

Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer
38, rue Saint Sabin
75011 Paris
tel/fax : 01 48 06 48 86
diffusion@eclm.fr
www.eclm.fr

Les versions électroniques et imprimées des documents sont librement diffusables,
à condition de ne pas altérer le contenu et la mise en forme.

Il n'y a pas de droit d'usage commercial sans autorisation expresse des ECLM.

L'aide publique au développement

Guillaume Olivier

L'aide publique au développement

Un outil à réinventer

Avec la contribution de Saïdou Sidibé
Préface de François-Xavier Verschave

Éditions Alpha
BP 2685 – Niamey
Niger

Éditions Ruisseaux d'Afrique
04 BP 1154 – Cotonou
Bénin

Éditions Charles Léopold Mayer
38, rue Saint-Sabin
75011 Paris
France

L'association Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer a pour objectif d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) et de ses partenaires. On trouvera en fin d'ouvrage un descriptif sommaire de cette Fondation, ainsi que les conditions d'acquisition des ouvrages et dossiers édités et coproduits.

Créées en 1997, **les Éditions Alpha** se proposent de contribuer au renforcement d'un environnement écrit par l'édition, la diffusion et la vente de documents en français, en anglais et en langues nigériennes. Cette maison a publié plus d'une cinquantaine de titres dont un certain nombre comme packager pour les institutions publiques, les agences de développement et les ONG.

Ruisseaux d'Afrique est une maison d'édition béninoise, née en 1998, à Cotonou. Spécialisée dans l'édition jeunesse, elle travaille aussi, en partenariat avec des éditeurs membres de l'Alliance des éditeurs indépendants, à la parution d'essais sur les grands défis de la mondialisation.

L'auteur

Ingénieur et économiste du développement, **Guillaume Olivier** a participé à de nombreux projets de développement dans l'Afrique des grands lacs et en Afrique subsaharienne. Il est également une personne ressource de l'association Biens publics à l'échelle mondiale (BPÉM), 210 rue Saint-Martin, 75003 Paris.

© Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer, 2004

Dépôt légal, 1^{er} trimestre 2004

Dossier FPH n° DD 135 * ISBN : 2-84377-084-X

© Éditions Alpha, 2004

Alpha * ISBN : 2-84551-071-3

© Éditions Ruisseaux d'Afrique, 2004

Ruisseaux d'Afrique * ISBN : 99919-40-14-6

Diffusion : Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer,
38 rue Saint-Sabin, 75011 Paris

Diffusion : Éditions Alpha, BP 2685, Niamey, Niger
Tél./fax : (227) 72 46 11 – Mél : edialpha@intnet.ne

Diffusion : Éditions Ruisseaux d'Afrique, 04 BP 1154, Cotonou, Bénin

Graphisme et mise en page : Madeleine Racimor

Maquette de couverture : Vincent Collin

*Ce livre est dédié
à tous les citoyens du monde
qui caressent l'espoir
et bâtissent les prémices
d'un monde plus juste.*

Remerciements

Je souhaiterais remercier vivement toutes les personnes qui m'ont encouragé dans ce projet ou qui m'ont aidé dans la conception, la rédaction et l'édition de ce modeste ouvrage.

Elles se reconnaîtront.

Préface

François-Xavier Verschave

La question de l'aide renvoie à celle du bien public

Une opinion publique internationale se constitue progressivement depuis la charte des Nations unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'amorce du processus de décolonisation. Le public mondial considère dans sa grande majorité que la misère frappant 15 à 30% des êtres humains est intolérable. Dans un pays comme la France, et malgré les incroyables avatars de l'aide publique au développement (APD), l'opinion publique souscrit encore très largement à sa nécessité; c'est même l'une des dépenses budgétaires les moins sujettes aux polémiques partisans. Les savants, et même les économistes sérieux, vérifient au terme de longues démonstrations qu'une humanité trop inégalitaire va vers des dysfonctionnements de plus en plus insupportables; les citoyens de base le savaient déjà.

Dans le même temps, cette aide publique au développement si peu contestée dans son principe n'a cessé d'être le théâtre de prédatons, d'escroqueries, de détournements, d'enlisements massifs – au point d'être trop souvent une « aide secrète au contre-développement », de faire prospérer les habitudes et les individus les moins reluisants du pays destinataire. En 1994, scrutant l'APD française avec Anne-Sophie Boisgallais (*L'aide publique au développement*, Syros), nous trouvions qu'à peine 2 % de cette aide étaient destinés à lutter contre la pauvreté. J'ai montré plus tard, dans *Noir silence* (Les arènes, 2000), qu'un pays était d'autant plus aidé par la France qu'il était riche de matières premières exportables – l'aide française ayant tout l'air d'un lubrifiant de leur exploitation. Du côté de l'aide multilatérale, point n'est besoin de rappeler les erreurs stratégiques majeures de la Banque mondiale, ses contradictions (elle aide les dictatures alors qu'elle a montré dans ses études que cela aggravait la situation), ses connivences avec les multinationales.

Tous ces égarements refusent le même repère et s'en éloignent. L'opacité des décisions et des circuits financiers, l'ingérence des nébuleuses politico-économiques qui prospèrent avec la mondialisation dérégulée, la pratique du secret et l'idéologie du « tout privé » se situent aux antipodes de la notion de « public ». Si un certain nombre de pays ont connu des progrès considérables dans la prestation généralisée de la santé et de l'éducation, c'est qu'une autorité étatique surplombant les intérêts privés a su imposer le caractère public de ces biens qui, auparavant, n'étaient accessibles qu'aux privilégiés ; c'est que, dans ces pays, les mouvements sociaux et civiques ont promu une culture de la chose publique, de la république.

