

Refonder l'aide au développement au XXI^e siècle

par Jean-Michel Severino

depuis quelque temps, l'aide publique au développement fait l'objet de discussions renouvelées tant chez ses acteurs multilatéraux que chez les bailleurs bilatéraux et dans les sociétés civiles. Elle a du reste connu plusieurs années de baisse substantielle, qui reflètent la fin du paradigme sur lequel elle vivait depuis presque cinquante ans et les doutes des décideurs et des opinions publiques sur son efficacité. Cette réflexion intensive débouche souvent sur une redéfinition de son objectif central : celui-ci devient la lutte contre la pauvreté, concept finalement plus précis que le développement. Un tel changement d'axe n'est pas sans conséquences sur les pays et les groupes sociaux bénéficiaires et sur les méthodes de travail et les secteurs investis par les programmes d'assistance.

Les raisons de cette nouvelle polarisation sont liées à l'accumulation de critiques rencontrées dans les années quatre-vingt-dix. Avec la fin de la guerre froide, l'aide au développement a perdu les soutiens et les justifications qu'elle y trouvait : la fidélisation et la clientélisation de pays du Tiers monde ne sont plus perçues comme des enjeux essentiels par les décideurs politiques. Parallèlement, sa part dans les flux financiers internationaux en direction des pays du Sud s'est marginalisée

au profit des investissements privés, même si ces derniers sont très inégalement répartis et négligent presque complètement l'Afrique noire. Cet affaiblissement politique et cette marginalisation financière ont rendu plus audibles les critiques de toutes sortes : critique de droite, qui accuse l'aide de distordre les marchés et de déresponsabiliser gouvernements et sociétés civiles, voire d'emprisonner les États bénéficiaires dans la dépendance à l'égard des subsides internationaux ; critique de gauche, pour laquelle l'aide s'est faite le vecteur de la globalisation et de la libéralisation des économies en développement, à leur détriment ; critique managériale, qui relève son inefficacité en comparant les volumes engloutis au cours des premières décennies d'indépendance avec les résultats obtenus, spécialement en Afrique noire ; critique de la société civile enfin qui, puisant dans les précédentes, accuse les appareils publics d'être coupés des bénéficiaires ultimes, de nuire à l'environnement, d'agresser les sociétés locales, de renforcer les inégalités et de conforter les régimes autoritaires en place... Face à cette avalanche et à l'extraordinaire succès médiatique et financier qu'ont parallèlement rencontré tous les organismes, publics comme privés, d'assistance humanitaire, le thème de la lutte contre la pauvreté est apparu, aux yeux des institutions publiques d'aide au développement, comme le seul qui pût les réconcilier avec des opinions publiques sensibles aux chocs médiatiques, acceptant des interventions à l'étranger sur des bases fortement émotionnelles, et exigeant des « retours sur investissement » concrets et rapides, qu'ils soient politiques, moraux ou financiers. Et c'est ainsi que successivement la Banque mondiale, le FMI, la Commission européenne, les banques régionales de développement et de puissants bailleurs de fonds bilatéraux comme le Japon ont adopté la lutte contre la pauvreté au Sud comme leur mission centrale.

La lutte contre la pauvreté est une mission légitime – et même une exigence morale. 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. Il est intéressant à ce propos d'observer la manière dont la Banque mondiale, pionnier dans ce mouvement idéologique, justifie cette nouvelle formulation – nullement prescrite par ses statuts – de sa mission. Son président Jim Wolfensohn prend en effet systématiquement soin de préciser que, si la lutte contre la pauvreté est une ambition moralement juste, sa nécessité est en fait d'ordre politique et touche à la stabilité mondiale : l'augmentation – relative et absolue – de la pauvreté déstabilise les gouvernements des pays en développement ; elle accroît les tensions internationales entre pays riches et pauvres, les pressions sur l'environnement et les risques de conflits locaux et internationaux. Derrière le slogan « publicitaire », c'est donc en pratique une approche bien plus globale qui

est visée, d'ailleurs en plus grande harmonie avec la pratique quotidienne de l'institution et les demandes des gouvernements-actionnaires-clients.

De fait, l'aide au développement 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. La fin de la guerre froide provoque des évolutions majeures, mais très différentes, dans ces trois ordres de références. Cette pluralité de fondements explique aussi pourquoi la présentation de l'aide au développement 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. Un bref passage en revue historique et prospectif de nos trois piliers permettra donc de comprendre pourquoi l'aide au développement ne va pas disparaître, comment elle sera instrumentalisée dans les années à venir, et comment même elle pourrait retrouver la légitimité économique qui lui a tant manqué dans la dernière décennie du siècle.



