ces devises pourraient servir à financer des projets de développement. A l'échelle internationale, il est indispensable d'interdire totalement la spéculation sur les produits alimentaires.

J-M Severino poursuit en admettant que « les risques sont également énormes : aucun pilote n'est aux commandes de cet avion-là, ce qui suscite l'anxiété des opinions publiques et des gouvernements les plus faibles. La crise asiatique est venue rappeler que l'arrivée sur ce marché mondial d'économies performantes sur une longue période, mais institutionnellement faibles, pouvait profondément déstabiliser le marché financier. Les intérêts de tous sont soumis à la bonne conduite de chacun » (§48).

En effet, ce sont les Etats les plus faibles économiquement, autrement dit les pays du Sud, qui subissent le plus durement les politiques de dérégulation financière mises en place par les puissances du Nord. Rappelons que l'architecture financière internationale est dominée par les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et que ce sont le FMI et la Banque mondiale qui imposent, depuis la crise de la dette de 1982, ces mesures de libéralisation, responsables de crises à répétition dans les années 1990 et 2000.

Il est quelque peu caustique aujourd'hui de lire que « les intérêts de tous sont soumis à la bonne conduite de chacun » (§48), à la lumière de la crise économique actuelle où ce sont les pays industrialisés (les Etats-Unis principalement) qui en sont responsables. J-M Severino semble aussi faire abstraction des rapports de force politique. Dès lors, on peut raisonnablement se demander : Qu'est-ce que la bonne conduite ? Qui la dicte et en fonction de quels intérêts ?

En effet, on ne peut pas parler de « bonne conduite » des Etats lorsque ces derniers sauvent les institutions financières privées imprudentes. Pourtant, des alternatives existaient pour les pays du Nord et auraient pu être mises en œuvre par les pays en développement pour faire payer ceux qui sont à l'origine de la crise et les préserver de dégager des fonds indispensables pour le développement de leurs populations. Dans le contexte de crise actuelle, une des solutions serait de récupérer le coût du sauvetage des entreprises concernées en prélevant un montant égal sur le patrimoine des grands actionnaires et des administrateurs. Des poursuites en justice contre les responsables de ce désastre financier sont également envisageables. Les Etats pourraient instaurer un contrôle public sur le secteur bancaire privé<sup>10</sup>.

En somme, nous plaidons pour une véritable APD qui financerait les projets socio-économiques et qui ne serait pas gonflée artificiellement par les montants de dettes annulées. Elle doit également être purgée des sommes qui profitent aux pays « donateurs » comme l'aide liée et les

---

<sup>10</sup> « Lettre aux Présidents d'Amérique latine à propos de la crise et des alternatives », 23 octobre 2008, [www.cadtm.org/spip.php?article3822](http://www.cadtm.org/spip.php?article3822)

prêts accordés aux taux inférieurs à ceux du marché ou encore les sommes qui n'ont rien à voir avec le développement comme les frais de scolarités des étudiants du Sud dans les pays du Nord ou encore les frais de « gestion » de l'immigration...

Enfin pour J-M. Severino : « La coopération internationale à l'échelle mondiale est nécessaire pour établir des cadres généraux de gestion : normalisation comptable, transparence financière, établissement de règles prudentielles sont les trois chantiers majeurs » (§48).

C'est vrai qu'il faut établir un cadre normatif international mais qui serait contraignant, donnant lieu à des sanctions judiciaires en cas de violation. Les crimes économiques et financiers devraient être reconnus et poursuivis devant les tribunaux ; les paradis fiscaux doivent être démantelés ; les fonds voutours interdits, etc...

La coopération internationale est bien entendu indispensable mais doit aller bien au-delà des cadres généraux de gestion préconisés par J-M. Severino. L'APD ne peut servir à réguler les marchés financiers, qui plus est, opaques et animés, entre autres, par des spéculateurs qui n'ont que faire des problématiques de développement et de coopération internationale.

Il faut également mener des audits de la dette des pays du Tiers Monde afin d'identifier toutes les dettes illégitimes qui ne doivent pas être remboursées. Soulignons que les Etats ont le droit de déclarer la nullité des dettes illicites et de les répudier unilatéralement<sup>11</sup>. Ces audits de la dette serviront également à désigner les responsabilités des

---

<sup>11</sup> Conclusions de la Rencontre internationale de juristes de Quito, juillet 2008, [www.cadtm.org/IMG/article\\_PDF/article\\_3622.pdf](http://www.cadtm.org/IMG/article_PDF/article_3622.pdf)

créanciers et des gouvernements des pays débiteurs pour engager leur responsabilité devant les tribunaux (voir le cas de l'audit national lancé par le gouvernement de Rafael Correa en Equateur en 2007 qui a rendu un rapport fort instructif<sup>12</sup>). Les audits permettront d'assainir les marchés financiers aussi bien du Nord et ceux du Sud.

Enfin, une nouvelle architecture financière internationale est nécessaire ; cela passe par l'abolition du FMI et de la Banque mondiale car elles sont irréformables et agissent au service des puissances du Nord<sup>13</sup>. En parallèle les pays en développement devraient renforcer leur autonomie en mettant en place une ou des banques du Sud qui financeraient des projets de développement socialement justes et écologiquement soutenables<sup>14</sup>. Il est aussi nécessaire qu'ils se dotent d'une monnaie du Sud et d'un Fonds monétaire du Sud.

L'Amérique latine fournit une série d'initiatives progressistes en matière de coopération internationale (comme la Banque du Sud ou encore l'ALBA) qui concrétisent partiellement le droit à l'autodétermination des peuples. Nous autres Européens-nés devons encourager ces avancées politico-juridiques en Amérique latine et nous en inspirer pour développer des formes de coopération similaires au niveau européen et mondial !

---

<sup>12</sup> Voir [www.auditoriadeuda.org.ec/](http://www.auditoriadeuda.org.ec/)

<sup>13</sup> E. Toussaint, *Banque mondiale, le coup d'Etat permanent*, op. cit.