Or, d'une part, la guerre froide et les multinationales ont trop souvent installé ou favorisé, dans les pays « décolonisés », des clientèles claniques plus ou moins mafieuses, au lieu d'États dignes de ce nom ; d'autre part, la déviation vers les paradis fiscaux de la moitié des transactions financières mondiales permet désormais de corrompre presque tous les pouvoirs et les

contre-pouvoirs, au Nord comme au Sud, de se jouer de toutes les lois et de tous les contrôles. S'il n'est pas remédié rapidement à cet effondrement de la «gouvernance», en commençant par quelques mesures urgentes en matière de droit et d'institutions internationales, l'humanité court à sa perte.

Espérons qu'elle ne le fera pas et que la création récente d'une Cour pénale internationale est l'amorce d'une prise de conscience. En ce cas s'ouvrira un formidable chantier : l'accès de tous les êtres humains à tous les Droits de l'homme, donc la conquête des biens publics à l'échelle mondiale. Un combat de plusieurs décennies, qui nécessitera, entre autres, des financements mondiaux. Alors, il faut en revenir à ce qui en fut l'amorce, l'aide publique au développement. Sa logique profonde, soutenue par l'opinion publique, ne doit pas être éteinte mais exaucée, dans un cadre politique sorti de la condescendance. Son volume financier devra de toute façon être accru. Et restera précieuse l'expérience acquise par tous ceux qui, en de nombreux domaines, ont vraiment cru à ce qu'ils faisaient, ont lutté solidairement contre la misère, arrachant des pans entiers de l'APD à la meute des prédateurs.

Une décennie après l'ouvrage cité plus haut, Guillaume Olivier reprend donc, sous un titre voisin, l'examen de *L'aide publique au développement*. Il le fait avec la compétence d'un expert pluridisciplinaire ; avec le souci pédagogique et la lucidité d'un militant qui a fréquenté les cercles où se démentait l'auto-satisfaction officielle ; avec l'expérience d'un responsable de terrain. Considérer l'APD comme la solution à la misère et à l'iniquité s'avère une impasse ; le pronostic devient moins pessimiste si on la voit comme une étape, complexe et délicate, dans la décolonisation des esprits et des pratiques – tantôt appui provisoire, tantôt repoussoir. Car il faudra bien sortir d'une histoire de mépris qui nous a divisés en aideurs et aidés, bailleurs et bénéficiaires... Guillaume Olivier est un guide sûr dans ce dédale.

En contrepoint, l'ancien ministre des Finances nigérien Saïdou Sidibé décrit ce que l'aide a fait, omis ou défait en son

pays. Le Niger ayant retrouvé la démocratie, l'on n'y est plus en ces dictatures où l'argent public a pour destination normale les comptes privés du clan au pouvoir. Mais la complexité ne disparaît pas pour autant car la compétition des intérêts privés, qui empêchent un choix public du meilleur usage de l'argent, demeure. Une fois encore, l'économique renvoie au politique – à l'échelle du Niger, de l'Afrique et du monde.

Introduction ¹

Conakry, 5 août 1999. Le peuple de Guinée enterre deux « martyrs de l'Afrique ». Quelques jours plus tôt, à l'aéroport de Bruxelles, dans le compartiment du train d'atterrissage d'un avion de ligne, on retrouve le corps sans vie de deux collégiens guinéens, Yaguine Koïta, 14 ans et Fodé Tounkara, 15 ans. Morts de froid au cœur de l'été, malgré d'épaisses couches de vêtements.

Sur eux, une lettre adressée aux « Excellences messieurs les membres et responsables de l'Europe ». Conscients des risques encourus dans cette tentative désespérée de venir étudier en France, les deux garçons exposent les « manques des droits de l'enfant » dans leur pays, la maladie, la faim, l'éducation défaillante. « Si vous voyez que nous nous sacrifions et exposons nos vies, c'est parce qu'on souffre trop en Afrique et qu'on a besoin de vous pour lutter contre la pauvreté et mettre fin à la guerre en Afrique ».

1. L'introduction s'inspire de la plaquette de présentation BPEM, *Promotion et prospective* de l'association Biens publics à l'échelle mondiale (BPEM). Site Internet : www.bpem.org.

Dans sa simplicité et sa nudité, ce message ultime à la fois émouvant et bouleversant a gêné ses destinataires, les « responsables de l'Europe ». Ils savent bien la chute et l'inadaptation des budgets d'aide au développement. L'appel gêne aussi le public échaudé par les effets pervers de l'aide traditionnelle, progressivement convaincu d'une priorité politique : laisser les peuples africains se choisir des pouvoirs légitimes, qui sauront gérer et développer les ressources locales dans l'intérêt collectif.

Il n'empêche. Le passif de l'histoire et les inégalités qu'elle transmet continueront de produire leurs effets. Ce que nous disent à leur manière les deux jeunes Guinéens, c'est que les mécanismes économiques et financiers ont laissé sur la touche des populations entières, c'est que l'aide publique au développement est à la fois insuffisante et inadaptée, c'est qu'il doit exister des « biens publics à l'échelle mondiale » – selon le titre d'un rapport majeur publié par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Si l'on ne veut pas que la planète s'embrase en des conflits sans précédent, il faudra bien respecter les droits élémentaires inscrits dans les chartes internationales – à la vie, aux soins, à l'éducation... Il faudra bien organiser l'accès de tous à ces biens-là, et bâtir dans cet objectif les prémices d'une nouvelle solidarité internationale. Fodé et Yaguine ont engagé leur vie pour nous le faire comprendre...