Du sanglot de l'homme blanc à l'épiphanie de la société civile

L'aide au développement a toujours reposé partiellement sur une dimension éthique et compassionnelle, comme les politiques intérieures qui placent le social au cœur de leur objet. Néanmoins, passions, valeurs et perceptions changent.

Nouveaux thèmes, nouveaux acteurs

Les complexes du colonisateur et les sentiments religieux ont notamment petit à petit cédé les premières places à des émotions publiques fortes suscitées par le spectacle de catastrophes humanitaires, qu'elles soient d'origine politique ou naturelle, ainsi qu'à l'indignation face à la violation des droits de l'homme par de nombreux régimes du Sud. Ces transformations sont à l'origine d'un renouvellement profond de l'approche du développement.

Elles ont en effet suscité la naissance de nouveaux mouvements associatifs de nature politique ou professionnelle (la frontière entre les deux n'étant d'ailleurs guère étanche), comme les mouvements d'urgence humanitaire ; ces nouveaux acteurs, à la limite de l'humanitaire et du développement, portent sur ce dernier un regard critique. Elles ont également « détourné » des masses financières importantes d'opérations de développement vers des secours d'urgence ou des activités de reconstruction ; la croissance des budgets d'urgence dans l'ensemble des aides publiques, bilatérales ou multilatérales, qu'ils soient confiés en gestion à des

associations privées ou mis en œuvre par les agences publiques elles-mêmes, s'est clairement faite au détriment des actions à long terme : soit que celles-ci soient jugées peu efficaces, soit que la multiplication des crises et la sensibilité croissante de l'opinion à ces dernières n'ait pas laissé d'autre choix. Enfin, elles ont introduit en force la politique dans l'aide au développement : la multiplication de mouvements de soutien aux droits de l'homme et à la démocratie, ainsi que de lutte contre la corruption, souvent associés à des mouvements de défense de l'environnement, a poussé les agences bilatérales et multilatérales à incorporer à leurs objectifs – parfois avec quelque embarras – un volet politique et éthique.

Démocratie et charité, les deux nouvelles mamelles de l'aide

L'aide au développement est ainsi de plus en plus sommée par les opinions publiques, profondément travaillées par cette société civile dynamique et dotée de puissants réseaux grâce à Internet, et d'un « front de lutte » prêt à organiser des manifestations radicales, d'œuvrer dans deux directions : en amont, travailler au progrès de valeurs politiques telles que la démocratie, les droits de l'homme, la probité ; en aval, se concentrer sur les drames humanitaires, dans des démarches opérationnelles qui associent de plus en plus étroitement des organisations non gouvernementales ou des mouvements politiques.

En ce qui concerne le premier champ, un important discours idéologique a été construit par des économistes ou politologues pour démontrer que le développement est ou sera le produit de progrès marquants sur le front des valeurs politiques et humaines. Ce discours est indispensable pour permettre aux institutions de développement d'incorporer le soutien aux processus démocratiques dans leurs objectifs opérationnels, en le « dépolitisant » et en en faisant un nouveau corpus de conditions « techniques » nécessaires au développement. Une grande conférence internationale s'est ainsi tenue à Séoul en novembre 1998, promue par le président coréen Kim Dae Jong et organisée essentiellement par la Banque mondiale, mettant notamment en scène Amartya Sen, alors tout récemment honoré du prix Nobel, et d'autres théoriciens souvent moins connus, mais non moins efficaces. Elle a plus ou moins « lancé » la Banque mondiale officiellement sur ce terrain, précédemment exploré (avec précaution) grâce au concept de « bonne gouvernance ». L'idée générale qui en est issue pourrait se résumer ainsi : l'aide internationale au développement est désormais en droit de s'intéresser à tout phénomène social puisqu'il est toujours possible d'y trouver une justification économique, notamment en termes de lutte contre la pauvreté.