<sup>14</sup> E. Toussaint, *Banque du Sud et nouvelle crise financière internationale*, CADTM, Syllepse, Paris, Bruxelles, 2008.

### Axe 3 : la gestion écologique de la planète

## L'écologie politique et sociale contre l'écologie de marché

*Geneviève Azam* \*

L'orientation nouvelle pour l'Aide publique au développement (APD), souhaitée par Jean-Michel Severino, s'appuie de manière essentielle sur la prise en compte des biens publics mondiaux. Elle s'applique tout particulièrement à l'environnement et à la gestion écologique de la planète. La détérioration des équilibres des écosystèmes locaux, la pollution des nappes phréatiques, l'épuisement des sols, la déforestation, l'accumulation de déchets toxiques, la destruction de la bio-diversité se traduisent par des pollutions globales dont le changement climatique constitue aujourd'hui la forme la plus visible. Les coûts écologiques croissants de la globalisation économique aggravent l'insécurité écologique et les risques dits anthropiques. L'environnement en général et plus particulièrement le climat, mais aussi la biodiversité, ne peuvent être traités seulement à un niveau local ou national. Ils exigent des engagements internationaux qui définissent un cadre pour des politiques locales. Ce sont des biens publics mondiaux qui engagent des responsabilités collectives.

---

\* **Geneviève Azam** est maître de conférence en économie, chercheuse à l'Université Toulouse II et membre du Conseil scientifique français de l'Association pour une taxation des transactions financières et pour l'aide aux citoyens (ATTAC).

Si un très large accord se dessine autour de la prise en compte des biens publics mondiaux en matière d'environnement, le contenu de ces politiques et la rhétorique sous-jacente sont loin de faire accord. Ils engagent des visions différentes et contradictoires des rapports Nord-Sud et des nouvelles formes de coopération à mettre en œuvre, tout comme des visions différentes de l'écologie, entre une écologie au fondement politique et social et une écologie de marché.

C'est dans ce contexte que nous replaçons l'analyse de l'APD menée par Jean-Michel Severino.

#### **APD, environnement et biens publics mondiaux**

Il existe plusieurs approches des biens publics mondiaux. Et d'abord, une approche économique, celle à laquelle se réfère Jean-Michel Severino. Elle est issue des travaux de P. Samuelson et elle est reprise notamment par les institutions internationales. Les biens publics et par extension les biens publics mondiaux sont des biens « par nature » non rivaux (la consommation d'une personne n'enlève rien à celle d'une autre, par exemple l'éclairage public) et non exclusifs (à la disposition de tous). Pour ces biens, le Marché est dit « défaillant » du fait de la difficulté à établir des droits de propriété ou des droits d'usage et la puissance publique doit s'y substituer, par la promotion notamment de partenariats public-privé. Au plan mondial et face aux risques globaux, selon cette perspective, à la défaillance du marché s'ajoute la défaillance des Etats : les biens publics mondiaux nécessitent donc une coopération des Etats, des firmes et des Organisations non gouvernementales (ONG) pour une « bonne et nouvelle gouvernance » selon l'expression consacrée par les institutions financières. Ainsi, la prise en compte de ces biens publics

doit permettre de corriger les défaillances du marché et conduire à un meilleur équilibre économique. La définition du PNUD, à la suite des travaux d'A. Sen et J. Stiglitz, corrige en partie cette approche dans la mesure où le caractère public d'un bien ne vient plus seulement de ses qualités intrinsèques comme précédemment, mais de choix socio-politiques au nom d'un « intérêt général mondial ». L'idée « d'intérêt général mondial » sous-entend une nouvelle coopération internationale, notamment dans le domaine environnemental, avec la prise de conscience de la vulnérabilité de la biosphère et de l'épuisement des ressources.

La catégorie des biens publics, analysée comme défaillance du marché, trouve une application essentielle en matière d'environnement et de gestion écologique de la planète. La croissance économique engendre en effet des nuisances, des dégradations de l'environnement, que le marché ne prend pas en compte, des « externalités négatives » selon les termes de l'approche économique. Ces externalités ne connaissent pas les frontières, elles sont globales et extra-générationnelles. Ce sont des biens publics globaux, ici plutôt des maux publics globaux, qui nécessitent une internalisation des coûts grâce à la fixation d'un prix. La mise en place d'un marché du carbone, avec un prix pour la tonne d'émission de CO<sub>2</sub>, constitue un exemple d'internalisation des coûts, qui devrait, selon cette logique, corriger les « échecs » du marché en matière d'environnement, le marché restant l'institution centrale de régulation.

Jean-Michel Severino s'appuie sur cette analyse pour re-définir l'APD et lui donner une légitimité « indiscutable ». Il s'appuie d'abord sur le fait que les pays en

développement produisent également des maux publics et doivent coopérer avec ceux du Nord pour en restreindre les effets afin de résoudre ensemble « les problèmes communs de l'humanité » (§37). Désormais, selon l'auteur, la problématique traditionnelle Nord-Sud doit s'effacer car « plusieurs gros pollueurs et générateurs d'émissions de gaz à effet de serre sont des pays en développement » (§49). Par ailleurs, souligne-t-il, les ressources majeures en biodiversité se trouvent également dans ces pays. Dans ce contexte nouveau, l'APD doit permettre de recréer entre pays du Nord et ceux du Sud une communauté de destins, « des destins indissociables » (§33), appuyés sur des logiques d'intérêt partagé ou pour le dire autrement des logiques « gagnant-gagnant ». Ainsi l'APD pourrait permettre de se délivrer d'une approche idéologique et trop souvent morale selon les termes de l'auteur, et conquérir une légitimité strictement économique, c'est-à-dire rationnelle et scientifique, fondée sur le calcul d'intérêts communs. La justice et l'équité, dans ce cadre là, ne sont plus des catégories politiques ou éthiques, elles peuvent être intégrées dans le calcul économique rationnel pour obtenir un fonctionnement optimal des marchés. L'analyse en termes de biens publics mondiaux permet ainsi, selon l'auteur, de s'affranchir d'une approche de l'aide envisagée de manière « caritative » et compassionnelle comme la lutte contre la pauvreté. C'est à partir de cela qu'il faut comprendre la critique formulée à l'adresse de la Banque mondiale et des institutions financières internationales. Ces dernières, remises en cause après les échecs de l'application stricte du consensus de Washington, ont habillé les politiques d'ajustement structurel d'objectifs de lutte contre la pauvreté dans les pays du Sud. Pour l'auteur, ces institutions se sont trouvées alors engagées dans une