1.

La mondialisation, richesses et inégalités

« Les doutes émis sur l'ordre économique mondial, qui vont bien au-delà des manifestations organisées, sont à considérer à la lumière à la fois de la misère immense et de la prospérité sans précédent que connaît le monde. Car, même si ce monde est incomparablement plus riche qu'il ne l'a jamais été, c'est aussi le lieu de privations extrêmes et de saisissantes inégalités. »

Amartya Sen, prix Nobel d'économie, 1999².

Un phénomène qui s'accélère

Un processus inscrit dans notre histoire

La mondialisation n'est pas un phénomène nouveau. Pendant plusieurs millénaires, dans le sillage des conquêtes, des voyages, du commerce et des migrations, les échanges entre les peuples et entre les sociétés se sont progressivement développés, jouant

2. Amartya Sen, « Dix vérités sur la mondialisation », *Le Monde*, 7 juillet 2001 (www.lemonde.fr).

dans plusieurs directions : culturelle, religieuse, sociale, politique et économique. Au fil des siècles, nombreux ont été les exemples de brassages des cultures, de syncrétismes religieux, de propagations du savoir et des découvertes. Comme aiment à le rappeler nos professeurs d'histoire, la science et la technologie arabes, la philosophie et l'historiographie de l'islam étaient déjà insérées entre le monde de Charlemagne et l'Antiquité classique.

Plus récemment, les progrès scientifiques et techniques ont dynamisé ces échanges. Ainsi, la construction des chemins de fer aux États-Unis et dans une Europe de l'Ouest en pleine industrialisation, au XIX^e siècle ; l'arrivée des *steamers*, réduisant considérablement les temps des trajets maritimes ; la mise en place des premières lignes aériennes commerciales ; dans le sillage du transistor, l'apparition des premiers équipements radiophoniques et télévisuels...

La mondialisation s'est donc inscrite au fil des découvertes et des évolutions de notre histoire. Comme le rappellent Amartya Sen ou Edward Saïd, elle a façonné un héritage mondial de l'interaction, et les mouvements contemporains s'inscrivent dans cette histoire.

Ce phénomène s'est en revanche considérablement accéléré ces deux dernières décennies – comme catalysé par les récentes évolutions dans les secteurs des transports et des nouvelles technologies de l'information.

La récente accélération du phénomène

Le développement spectaculaire des moyens de transport (trains à grande vitesse, voitures rapides et confortables, navires hydroglisseurs, avions à réaction, appareils supersoniques), rendu possible par l'évolution des moteurs, la découverte des matériaux composites et les nouvelles applications électroniques, a bouleversé le rapport espace-temps. Si le trajet Paris-Lyon prenait en 1980 une demi-journée en train Corail, le TGV permet de s'y rendre aujourd'hui en moins de deux heures et place la capitale française à trois heures de Marseille ou du

centre de Londres. À terme, le train européen à grande vitesse reliera Londres, Bruxelles, Liège, Paris, Strasbourg, Rennes, Marseille, Bordeaux, Turin et Barcelone, permettant, au départ de ces villes, une connexion avec les réseaux ferroviaires de six pays européens. De même, la multiplication des lignes et des compagnies aériennes, qui de surcroît proposent des prix de plus en plus bas, a fait exploser le nombre des passagers sur les moyennes et longues distances.

Parallèlement au développement des transports s'est produite une révolution dans les technologies de l'information, rendue possible par l'invention du microprocesseur. Celui-ci, guère plus gros qu'un carré de chocolat, permet désormais l'acquisition et le traitement de plusieurs centaines de millions d'instructions par seconde (2 GHz pour le Pentium IV), une performance qui ne fait qu'augmenter puisque sa vitesse de calcul double en moyenne tous les 18 mois³. Cette accélération n'a pas seulement ouvert la voie aux supercalculateurs et aux micro-ordinateurs : dans le sillage du circuit intégré et de la carte à puce, elle a permis le développement fulgurant du réseau mondial Internet, de la télédiffusion des données numériques et de la commercialisation grand public des téléphones portables.

L'essor considérable des moyens de transport et des technologies de l'information a permis une démocratisation sélective : tous les individus « connectés » à l'économie mondiale ont pu accroître de façon exponentielle leur accès à l'information, leur liberté d'initiative et enfin la complexité de leurs opérations⁴.

Montée en puissance des forces économiques et financières

Le récent développement des transports et des technologies de l'information a également bouleversé les modes de

3. *Rapport mondial sur le développement humain*, Programme des Nations unies pour le développement, 2001 (www.undp.org).