Il serait toutefois plus honnête, plus lucide et plus rigoureux d'admettre les fondements purement politiques de ces nouvelles orientations. Les liens entre démocratie et performance économique et sociale sont en effet ténus. Pour s'en tenir aux toutes dernières années, on a pu observer des réductions massives de la

pauvreté par certains régimes dictatoriaux, qui ont même parfois maintenu des niveaux acceptables d'équité et d'égalité, tandis que des démocraties ont subi des échecs cuisants sur ce terrain. En Afrique, on peut se demander, en conscience, si les mouvements de promotion de la démocratie dans lesquels se sont engagés les principaux bailleurs de fonds ne sont pas partiellement responsables du chaos qui s'est emparé de régions entières – et de la régression économique qui en résulte. Inversement, certaines démocraties de pays en développement ont bien réussi, tandis qu'à l'évidence un grand nombre de régimes autoritaires ont connu un échec massif, comme tout observateur de l'Amérique latine et de l'Afrique dans les années quatre-vingt en conviendra. Enfin, s'il est indéniable que des problèmes politiques bloquent le développement de nombreux pays rongés par une corruption massive et paralysante, de prodigieux succès du développement et de la lutte contre la pauvreté se sont parfois accompagnés, comme en Asie orientale, d'une corruption élevée, laquelle d'ailleurs subsiste dans de nombreux pays développés. La crise asiatique de 1997 ne devrait à cet égard être instrumentalisée qu'avec précaution par le discours de la « bonne gouvernance », dans la mesure où, à l'évidence, elle reflète autant les dysfonctionnements des marchés internationaux que ceux des économies asiatiques. Disons que la « bonne gouvernance » et le progrès de la démocratie devraient être l'objectif d'un processus satisfaisant de développement, mais qu'ils n'en sont pas des conditions nécessaires.

Les secours aux populations frappées par des catastrophes majeures dues à l'homme ou à la nature peuvent sembler se rattacher plus aisément à la problématique de la lutte contre la pauvreté. Le danger est qu'ils s'y substituent complètement, comme l'ont montré les vastes redéploiements de l'aide au développement dans les dix dernières années. Nombre de gouvernements ou de théoriciens du libéralisme économique verraient volontiers cette tendance se poursuivre, dans la mesure où elle offre la possibilité de faire preuve de solidarité et d'engagement humanitaire sans remettre en cause les inégalités et injustices internationales auxquelles les plus riches sont eux-mêmes parties, ou les failles dans les processus de développement. Le rapport Meltzer du Congrès américain¹ en offre une bonne illustration. Ainsi par exemple perdue la contradiction entre la fermeture aux pays du Sud de marchés du Nord dont leurs économies auraient tant besoin, tandis que les pays de l'OCDE répandent sur eux, il est vrai avec une parcimonie croissante, une aide au développement incapable de susciter la croissance dans le contexte des politiques commerciales mondiales. L'attention de plus en plus vive accordée aux crises humanitaires révèle une nette évolution de l'opinion comme des gouvernements vers une approche caritative des relations Nord-Sud, parfaitement cohérente

1. *International Financial Institutions Advisory Commission to the United States Congress*, présidée par le professeur Allan H. Meltzer, décembre 1999.

avec la vision de l'ouverture commerciale comme outil privilégié de la croissance internationale, dont les pays de l'OCDE sont les premiers bénéficiaires. « *Your trade and my charity* », en somme, a remplacé le slogan « *Trade, not aid* ».

Disons-le clairement, et avec moins d'ironie : une part importante de l'opinion publique internationale réclame des progrès sensibles sur les plan éthique et démocratique à l'échelle internationale. Une autre partie importante de l'opinion, partiellement la même, s'intéresse aux chocs majeurs subis par des populations en détresse et accorde une faible valeur aux efforts de long terme entrepris en faveur du développement. Ces demandes n'ont que des rapports indirects et parfois contradictoires avec la réduction de la pauvreté dont les institutions d'aide au développement ont pourtant fait leur objectif pour récupérer, au profit de programmes en perte de soutien populaire, les émotions et les exigences éthiques de l'opinion publique des pays riches et de certaines élites des pays en développement.

Pour un bilan politique de l'aide au développement

La réticence à admettre les dimensions éthiques et politiques comme des objectifs à part entière de l'aide au développement, sans qu'il soit besoin d'un discours économique pour les soutenir, est d'autant plus regrettable que le bilan de l'aide sur ces deux terrains est sans doute « globalement positif » – certainement plus que son bilan économique, comme on le verra plus loin : s'il y a clairement des crises humanitaires oubliées, ou des zones du monde inaccessibles du fait de la guerre, de nombreux processus de secours ont été engagés dans les dernières années et se sont poursuivis dans des opérations de reconstruction massives et très rapides, malgré ce qu'en dit parfois une opinion légitimement impatiente (Cambodge, Mòzambique, Rwanda, Bosnie, Kosovo, Timor, Palestine...).