conception caritative des relations Nord-Sud, favorisant d'un côté le libre-échange et la dérégulation, et d'un autre côté, pansant les plaies par des actions charitables d'urgence humanitaire. Il s'agit effectivement d'une critique d'un certain libéralisme, selon lequel l'action publique ne peut être conçue que dans une logique caritative. Mais il s'agit en même temps d'une critique libérale selon laquelle, formuler des objectifs sociaux, ici la lutte contre la pauvreté, à des politiques publiques, revient finalement à créer des systèmes d'assistance publique. L'auteur critique à juste titre l'instrumentalisation politique de l'aide par les « maîtres politiques » (§37), mais c'est finalement pour la défaire de tout contenu et projet politique.

### **La prégnance des croyances néolibérales**

Les critiques de l'APD, formulées par J-M Severino, souvent justes et percutantes au point de vue du constat, s'inscrivent dans le magma de la pensée néolibérale. Les présupposés de l'idéologie néolibérale vont bien au-delà, en effet, du rôle de la puissance publique, interventionniste ou pas ; elles posent la nature même de l'intervention publique. Celle-ci n'a de sens et de légitimité que si elle consiste à mettre en œuvre les cadres nécessaires à l'exercice de la rationalité économique, seule rationalité acceptable, c'est-à-dire au calcul d'efficacité économique. Le caractère *a moral* des biens publics globaux que suppose l'analyse économique débarrasse l'APD des présupposés éthiques et politiques qui nuisent à sa légitimité ; ainsi l'APD pourrait sortir de l'ornière et retrouver un « levier politique » (§41), débarrassé du sens normatif et centré sur la recherche de l'intérêt partagé.

Cette posture renoue explicitement avec ce que fut l'entreprise de démoralisation de l'économie politique. L'économie néo-classique s'est précisément construite sur la revendication de l'indifférence axiologique de l'économie (et donc du marché et du capitalisme) et sur la proclamation d'une science économique universelle, débarrassée de tout fondement normatif. L'économie, comme pure technique du calcul généralisé et universalisé, produirait des résultats neutres, l'économie se dit alors scientifique et non plus politique. Si les préconisations économiques produisent des catastrophes, c'est du fait de défaillances des acteurs, d'effets pervers, de défaut d'information ou de défauts de rationalité, du fait des limitations cognitives des acteurs. Il devient ainsi plus aisé de comprendre que, si les politiques dites de « lutte contre la pauvreté dans le monde » ne fonctionnent pas, ces politiques ne seront jamais mises en cause car finalement la responsabilité en incombe aux acteurs en général dans leur mise en œuvre de ces politiques, et plus particulièrement aux pauvres eux-mêmes. De ce fait toute considération éthique et politique est rejetée dans la métaphysique ou encore du côté de tentations totalitaires, ou de manière plus modérée, aux projets des « maîtres politiques » selon l'expression de J-M Severino. On retrouve dans ces développements des traces de la pensée de F. Hayek, qui occupe une place centrale dans le renouvellement des représentations et croyances économiques et selon lequel la formulation d'un projet social et politique construit, contient en germe les racines du totalitarisme.

### **L'APD et la diffusion d'une écologie asociale et apolitique**

Cette posture revient à dépolitiser l'écologie elle-même. Si une analyse en termes de classes, ou d'inégalités Nord-Sud est insuffisante pour analyser la crise écologique et rechercher les alternatives, il n'en reste pas moins que la crise écologique ne dissout pas les appartenances, les intérêts contradictoires, les conflits. Ce sont les sociétés du Sud, les plus dépendantes des écosystèmes locaux, qui d'ores et déjà sont les plus exposées aux conséquences des changements climatiques et des dégradations de l'environnement.

Les pays du Sud doivent pourtant être aussi engagés dans la lutte contre le changement climatique, car ils participent de la responsabilité collective vis-à-vis de la sauvegarde de la possibilité d'une vie humaine sur la planète. Mais cela suppose une action concertée, différenciée, prenant en compte les capacités inégales, les responsabilités inégales, les besoins inégaux et notamment la dette écologique des pays du Nord vis-à-vis du Sud. C'est contradictoire avec les propos de l'auteur qui préconise des régulations fondées « non pas sur une volonté a priori égalitariste, qu'aucun des grands ne sera prêt à assumer, mais sur des logiques auxquelles tous, pauvres et riches, peuvent adhérer » (§51). L'égalité des droits doit être au contraire le fil conducteur permettant de trancher entre des intérêts qui sont fortement contradictoires (comme le reconnaît d'ailleurs l'auteur lorsqu'il énonce que les pays riches n'assureraient pas une volonté « égalitariste »). Les négociations actuelles pour l'après-Kyoto en 2012, qui incluent désormais l'ensemble des pays du monde, illustrent cette situation. Elles portent

sur le niveau des contraintes à mettre en œuvre pour ne pas dépasser un seuil d'émission de gaz à effet de serre et sur le financement de « l'adaptation et de l'atténuation des effets du changement climatique », dans le cadre d'une « vision partagée ». Cette notion de « vision partagée » est contestée par les pays du Sud, notamment par le groupe des 77, soucieux de politiques différenciées et de reconnaissance de la dette écologique par les pays du Nord.