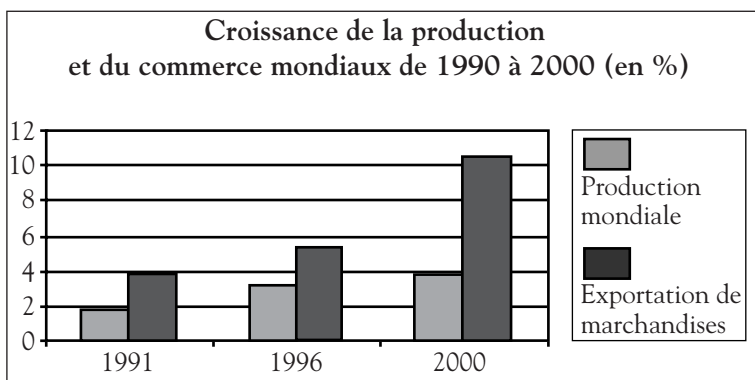
4. Thomas Friedman, *The Lexus and the Olive Tree*, Farras Straus and Giroux, 2000.

production et d'échange entre les sociétés. Les entrepreneurs ne raisonnent plus seulement en termes de produit à imposer sur le marché, mais en termes de séduction des consommateurs. Il s'agit pour eux, sous peine de « boire le bouillon », de s'adapter non seulement à une demande sans cesse changeante mais à une concurrence de plus en plus vive dans un marché mondial où l'offre et la demande sont créées par des acteurs informés, interconnectés et agissant en temps réel. « Penser global sur un marché mondial » marque la naissance de l'économie en réseaux. Robert Reich illustre ce phénomène nouveau par l'exemple d'une automobile : autrefois fabriquée dans une seule et gigantesque usine de fabrication, d'assemblage et de montage, l'automobile des temps modernes est désormais dessinée par un concepteur artistique californien, conçue dans un bureau d'études américano-coréen, fabriquée par une quarantaine d'entreprises sous-traitantes en Angleterre, en France, au Brésil, en Argentine, en Inde, au Vietnam, à Taiwan et en Corée, assemblée aux Pays-Bas puis commercialisée en Amérique du Nord, en Europe et en Asie du Sud-Est par des réseaux de distribution franchisés – et dans le reste du monde grâce à une présentation interactive sur Internet gérée par des sociétés de marketing franco-britanniques⁵...

Dans ce nouvel environnement, on a assisté à une montée en puissance progressive des firmes multinationales (ou transnationales) dont les cent premières, employant plus de six millions de salariés en dehors de leur pays d'origine, ont vu leurs actifs croître de 10 % par an dans toute la seconde partie des années quatre-vingt-dix : cela représente au total plus de 20 000 milliards de dollars, soit six fois le PIB français. Les multinationales contribuent aujourd'hui pour un quart à la production mondiale, et les échanges entre leurs filiales représentent plus d'un tiers du commerce international.

5. Robert Reich, *L'Économie mondialisée*, Dunod, 1997.

Ce dernier a connu un essor sans précédent depuis le début des années quatre-vingt-dix. Facilités par l'économie en réseaux, les échanges commerciaux ont augmenté de 6,5 % par an en moyenne entre 1990 et 2000 pour atteindre 6 000 milliards de dollars – deux fois et demie plus vite que la production mondiale.



Organisation mondiale du commerce⁶, 2002.

(L'année 2001 n'est pas représentée puisque, compte tenu des événements du 11 septembre, elle présente une singularité frappante avec une croissance de + 1 % en production et – 1 % en exportations.)

La mondialisation financière, qui consiste en la suppression de l'intervention des États dans les marchés financiers, d'une part, et la libéralisation des systèmes bancaires, d'autre part, a pris son essor après l'éclatement du système de *Bretton Woods* en 1971⁷. « Accompagnant et renforçant la mondialisation des

6. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) a été créée en 1995 par l'accord de Marrakech, qui concluait les négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay. Elle a succédé au GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) et vise à promouvoir et créer un cadre pour les règles du commerce international. Elle compte, depuis la récente adhésion de la Chine, 144 États membres. Son directeur général est Supachai Panitchpakdi (Thaïlande), qui succède au Néo-Zélandais Mike Moore. Site Internet : www.wto.org.

7. Abandon des changes fixes en 1971 et adoption du système des taux de change flottants en 1973.

processus productifs et des firmes », pour reprendre l'expression de Pierre-Noël Giraud, la globalisation financière s'est sensiblement accrue ces dernières années ; le poids des flux de capitaux dans le PIB mondial a plus que doublé, passant de 7 à 15 % au cours de la décennie quatre-vingt-dix. Les investisseurs institutionnels, notamment les fonds de pension, centralisent aujourd'hui des sommes colossales qui s'accroissent rapidement avec l'effet des rendements financiers sur les différentes places boursières mondiales (malgré les cours quelque peu chaotiques de ces deux dernières années...). En 1995, le montant total des actifs financiers des investisseurs institutionnels des pays de l'OCDE (98 % du total mondial) s'est élevé à 21 000 milliards de dollars, soit environ les deux tiers du PIB planétaire⁸.

La mondialisation n'est pas en soi une folie. Comme le souligne Amartya Sen, « elle a enrichi la planète du point de vue scientifique et culturel, profité à beaucoup sur le plan économique aussi. Il y a quelques siècles à peine, la pauvreté et une vie « misérable, bestiale et brève », comme l'écrivait Thomas Hobbes, dominaient le monde, à l'exception de rares poches d'abondance. En maîtrisant cette pénurie, la technologie moderne, de même que les échanges économiques, ont eu leur importance. Les situations précaires ne peuvent s'inverser si les plus démunis sont privés des bienfaits considérables de la technologie contemporaine, de la solide efficacité du commerce et des échanges internationaux, enfin des avantages sociaux autant qu'économiques à vivre dans une société ouverte plutôt que fermée⁹ ». La mondialisation commerciale, économique et financière a créé des richesses et permis d'améliorer considérablement les conditions de vie de millions d'individus « connectés » à l'économie-monde. Les réformes entreprises ces deux dernières décennies dans les pays aux revenus faibles et

8. François Chesnais, *Tobin or not Tobin?*, L'Esprit Frappeur, 1999.

9. Amartya Sen, article cité.

intermédiaires ont également stimulé leurs taux de croissance économique, comme en témoignent les succès relatifs en Ouganda, en Bolivie et en Chine, brandis par les institutions financières internationales.