Le même type de bilan devrait être tiré sur le plan politique, quoiqu'avec plus de précaution : la communauté internationale a introduit de fait une conditionnalité démocratique qui a fortement pesé sur les petits pays dépendants, comme en Afrique, et a influé sur les comportements des « grands ». On lui doit en partie l'essor de mouvements démocratiques en Afrique subsaharienne, qui ont été puissamment appuyés de l'extérieur, tandis que la société civile du Sud reçoit un soutien sans cesse croissant qui l'aide à s'organiser. Enfin, la « bonne gouvernance » est devenue la vulgate des réunions internationales, un thème de travail des institutions d'aide au développement, et le parcours incontournable d'un pays qui veut bénéficier de crédits d'ajustement structurel des institutions de Bretton Woods ou de l'Union européenne. Il n'est bien entendu pas aisé, surtout à l'échelle d'une décennie, de tirer des conclusions définitives sur l'impact qu'a eu l'aide sur la gouvernance des sociétés du Sud, mais il est clair qu'elle a été profondément et directement instrumentalisée aux fins politiques que l'on vient d'évoquer.

Du blocus antisoviétique au syndrome des zones grises

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 anticomunistes, 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. On verra aussi plus loin qu'une autre mission stratégique-économique était confiée parallèlement aux institutions de Bretton Woods.

Nouvelles priorités géostratégiques, ou de l'ingratitude des maîtres

La chute du mur de Berlin a eu sur ce plan des conséquences considérables, qui ne font que commencer à se faire sentir.

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. Ces abandons ou ces exigences nouvelles ont été brutaux et se sont accompagnés d'une prise en compte assez négligente de leurs conséquences pour les populations. Il y eut bien sûr des exceptions pour des pays qui continuaient à représenter des enjeux stratégiques importants, ce qui n'était visiblement pas le cas, par exemple, de l'Afrique centrale. Il faut dire que le mur de Berlin est tombé à temps en ce qui concerne certaines zones du monde comme l'Afrique subsaharienne, où la crédibilité des régimes dictatoriaux avait chuté à des niveaux particulièrement bas. La situation de dépendance financière de ces derniers les avait aussi laissés profondément vulnérables à un chantage démocratique dont on a vu plus tard les limites.

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. L'importance des fonds publics consacrés à l'accompagnement des transitions, essentiellement en Europe de l'Est, a fortement restreint les aides aux anciens bénéficiaires, malgré les démentis officiels de l'époque. Parallèlement à « l'hémorragie financière humanitaire », un second emploi concurrentiel pour l'aide au développement est donc apparu. Nombre d'organisations bilatérales

et multilatérales se sont reconverties sur ce nouveau chantier. Celui-ci n'est toujours pas achevé, et l'on peut même parier sans grand risque que certains des nouveaux clients de l'aide, particulièrement dans les Balkans ou parmi les anciennes républiques soviétiques, demeureront longtemps dans le système d'assistance publique.

Nouvelles inquiétudes, nouveaux financements

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. Elle concerne tout d'abord des pays entrés dans une crise systémique liée, partiellement ou totalement, aux chocs économiques mondiaux : en Indonésie, les objectifs de croissance économique ou de lutte contre la pauvreté ont fait place, à compter de 1998, à des préoccupations d'intégrité nationale, de paix civile et de stabilité, justifiant des engagements financiers internationaux lourds, jusqu'à une réintégration partielle dans l'AID. Le cas de la Russie pourrait aussi être cité, dans la mesure où le soutien sans faille que lui a accordé un FMI habituellement plus regardant n'est évidemment pas étranger à des considérations de stabilité des marchés financiers internationaux et de géopolitique. Cette instrumentalisation de l'aide publique concerne aussi des zones où la croissance est modeste et les pays eux-mêmes stratégiquement mineurs, mais où les enjeux en termes de narcotrafic sont importants, comme l'Amérique centrale ou certaines zones andines. Les craintes de migration massive sont enfin un motif récurrent de soutien. L'Australie connaît une telle angoisse démographique face à l'Indonésie ; l'Europe inonde le Maghreb de subventions d'une utilité parfois problématique, pour les mêmes motifs ; la Turquie peut toujours compter, pour les mêmes raisons, sur l'appui des Allemands quand son cas est examiné dans les institutions de Bretton Woods.

Concluons en une phrase : 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, dont il est temps désormais de discuter.