Vouloir abolir ou relativiser les différenciations Nord-Sud au nom d'un destin commun de l'humanité serait *l'ultime dépolitisation* de l'aide. Les injonctions au sauvetage de la planète, pour nécessaires qu'elles soient, peuvent faire émerger une écologie qui se voudrait *apolitique, asociale*, avec pour projet de réunir des masses humaines indifférenciées et fusionnées autour d'un objectif commun, une humanité réconciliée, pour sauver l'espèce « à savoir une sorte d'espèce humaine qui ressemble aux autres espèces animales et dont la seule « liberté » consisterait à conserver l'espèce »<sup>1</sup>. Une humanité uniquement préoccupée de sa survie en tant qu'espèce, serait une humanité qui perdrait le sens du politique. En effet, la survie est certes une condition nécessaire de l'existence humaine et l'entretien de la vie est aussi une marque de l'humanité. Elle est marquée toutefois du sceau de la nécessité, de la sphère des besoins à satisfaire, de la répétition, et non de la liberté qui permet les choix, la construction d'œuvres communes qui dessinent un monde commun, un habitat commun, un avenir, et qui distingue, sans le séparer, le monde des humains par rapport aux autres mondes du vivant

---

<sup>1</sup> H. Arendt, *Le système totalitaire*, Seuil, Paris, 1972, p. 173.

Mais le désir de s'affranchir de tout présupposé politique pour donner une légitimité supérieure à l'APD, fondée sur l'efficacité économique, ne résiste pas longtemps à l'épreuve des préjugés qui la fondent. L'impératif de croissance, constamment réaffirmé, n'est jamais passé à l'épreuve de la réflexion : croissance pour qui, pour quoi faire, comment et avec quelles ressources ? Pourtant, le rapport du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) 2007 est explicite à ce sujet : « L'une des plus rudes leçons qu'enseigne le changement climatique, c'est que le modèle économique de la croissance et de la consommation effrénée des nations riches est écologiquement insoutenable ». Et lorsque l'auteur passe à des préconisations plus concrètes en matière d'aide, on reste confondus lorsqu'il affirme que « les futures grandes étapes du progrès agricole au Sud impliquent l'emploi de technologies, notamment génétiques qui posent de sérieux problèmes d'externalités pour les pays développés. » Qui a décidé cela ? Ce ne sont sûrement pas les Argentins, qui après avoir été le fer de lance de la diffusion des Organismes génétiquement modifiés (OGM) en Amérique Latine, sous la direction de Monsanto, sont confrontés aujourd'hui à l'érosion des sols, au recul de la biodiversité, à l'augmentation de l'utilisation des pesticides, à l'exode rural et à la paupérisation, alors que la moitié des terres agricoles est remplie de soja Monsanto. Les « externalités » ne concernent pas seulement les pays développés ! Ce ne sont pas les paysans indiens, acculés au suicide par milliers, pour avoir emprunté afin d'avoir accès au miracle génétique, et pour se retrouver après plusieurs récoltes dérisoires, incapables de rembourser. Ce ne sont pas non plus les pays africains qui, comme la Zambie, ont dénoncé l'utilisation de l'aide alimentaire pour introduire massivement la

nourriture OGM en Afrique, au mépris de l'agriculture locale. Doivent-ils l'accepter au nom de leur survie et de la famine qui les guettent, alors que d'autres solutions existent ? On reste également confondus lorsque l'auteur explique l'intérêt des pays du Nord à « aider » ceux du Sud s'ils « veulent éviter que les mauvaises gestions environnementales *internes* à ces derniers n'affectent durablement les ressources naturelles au point de rendre inévitable des drames démographiques massifs ou des migrations irrépressibles » (§49). L'aveuglement qui consiste à envisager prioritairement les responsabilités propres, « internes » des pays en développement, au nom de l'intérêt bien compris des pays riches et sans remettre en cause les modalités d'un développement de ces pays, fondé sur la prédation infinie des ressources naturelles, est lourd de présupposés idéologiques. Les drames engendrés par les conséquences des déséquilibres écologiques et du changement climatique, ne sont pas « démographiques » mais sociaux. Et les réfugiés climatiques paient pour les mauvaises gestions environnementales internes aux pays du Nord et pour des modes de développement qui ont précisément soumis l'environnement aux lois de l'efficacité économique et de la rationalité économique.

La réduction du monde à un seul principe, à savoir celui de l'efficacité économique, apparaît aujourd'hui mortifère pour l'humanité. Si le climat, l'eau, la bio-diversité, sont des biens publics mondiaux ou des biens communs, les droits d'accès et d'usage doivent être définis dans un cadre international, sur la base de l'égalité des droits entre les humains. Cela suppose une redistribution des richesses à l'échelle mondiale qui elle-même, pour être effective, nécessite un changement profond des modes de production et

de consommation des pays du Nord et des mécanismes qui en assurent aujourd'hui la dissémination à l'échelle mondiale. Des ressources nouvelles, par le biais de taxes globales, doivent être levées pour assurer le financement des biens publics et permettre la transition vers des sociétés socialement et écologiquement soutenables. C'est dans cette perspective que l'aide publique au développement peut trouver son sens.

## Axe 4 : la santé

## L'aide au développement pour assurer la Santé pour tous ?

*Alison Katz \**

Si l'on considère que l'amélioration de la condition humaine est le but poursuivi du développement, il est difficile de revendiquer un quelconque succès sur ce plan, après trois décennies « d'aide au développement »<sup>1</sup>.

Cependant, si l'on considère que le but poursuivi est celui de l'extension de la politique étrangère pour assurer un contrôle continu sur les ressources humaines et matérielles des pays en développement, alors on peut certainement parler de succès, en constante amélioration... Le G8, les sociétés transnationales, les Institutions financières internationales (IFI) et, n'oublions pas, les institutions de l'aide au développement comme les banques, les agences et autres fondations ont renforcé ce contrôle des ressources nationales. David Sogge écrivait en 2002 : « Le pouvoir du marché et le pouvoir de l'aide partagent la même adresse (...) L'argent de l'aide et la plupart de ses destinations sont

---

\* **Alison Katz** est membre du People's Health Movement (PHM), sociologue et psychologue. Elle travaille depuis plus de 15 ans dans le domaine de la santé et du développement au sein d'ONG et d'agences onusiennes. Cet article a été traduit de l'anglais par le CETIM.