Cependant, en mettant face à face des entreprises multinationales et des consommateurs solvables, le système actuel de mondialisation des échanges et de la finance marginalise progressivement les populations les plus pauvres, au Nord comme au Sud. Cette marginalisation s'amplifie en l'absence quasi totale d'un système de redistribution, que seule une internationalisation de la justice, des droits sociaux et de la politique serait à même de garantir. Une internationalisation qui peine à se concrétiser... comme en témoignent les difficultés de l'OIT (Organisation internationale du travail) à faire respecter les règles internationales en matière de droit du travail, les négociations en cours à l'OMC, largement défavorables aux biens et aux services publics, ou encore la faiblesse des agences onusiennes spécialisées. En l'absence de politiques de redistribution fortes, le fossé qui sépare les *in* et les *out* de la globalisation s'élargit, provoquant une dégradation des services, accentuant l'endettement sans développement, attisant les tensions sociales, avec pour corollaires la montée des frustrations et la perspective d'affrontements de blocs...

Un processus générateur d'inégalités et de dégâts

La mondialisation économique et financière s'est opérée en l'absence quasi totale d'un système adéquat de justice et de politiques de redistribution censées garantir le respect des droits fondamentaux, essentiel à tout développement sociétal.

Elle s'est même effectuée de manière brutale au regard de populations entières, touchant plusieurs milliards d'individus. La vitesse à laquelle les institutions internationales ont imposé leurs dogmes néolibéraux (ouverture des barrières commerciales,

libéralisation des marchés de capitaux et privatisation) a contribué à aggraver la situation déjà précaire de centaines de millions de personnes dans des pays qui n'ont pas eu le temps de renforcer au préalable leurs institutions, leur législation et leur système de protection sociale, à l'instar de la Russie où les conditions de vie ont même régressé au cours des dix dernières années. Formés pour la plupart dans les prestigieuses écoles anglo-saxonnes, les experts économistes à la tête des institutions financières internationales – notamment le Fonds monétaire international (FMI)¹⁰ et la Banque mondiale¹¹ – ont appliqué des modèles basés sur des hypothèses approximatives sinon erronées, comme par exemple la circulation totale de l'information entre les agents économiques. Le témoignage de l'ancien économiste en chef de la Banque mondiale, Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie en 2001, est venu confirmer les rapports d'évaluation commandés, mais non publiés, par les institutions en question : « On a préconisé la libéralisation des marchés financiers sans avoir la moindre preuve qu'elle stimulait la croissance économique [à laquelle les emplois sont liés]. Dans d'autres cas, cette politique économique, devenue le « consensus de Washington », s'est révélée inadaptée à des pays qui se trouvaient aux toutes premières phases du développement, ou tout au début de la transition. [...] En exigeant que les pays en développement suivent des politiques monétaires restrictives, le FMI leur a imposé des taux d'intérêt qui auraient interdit toute création d'emploi même dans le contexte le plus favorable. Et, comme le commerce a été libéralisé avant la mise en place de filets de sécurité sociale, ceux qui ont perdu leur emploi ont été précipités dans l'indigence. [...] Dans bien des pays, des erreurs de calendrier et de rythme ont abouti à une hausse du chômage et de la pauvreté. [...] Et enfin, dans les pays qui ont connu un peu de croissance, celle-ci a profité aux riches et tout particulièrement aux très riches (les 10 % supérieurs); la pauvreté est

10. FMI : www.imf.org.

11. Banque mondiale : www.worldbank.org.

restée forte ; parfois, les revenus des plus défavorisés ont baissé. [...] Donc, trop souvent, la libéralisation n'a pas apporté la croissance promise, mais a accru la misère¹². »

Inégalités de revenus

Selon le président de la Banque mondiale, James Wolfensohn, sur une population de plus de 6 milliards d'individus, 2,8 milliards vivaient avec moins de 2 dollars par jour en 2000 – dont 1,2 milliard avec moins d'un dollar par jour. Ces derniers étaient 22 fois moins riches que les Américains en 1980, ils le sont aujourd'hui 86 fois moins¹³.

L'édition 2000 des *Indicateurs mondiaux du développement* rappelle qu'un sixième de la population mondiale se partage 80 % du revenu de la planète, alors que la moitié la plus pauvre de la population ne bénéficie que de 6 % du revenu, soit 2 dollars par jour et par individu en moyenne¹⁴. La chute de la plupart des monnaies du Sud, qui n'ont pas résisté à l'hégémonie du dollar, a notamment contribué à creuser ces inégalités de revenus.

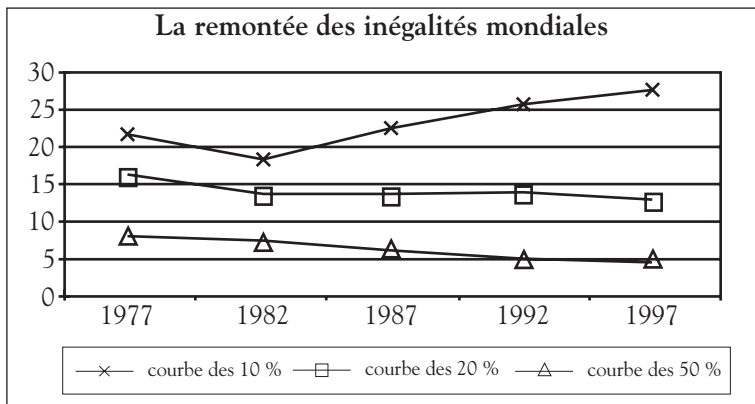
Notons au passage qu'en 2001, les trois personnes les plus riches du monde possédaient ensemble une fortune supérieure à la production annuelle totale des 49 pays les moins avancés (PMA) – un quart des États de la planète et un dixième de la population mondiale¹⁵.

12. Joseph Stiglitz, *La Grande Désillusion*, Fayard, 2002.

13. Si, globalement, la proportion de personnes vivant dans l'extrême pauvreté a très légèrement décliné entre 1990 et 1998 (de 29 à 24 %), la pauvreté a augmenté dans plusieurs régions du monde notamment en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud.

14. Banque mondiale, 2000, chiffres donnés pour l'année 1998.

15. La liste des 49 pays les moins avancés (PMA) est publiée et remise à jour annuellement par les Nations unies en fonction de trois critères : bas revenu (PIB/hab. inférieur à 900 dollars), retard dans le développement social (malnutrition, santé, taux de scolarisation et d'alphabétisation) et vulnérabilité économique.



Lecture: La courbe des 10 % mesure l'écart de revenus entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres. *Idem* pour les courbes de 20 % et de 50 %.

Source: A. Melchior, *World Economics*, juil.-sept. 2001, cité dans *Alternatives économiques*, 3^e trim. 2002.

Inégalités dans la production, le commerce et les investissements

Qu'il s'agisse des chiffres de la production, du commerce ou des investissements, les écarts se sont creusés entre riches et pauvres.

Depuis vingt ans, la production de richesses s'est ralentie dans toutes les régions du globe, hors la Chine et l'Inde. Mais de nombreux pays en développement ont connu une croissance inférieure à la moyenne mondiale. Dans le groupe des pays les plus pauvres, le taux de croissance par habitant est passé de 3,6 % en 1980 à un peu moins de 1 % vingt ans plus tard¹⁶. Il est même devenu négatif en Afrique subsaharienne durant les deux dernières décennies du XX^e siècle, compte tenu d'une croissance démographique forte (3 % en moyenne).

16. M. Weisbrot, D. Baker, E. Kraev, J. Chen, *Carte de score de la mondialisation 1980-2000 : 20 ans de régression*, Center for Economic and Policy Research et Attac. Site Internet d'Attac: <http://attac.org>.

Les trois milliards d'habitants des pays en développement produisaient 30 % des richesses mondiales en 1980. En 2000, ils étaient plus de cinq milliards mais ne contribuaient plus qu'à 21 % de la production mondiale¹⁷... Selon un récent rapport de la Banque mondiale, le poids total des pays en développement, où vivent huit habitants de la planète sur dix, reste marginal dans l'économie mondiale, ne représentant que 33 % du commerce international, 21 % des richesses produites, 16 % des investissements directs et 8 % des flux financiers internationaux.

Le poids des pays en voie de développement dans l'économie mondiale (en %)

%	Flux financiers internationaux	Investissements directs	Production mondiale	Commerce mondial	Population mondiale
1991	11,8	22,3	19,8	26,5	84,1
1995	12,4	32,3	22,5	29,5	84,6
2000	7,6	15,9	20,7	33,4	85,2

Source : *Rapport sur le financement du développement*, Banque mondiale, 2001.

Concernant les entreprises multinationales, la prééminence des pays riches est incontestable : 90 % des 200 premières multinationales appartiennent à cinq pays seulement (États-Unis, France, Royaume-Uni, Allemagne et Japon)¹⁸.

Enfin, 92 % de la capitalisation des marchés d'actions et d'obligations se situaient aux États-Unis, en Europe et au Japon

17. *Alternatives économiques*, septembre 2000. Site Internet : www.alternatives-economiques.fr.

18. « Ces firmes géantes qui se jouent des États », *Le Monde Diplomatique*, décembre 1999 (www.monde-diplomatique.fr).

en 1999, une concentration plus importante encore que celle du PIB, du commerce et des multinationales.

*Une dette gigantesque*¹⁹

Pendant que les pays les plus pauvres continuent de rembourser péniblement leur dette, les pays à revenu intermédiaire s'enfoncent dans le surendettement. Mise en place en 1996 par les États créditeurs et les institutions financières internationales, puis « renforcée » en 1999, l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE) ne s'est pour l'instant pas révélée capable d'alléger de manière significative le fardeau de la dette : en raison des critères utilisés, sur les 41 pays initialement éligibles, seuls 35 devraient, à terme, intégrer l'initiative PPTE, ce qui correspond à une réduction de 73 milliards de dollars du stock de leur dette. Cela ne représente que 20 % de la dette publique des pays à faible revenu et moins de 3 % de la dette totale des pays en développement.

L'endettement extérieur public des pays en développement atteignait 2 600 milliards de dollars en 2000, soit quatre fois le niveau de 1980. Son poids relatif s'est également aggravé : il représentait, en 2000, 37 % de leurs PNB cumulés, deux fois plus qu'en 1980, et 114 % de leurs recettes d'exportations, contre 84 % vingt ans auparavant. Certains États consacrent près de la moitié de leur budget à rembourser la dette (service de la dette), ce qui réduit considérablement leurs possibilités d'investir dans des projets de développement.