<sup>1</sup> Voir les nombreux rapports du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) ou encore de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD).

d'une importance mineure comparés aux grands enjeux de la balance commerciale militaire, mais l'aide est d'une importance majeure pour les élites mondiales.»<sup>2</sup> Le contrôle est probablement plus efficace aujourd'hui que sous les régimes coloniaux car il porte aussi sur les politiques nationales. Le pouvoir sans commune mesure des IFI fait que ces institutions peuvent décider des politiques macroéconomiques pour des dizaines de pays, avec souvent des résultats désastreux. Les prêts (connus sous le terme de *Trust Accounts*) accordés depuis quelques années par le Fonds monétaire international (FMI) sont aujourd'hui appréciés comme : « ... la capacité du fonds à maintenir une pression quasi-permanente sur un pays »<sup>3</sup>.

Quelle peut-être, dans ce cadre, la relation générale entre l'Aide publique au développement (APD) et la santé des populations ? Comme cela a été démontré par les plus grandes victoires sur les maladies, la pauvreté est le déterminant le plus important d'une mauvaise santé. Les déterminants majeurs de la santé et de la maladie sont à chercher en dehors du secteur de la santé, sans toutefois nier l'importance des soins de santé primaires. Or, dans la mesure où l'APD a, par moment, contribué à détruire l'agriculture de base des pays pauvres (et donc à miner la souveraineté alimentaire), promu la privatisation de l'eau, détruit les services publics et démantelé les systèmes de protection sociale, de par ses conditionnalités, elle a causé

---

<sup>2</sup> D. Sogge, *Give and take: what is the matter with international aid*, Zed Books, Londres, 2002.

<sup>3</sup> IBON, Management Committee of the Reality of Aid, *The reality of aid. An independent review of poverty reduction and development assistance. Focus on conflict security and development cooperation*, Quezon City et Zed Books, Londres, 2006, voir [www.realityofaid.org](http://www.realityofaid.org)

indirectement des morts et des maladies qui auraient pu être évitées.

Si l'on examine plus précisément l'impact de l'APD sur la santé, on s'aperçoit que les critiques majeures ont trait au fait que les programmes et projets de santé sont déterminés par les pays donateurs avec pour résultat général la satisfaction de leurs propres intérêts et non ceux des populations. L'APD est utilisée pour des programmes verticaux qui ne traitent que d'une seule maladie (avec, dans le lot, la fourniture des médicaments qui proviennent des industries pharmaceutiques du Nord).

Les soins de santé sont souvent compartimentés à un degré assez surprenant. Par exemple, lorsqu'une jeune femme est testée séropositive, elle ne peut recevoir aucun autre avis ou soin. Dans le cadre holistique d'une approche par les soins de santé primaires, une telle patiente aurait bénéficié des recommandations sur les modes de contraception et de protection lors des rapports sexuels, un traitement pour les infections chroniques (tuberculose, infections parasitaires, etc.), d'un test de grossesse et de conseils en nutrition et, peut-être qu'une enquête aurait été faite concernant ses enfants et leur santé.

Des programmes verticaux sont bien sûr nécessaires, mais dans des circonstances particulières. Lorsque les soins de santé sont délivrés de façon compartimentée, les buts de la santé publique en matière de prévention des maladies, de protection et de promotion de la santé sont sacrifiés. Les résultats positifs tendent à être cosmétiques, ne durent généralement guère et ressemblent plutôt à des cibles quantitatives (recherchées par les donateurs).

Cette dernière décennie est témoin d'une augmentation extraordinaire de la recherche de fonds privée et publique

pour la santé, pour des services et programmes dispensés par les ONG étrangères. Mais comme Laurie Garrett le souligne, ces efforts « sont largement non coordonnés et ciblent la plupart du temps certaines maladies, plutôt que la santé publique en général. Ce sont les Etats, les systèmes de soins de santé et dans une moindre mesure les infrastructures locales qui doivent améliorer la santé publique dans les pays en développement. »<sup>4</sup>

Cette situation regrettable a dramatiquement empiré aujourd'hui suite à la « fuite (ou drainage) des cerveaux », ceux du personnel de santé des pays en développement vers les pays riches. C'est un exemple particulièrement choquant des transferts de ressources du Sud vers le Nord<sup>5</sup>. Même à l'intérieur de son propre pays, un gouvernement peut voir fuir sa force de travail médicale vers des postes offerts par des ONG dont les salaires sont incomparablement meilleurs<sup>6</sup>.

La plupart des soins de santé de base sont fournis dans les pays pauvres par des ONG étrangères. Cela contredit totalement les principes d'autodétermination et de souveraineté tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration sur le

---

<sup>4</sup> L. Garrett, *The Challenge of Global Health*, Foreign Affairs, janvier/février 2007.

<sup>5</sup> Idem. N.d.l.e. Voir aussi B. Lloyd et D. Sanders, « Afrique du Sud : la fuite des cerveaux et son impact », in *La Santé pour tous ! Se réapproprier Alma Ata*, ouvrage collectif, PubliCetim n°s 27-29, éditions du CETIM, Genève, 2007 (www.cetim.ch).

<sup>6</sup> L. Garrett, op. cit. Par exemple, il y a dans le monde 60 000 ONG spécialisées dans le domaine du SIDA qui offrent des services dans les pays pauvres.

droit au développement<sup>7</sup>. Les besoins de base des populations, dont les soins de santé, devraient être assurés par des gouvernements élus démocratiquement, avec des infrastructures en état de fonctionnement, financées par un système solide basé sur la collecte d'impôts et *sans ingérences extérieures*<sup>8</sup>.

### **La Santé pour tous à travers un nouvel ordre économique international**

Il y a un peu plus de 30 ans, l'OMS et l'UNICEF ont organisé une conférence internationale à Alma Ata, dans l'ex-Union soviétique, sur les soins de santé primaires.

La Déclaration d'Alma Ata a clairement identifié les causes économiques et sociales de maladies et de morts qui pourraient être évitées, a placé le débat à l'échelle des structures internationales du pouvoir et a insisté sur le fait qu'il fallait adopter une approche large de la santé publique qui concerne les déterminants de la santé même s'ils sont extérieurs au domaine de la santé proprement dit<sup>9</sup>. Le développement social et économique, basé sur un nouvel ordre économique international, est d'une importance primordiale pour atteindre la Santé pour tous.

Les implications révolutionnaires de la Déclaration d'Alma Ata et la menace que cela représentait pour l'ordre établi n'ont pas échappé aux pays riches et puissants. Par conséquent, le projet de la Santé pour tous fut plus ou moins abandonné dans les deux années qui suivirent sa

---

<sup>7</sup> N.d.l.e. Voir à ce sujet T. Kunanayakam, A. Zacharie, W. Bello et R. Herrera, *Quel développement ? Quelle coopération internationale ?*, PubliCetim n° 30, éditions du CETIM, Genève, 2007.

<sup>8</sup> Evidemment l'urgence humanitaire dans le domaine de la santé et autres sera toujours nécessaire et justifiée.

<sup>9</sup> *La Santé pour tous ! Se réapproprier Alma Ata*, op. cit.

proclamation et la communauté internationale de la santé privilégia l'approche néolibérale de la santé<sup>10</sup>.

Concernant la perspective proposée par J-M Severino et par d'autres comme la Banque mondiale, il est important de comprendre que la santé en tant que droit humain ne relève pas d'une question de charité ou d'aide au développement. Le droit à la santé dépend de l'application d'un très grand nombre d'autres droits dont notamment les droits économiques et sociaux<sup>11</sup>. Pour qu'une population soit en bonne santé, il faut réunir des conditions de base comme les droits à l'alimentation, à l'accès à l'eau, au logement, à la sécurité physique, au travail et à l'éducation. Ces droits doivent être accordés de façon durable et certaine à travers des structures ou institutions sociales, mis en place et maintenus à travers un long processus de négociation et inévitablement en confrontation avec le pouvoir établi.

En somme, la santé des populations ne peut être dispensée à travers des programmes proposés par des acteurs puissants externes à ces mêmes populations et qui agissent selon leurs propres intérêts. La réalisation du droit à la santé doit avoir une base sociale, qui est elle-même créée et nourrie par les peuples à travers leurs luttes politiques et

---

<sup>10</sup> Voir pour plus d'informations : D. Werner D et D. Sanders , *Questioning the solution: the politics of primary health care and child survival*, Healthwrights, Californie, 1997, et A. Katz, « The Sachs Report: Investing in health for development or increasing the size of the crumbs from the rich man's table? » *International Journal of Health Services*, Part 1, Vol. 34, n° 4, 2004, pp. 751-773 et Part II, Vol. 35, 2005, pp. 171-188.

<sup>11</sup> UNHCHR, « Substantive issues arising in the implementation of the international covenant on economic, social and cultural rights », Observation générale 14, 2000.

sociales pour la réalisation de tous les autres droits qui leur permettraient d'accéder à une vie décente et digne.

### **La justification de l'APD par les biens publics mondiaux**

#### *Les maladies de la pauvreté*

Les maladies infectieuses prédominent toujours dans les pays en développement qui ont un taux élevé de mortalité infantile et un taux bas d'espérance de vie. Le SIDA, la malaria, les infections respiratoires, les maladies liées aux diarrhées, la tuberculose et d'autres maladies tropicales sont les principales causes de la mortalité.

On parle de *maladies de la pauvreté* car cette dernière est le déterminant le plus important. Mais les pays en développement souffrent également de taux importants des maladies dites occidentales (cancers, diabète, maladies du cœur) et donc d'un double fardeau. Il faut le répéter, ces taux élevés de mortalité et de morbidité reflètent simplement le fait que les conditions de base de la santé (nourriture, eau, réseau sanitaire, logement, sécurité, etc.) ne sont pas satisfaites. Ces taux ne sont en rien des maux publics mondiaux, mais des « maux de conditions misérables » qui ne sont, la plupart du temps, pas connus dans les pays riches. Nos nouveau-nés ne meurent pas de diarrhée ou d'infection de la gorge.

J-M Severino reproduit le slogan insipide « les épidémies ne connaissent pas de frontières » comme une justification phare de sa proposition de faire des Biens publics mondiaux (BPM) une raison d'être de l'APD. Mais les épidémies de la pauvreté sont confinées à une localisation géographique particulière... celle des pays les plus pauvres de la planète.

La prévalence du SIDA en Europe est par exemple de 0,1 % et dans beaucoup de pays européens de 0,01 %. Dans les pays de l'Afrique sub-saharienne, 25 % ou plus de la population sexuellement active est infectée (voir le dernier rapport d'ONUSIDA). De plus, les autres maladies de la pauvreté sont endémiques plutôt qu'épidémiques et le facteur critique déterminant leur prévalence est le non-fonctionnement du système immunitaire des populations souffrant de malnutrition chronique ou de sous-nutrition et de co-infections<sup>12</sup>.

En revanche, les maladies dites occidentales pourraient être de bonnes candidates pour les BPM si la communauté internationale de la santé pouvait abandonner cette tendance à la victimisation en reconnaissant ouvertement les causes environnementales de ces maladies, donc la pollution chimique et radioactive, l'industrialisation de l'alimentation (ayant pour effet de contenir de hauts niveaux de graisse, trop de sucre ou de sel responsables des maladies du cœur), etc. Mais les groupes de pression de ces industries s'opposeraient certainement à cela en revendiquant le fait que les régulations violent le libre marché, tout en continuant de profiter des réglementations imposées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). J-M Severino proteste-t-il contre le fait que les droits à une alimentation, un air et une eau sains ne bénéficient d'aucune protection juridique et peuvent être violés impunément ?