Les régions les plus frappées par le surendettement sont l'Afrique subsaharienne et l'Amérique latine. Avec une dette totale s'élevant à 206 milliards de dollars, la première encourait en 2000 un service de la dette équivalent à 10 milliards de dollars, soit trois fois le niveau de 1980. Quant aux pays latino-américains, le stock total de leur dette a triplé en vingt ans pour

19. Se reporter à la très instructive Plate-forme Dette et Développement (Plate-forme d'information et d'action sur la dette des pays du Sud) : www.dette2000.org.

atteindre 810 milliards de dollars en 2000. Le Brésil, par exemple, doit rembourser annuellement plus que ce qu'il perçoit de la totalité de ses recettes d'exportation²⁰!

Détérioration des indicateurs en matière d'alimentation, de santé et d'éducation

Selon les chiffres de la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture)²¹, on compte environ 800 millions de personnes sous-alimentées dans les pays en développement, 27 millions dans les pays d'Europe de l'Est et en Russie, et 11 millions dans les pays développés. On estime par ailleurs à deux milliards le nombre d'individus souffrant de carences alimentaires. Un récent rapport sur le développement en Afrique précise qu'en 2001, quelque 28 millions d'Africains ont été confrontés à de graves pénuries alimentaires – dont 18 millions en Afrique de l'Est, une zone qui a pourtant bénéficié d'importantes précipitations et, dans certains cas, de récoltes secondaires abondantes. En 1996, lors du premier sommet mondial sur l'alimentation, l'engagement avait été pris de « réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées d'ici 2015 ». L'échec est patent. Il faudrait pour cela que le nombre de personnes souffrant de la faim baisse de 22 millions par an pendant 15 années consécutives, alors que le rythme actuel n'est que de 6 millions (de surcroît en légère baisse depuis 1999), ce qui reporte l'espoir de voir réduire ce taux de moitié en 2040 au plus tôt ! Le droit fondamental de toutes les populations à se nourrir sainement ne semble apparemment pas une priorité aux yeux des gouvernements occidentaux, comme en témoigne leur absence remarquée au second sommet mondial de l'alimentation, en juin 2002²².

20. Le ratio brésilien « service de la dette/recettes d'exportation » s'élevait à 111 % en 2000.

21. Site Internet de la FAO : www.fao.org.

22. Sur les 29 chefs d'État de l'OCDE invités, seuls deux se sont rendus à Rome ; le premier, Silvio Berlusconi, en était l'hôte, le second, José Maria Aznar, jouait son rôle de président en exercice de l'Union européenne...

Le problème de l'alimentation ne peut être séparé de celui de la pauvreté. Comme l'a montré Sylvie Brunel dans plusieurs de ses ouvrages, l'insuffisance alimentaire est moins causée par l'absence de denrées alimentaires – sur les marchés mondial, régional ou local – que par un manque d'accès des populations à ces denrées: arme de la faim brandie par les seigneurs de la guerre, manque d'infrastructures physiques, notamment pour le transport de nourriture, enfin et surtout non-solvabilité des populations, qui n'ont pas assez d'argent pour se procurer ces denrées²³.

Concernant la santé, on compte en Afrique subsaharienne un médecin pour 18000 habitants (contre un pour 350 dans les pays industrialisés). En 2000, les deux tiers des 34 millions de personnes séropositives dans le monde vivaient dans cette région. Le virus y progresse plus rapidement que partout ailleurs. La tuberculose et le paludisme continuent d'y tuer des centaines de milliers de personnes chaque année. Moins de la moitié de la population y dispose d'eau potable. La proportion est la même pour l'accès aux services de santé. Comme le montre une récente étude dissociant cinq groupes de pays par niveau de revenu, «l'espérance de vie a diminué [ces vingt dernières années] pour quatre des cinq groupes de pays, avec une exception pour le groupe où elle est la plus élevée (69-76 ans). Le plus grand recul, qui ne peut pas être expliqué par l'épidémie de sida, est à remarquer du deuxième groupe au groupe le plus pauvre (entre 44 et 53 ans). Les progrès concernant la réduction de la mortalité des nouveau-nés ainsi que ceux réduisant la mortalité infantile (enfants ayant moins de cinq ans) ont également été plus ralentis pendant la période de la mondialisation (1980-2000) que durant celle des deux décennies précédentes²⁴. »

23. Sylvie Brunel, *La Faim dans le monde, comprendre pour agir*, Presses Universitaires de France, 1999.

24. M. Weisbrot, D. Baker, E. Kraev, J. Chen, ouvrage cité.

Des insuffisances graves et multiples dans les pays en développement

Santé

968 millions de personnes sont privées d'accès à des points d'eau aménagés (1998).

2,4 milliards de personnes n'ont pas accès aux infrastructures sanitaires de base (1998).

34 millions de personnes sont séropositives ou malades du sida (2000).

2,2 millions de personnes meurent chaque année de la pollution de l'air qu'elles respirent à domicile (1996).

Éducation

854 millions d'adultes, parmi lesquels 543 millions de femmes, sont analphabètes (2000).

325 millions d'enfants, dont 183 millions de filles, ne sont pas scolarisés dans le primaire ou le secondaire (2000).

Pauvreté monétaire

1,2 milliard d'individus ont moins de un dollar par jour pour vivre, et 2,4 milliards disposent de moins de deux dollars par jour (1998).

Enfants

163 millions d'enfants de moins de cinq ans souffrent d'insuffisance pondérale (1998).

11 millions d'enfants de moins de cinq ans meurent chaque année de maladies pour lesquelles existe une prophylaxie ou d'un autre mal évitable (1998).

Source : *Rapport mondial sur le développement humain*, PNUD, 2001.