---

<sup>12</sup> Pour toutes ces raisons, la grippe aviaire, si elle se répandait, serait incomparablement plus dévastatrice dans les pays pauvres que dans les pays riches. N.d.l.e. Voir aussi A. Katz, « L'approche néolibérale du SIDA : vivre et laisser mourir ? », in *La Santé pour tous ! Se réapproprier Alma Ata*, op. cit.

*La résistance aux antibiotiques*

Le développement de la résistance microbienne aux antibiotiques (RA) et l'absence de nouveaux antibiotiques dans la recherche représentent ensemble une menace majeure pour la santé publique globale. La résistance est un résultat naturel, biologique de l'utilisation d'antibiotiques, mais l'utilisation responsable d'antibiotiques peut sensiblement réduire l'émergence et la sélection de bactéries résistantes. Comme pour les problèmes de l'eau, de la nourriture ou de l'énergie, la RA est une manifestation parmi d'autres de la crise capitaliste, en l'occurrence par l'utilisation incorrecte des antibiotiques et par l'échec à en développer de nouveaux permettant de mettre un terme au développement de la RA.

La sur-utilisation, la sous-utilisation et la mauvaise utilisation des antibiotiques accélèrent la RA (voir le site Internet REACT), mais toutes les formes d'utilisation incorrecte sont à relier au fait que les soins de santé, dont la consommation de médicaments, font partie d'un système de production ou de distribution axé sur les profits dans un monde inégal.

Une politique rationnelle de médicaments visant à minimiser le développement de la RA peut être correctement appliquée seulement dans des pays aux infrastructures de santé stables en mains nationales, permettant une couverture universelle, des diagnostics précis, employant un personnel médical bien formé et avec des usagers bien informés. On ne devrait pas oublier que la première étape pour une utilisation rationnelle des médicaments est que les conditions de base de la santé soient appliquées afin de maximiser la résistance des populations aux infections dans

un premier temps, leur évitant ainsi le recours aux antibiotiques.

Pour des questions de restriction de place, nous ne pourrions donner que peu d'exemples démontrant la façon dont les systèmes de santé, qui sont basés sur la recherche du profit, créent des conditions idéales pour un développement rapide de la RA. Une promotion agressive des médicaments débouche sur des sur-prescriptions médicales. Les médecins sont souvent influencés par des recherches médicales, financées par l'industrie pharmaceutique, aux résultats quatre fois plus favorables à cette dernière que les recherches entreprises par des instituts indépendants<sup>13</sup>. Si les patients n'ont pas les moyens de se payer des visites médicales ou des médicaments, ils achèteront des médicaments sur le marché noir (souvent en sous-prescription thérapeutique, connue pour favoriser la RA), et ce sans prescription ou avis médical. La moitié de tous les médicaments consommés dans le monde le sont sans prescription<sup>14</sup>.

L'utilisation d'antibiotiques dans l'élevage des animaux en Europe et en Amérique du Nord constitue environ la moitié du total de la consommation d'antibiotiques. Dans de nombreux pays, on fait ingurgiter aux animaux des antibiotiques pour améliorer leur croissance, et ce à de hautes concentrations. La moitié, au moins, de la consommation d'antibiotiques chez les hommes est basée sur des indications incorrectes (des infections la plupart du temps virales). En France, par exemple, cette consommation est quatre

---

<sup>13</sup> J. Lexchin et al, « Pharmaceutical industry sponsorship and research outcome and quality », *Systematic Review. British Medical Journal*, 31 mai 2003.

<sup>14</sup> REACT (Action for Antibiotic Resistance), *Cure with care: understanding antibiotic resistance*, Uppsala, Suède, mai 2007, voir [www.reactgroup.org](http://www.reactgroup.org)

fois plus élevée qu'aux Pays Bas. Ces abus pourraient être éliminés par la régulation effective des médicaments mais l'industrie est lourdement impliquée dans l'élaboration des politiques médicales et résiste vigoureusement contre toute ingérence dans ses activités.

Le développement et la production de nouveaux antibiotiques (suivant le développement de la RA) ne devraient pas être conduits par le secteur pharmaceutique privé, motivé par la recherche du profit. Contrairement aux idées reçues, la performance de l'industrie pharmaceutique en terme de recherche et développement est assez faible<sup>15</sup>, si le but est de satisfaire les vrais besoins. Peu de nouveaux composants sont trouvés puisque les entreprises se concurrencent entre elles dans le secteur profitable des médicaments dits « me too » (traduit par « moi aussi ») pour des maladies chroniques : plutôt que de chercher à développer de nouvelles classes d'agents antibactériens, les entreprises pharmaceutiques cherchent à modifier ou combiner les composants antibactériens existants, pour faire face à l'expiration imminente d'un brevet ou pour rivaliser avec une autre entreprise.

La RA est un exemple de « mal » public qui ne connaît pas de frontières. Il est aujourd'hui impératif pour la santé publique de s'appliquer à réguler le plus strictement possible la consommation d'antibiotiques et de mobiliser les

---

<sup>15</sup> Sous le régime actuel des brevets, les prix élevés des médicaments et les profits astronomiques réalisés par les firmes pharmaceutiques sont justifiés par les coûts prétendument élevés de la recherche-développement. Si le problème de la RA doit être résolu, ces mythes doivent aussi être dénoncés. Environ 14% des revenus d'une société pharmaceutique vont à la recherche-développement, contre 35% au marketing et à la publicité... Voir J-L LaMattina, *Drug truths: dispelling the myths about Pharma R & D*, Wiley, Londres, 2008.

institutions de recherches et académiques pour développer de nouveaux types d'antibiotiques à travers un effort international, financé publiquement. La recherche et les capacités de développement de l'industrie doivent être mobilisées pour cet effort, afin de servir le projet et non de le conduire. Si nous suivions les prescriptions de J-M Severino, qui préfère s'adresser au secteur privé et au marché, nous risquerions une rupture dans le contrôle des infections à l'échelle mondiale.

*Les systèmes de santé*

Il est avant tout important de comprendre que les déterminants sociaux et économiques de la santé se trouvent *en dehors* des systèmes de santé<sup>16</sup>. Comme nous l'avons vu précédemment, l'APD destinée à la santé ne s'occupe que rarement des causes premières des maladies et des morts qui auraient pu être évitées. Les activités qu'elle promeut sont souvent confinées à des interventions techniques qui sont dispensées à travers des programmes verticaux. La communauté internationale de la santé et de l'aide au développement a reconnu tardivement que, sans des systèmes de santé qui fonctionnent, la plupart de ses efforts étaient futiles. Ces dernières années, nous avons eu quelques espoirs pour que les programmes verticaux qui délivrent des traitements antirétroviraux aux patients atteints du SIDA puissent, dans une certaine mesure, contribuer à renforcer les systèmes de santé ; mais cela n'a pas eu d'effets significatifs.

---

<sup>16</sup> OMS, Commission sur les déterminants sociaux de la santé, *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health*, Rapport final, Genève, 2008.

Les systèmes de santé dans les pays développés sont dans un mauvais état et, la plupart du temps, cela résulte de l'application des remèdes imposés par les IFI. En plus d'un manque cruel de personnel de santé, la fourniture de médicaments est inégale, les recherches des laboratoires rares et l'équipement médical souvent délabré et usé. Les structures qui dispensent les soins de santé primaire sont souvent dans un tel état que des problèmes de santé qui auraient pu être résolus de façon satisfaisante deviennent des problèmes plus sérieux. Quelquefois ces maladies ne sont même pas traitées, aboutissant à des situations fatales.

Concernant la problématique des BPM, il faut être clair : si les systèmes de santé sont des biens publics, ils sont des biens publics *nationaux* plutôt que mondiaux. Selon l'approche des droits humains, cela implique que les services publics soient coordonnés en dispensant une couverture universelle et des soins complets pour tous.

Si l'APD continue de promouvoir l'agenda néolibéral de la mondialisation, de la privatisation de tous les secteurs, et si, comme J-M Severino, la Banque mondiale et les autres institutions continuent de proposer que les BPM en matière de santé soient utilisés pour promouvoir les soins médicaux privés et les assurances de santé privées dans les pays en développement, on peut être sûr que les systèmes de santé ne seront pas seulement faiblement performants, ils seront réduits à néant.

### **Le bien commun, les biens communs et la droit à la santé**

Le projet d'Alma Ata<sup>17</sup> de la Santé pour tous était, et reste, un projet de justice sociale destiné à atteindre le droit à la santé. L'approche des BPM, telle que conçue par la Banque mondiale, entre autres, est incompatible avec la justice sociale et les droits humains, tout comme l'APD lorsqu'elle est conçue comme un élément visant à maintenir l'ordre international actuel. Cette conception des BPM ne doit pas être confondue avec celle des « biens communs » qui promeut les droits collectifs, et donc l'utilité, entre autres, des services publics pour parvenir à la Santé pour tous.

La santé est un droit humain et une valeur absolue, qui n'a pas besoin d'être justifiée en terme de coût d'efficacité ou de contribution à la productivité. La Santé pour tous en 2000 n'était pas une utopie. C'était un projet admirable et qui aurait pu être atteint s'il n'avait pas été saboté par les pays les plus puissants, voyant en lui une menace au statu quo. C'était effectivement une menace. Mais étant donné le caractère destructeur et autodestructeur de l'ordre existant, particulièrement en termes d'écologie et de santé, il est encore plus urgent aujourd'hui pour les peuples de se réapproprier le projet d'Alma Ata, pour le bien commun de l'humanité.

---

<sup>17</sup> Pour en savoir plus, lire *La Santé pour tous ! Se réapproprier Alma Ata*, ouvrage collectif, op. cit.

## PROCHAINE PUBLICATION DU CETIM

(novembre 2009)

Traduction en français d'un livre  
de **Yash Tandon** \*

# EN FINIR AVEC LA DÉPENDANCE À L'AIDE

(titre original : *Ending Aid Dependence*)

Préfaces de **Samir Amin** et de **Benjamin W. Mkapa**

« Cet ouvrage tend principalement sur le long terme à ouvrir le débat sur l'aide au développement, et à permettre de développer un plan stratégique réalisable visant à mettre fin à la dépendance à l'égard de l'aide. Il faut que les mentalités et la stratégie de développement des pays tributaires de l'aide changent radicalement et que les peuples soient à la fois directement et plus fortement impliqués dans le développement de leur pays. L'architecture de l'aide institutionnelle doit être radicalement et fondamentalement restructurée à l'échelle mondiale. »

*Benjamin W. Mkapa, Président de la Tanzanie de 1995 à 2005.*

\* **Yash Tandon** a été le directeur du South Centre (Centre Sud) à Genève de 2005 à 2009. Ressortissant d'Ouganda, activiste politique et intellectuel, diplômé en économie et en relations internationales, il a enseigné dans plusieurs universités et a rédigé de nombreux articles scientifiques et livres sur notamment la politique africaine, la paix et la sécurité, le commerce et l'Organisation mondiale du commerce, l'économie internationale, la coopération Sud-Sud et les droits humains.

**A commander directement au CETIM (PubliCetim n° 34).**

Note aux libraires de France, Belgique et Luxembourg : s'adresser au *Collectif des éditeurs indépendants (CEI)*, 37 rue de Moscou, F-75008 Paris. Tél. : +33 (1) 45 41 14 38. Fax : +33 (1) 45 41 16 74, collectifediteursindependants@orange.fr

ISBN : 978-2-88053-075-4

12 CHF / 8 Euros, environ 200 pages