Quant à l'éducation, « les progrès dans ce domaine ont été ralentis pendant la période de la mondialisation (1980-2000). La plupart des cinq groupes de pays ont vu le taux de croissance

de l'inscription à l'école primaire, secondaire et tertiaire (enseignement supérieur) diminuer. Quelques exceptions font face, mais elles paraissent être concentrées parmi les groupes de pays les plus performants. Le groupe du milieu et les groupes les plus pauvres ont constaté que la période de la mondialisation a engendré des progrès moins rapides en ce qui concerne l'éducation et les taux d'alphabétisation, comparé aux deux décennies précédentes. Les taux de croissance des dépenses publiques pour l'éducation, en tant que partage du PIB, ont aussi diminué pour tous les groupes de pays.» Ce que confirme le rapport du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) publié en 1997, rectifiant les données optimistes et parfois volontairement faussées de la Banque mondiale : l'agence onusienne enregistre une hausse importante de l'illettrisme en Afrique subsaharienne, touchant 140 millions de personnes en 1995 contre 126 millions quinze ans plus tôt²⁵.

Menaces pour l'environnement²⁶

La désertification s'étend. Selon le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, si elle n'est pas enrayée en Afrique, quelque 60 millions de personnes quitteront la région sahélienne pour des lieux moins hostiles au cours des vingt prochaines années. La déforestation s'est globalement accrue de 2,4 % depuis 1990. En Indonésie, par exemple, ce sont 40 % des forêts qui ont été abattus entre 1950 et 2000. En Afrique, 53 millions d'hectares de forêts ont disparu, ce qui représente 0,7 % du couvert forestier global. Selon le dernier rapport du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)²⁷, plus de 70 % des surfaces émergées pourraient être affectés par les effets de la construction des routes, des industries extractives

25. *Rapport mondial sur le développement humain*, PNUD, 1997. Cité par Christian De Brie, in *Manière de voir*, mai 2000.

26. Ce paragraphe s'inspire de l'article d'Agnès Sinai, Courriel d'information d'Attac n° 351 (attacfr@attac.org).

27. PNUE : www.unep.org.

et autres grands équipements dans les trente prochaines années, à moins que des mesures ne soient prises d'urgence. Plus de la moitié des habitants de la planète pourraient vivre dans des zones souffrant de stress hydrique grave en 2030, « si les forces du marché continuent à avoir la haute main sur l'évolution de la situation politique, économique et sociale mondiale ». Les pays du Sud aspirent légitimement à une amélioration de leur mode de vie, mais leur insertion dans la globalisation économique se fait au détriment de leur ressource la plus précieuse : leur patrimoine environnemental. À court terme, ils seront les premières victimes des désordres écologiques mondiaux, à commencer par le changement climatique.

Le bilan du sommet de Johannesburg tenu en septembre 2002 a été jugé très sévèrement par les organisations écologistes. Qu'il s'agisse des questions de climat, de la préservation des forêts ou d'un hypothétique coup d'arrêt à la disparition des espèces animales et végétales, aucun chiffre ni aucune mesure contraignante ne figuraient dans la déclaration finale...

L'effet boomerang

Comme le notaient déjà Anne-Sophie Boisgallais et François-Xavier Verschave en 1994, « ce triste inventaire ne concerne pas seulement le Sud. Il est celui du petit village qu'est devenu le monde de la fin du XX^e siècle, désarticulé par les débordements de notre mode de développement, soumis aux lois de l'impuissance du plus fort à raisonner et agir sur le long terme, ne serait-ce que pour préserver ses propres intérêts au-delà du bout de son nez. Lorsque le Sud tousse, le Nord s'enrhume. » C'est ce que démontrait deux ans plus tôt Susan George dans *L'effet boomerang*²⁸ (voir encadré ci-après).

28. Susan George, *L'Effet Boomerang. Choc en retour de la dette du tiers-monde*, La Découverte, 1992.

Les points-clés de L'effet boomerang

Environnement

La déforestation du Sud, l'une des causes du réchauffement climatique, est une conséquence directe de la crise de la dette. Contraints de se procurer des devises à tout prix, certains pays détruisent leurs forêts pour exporter le bois ou développer les cultures d'exportation (cultures de rente ou *cash crops*). La disparition de la forêt tropicale menace la diversité biologique. Or, de nombreuses plantes tropicales sont sources d'aliments, de substances médicamenteuses et chimiques prometteuses pour l'avenir.

La diversité agroalimentaire se trouve également menacée par le recours de plus en plus fréquent aux modifications génétiques opérées artificiellement sur les organismes biologiques...

Drogue

Au Pérou, en Colombie, en Bolivie, la culture de la coca et le commerce de la drogue représentent souvent la seule chance de survie pour les paysans, les chômeurs... pour tous ceux que les ajustements structurels dictés par le FMI laissent sans aucun moyen d'existence légal.

Impôts

Nos impôts subventionnent les banques commerciales: tout en continuant à recevoir du tiers-monde des sommes considérables, elles quémangent auprès des pouvoirs publics des montants tout aussi énormes pour « couvrir » les risques de leurs prêts au Sud. Les banques françaises auraient ainsi bénéficié de plus de 50 milliards de francs de crédits d'impôt (7,5 milliards d'euros).

Chômage

Des millions d'emplois sont perdus au Nord, parce que les pays du Sud, étranglés, ne peuvent plus acheter nos produits.

...

Immigration

C'est devenu dans certains pays riches un problème brûlant. Sur fond de crise économique, des discours démagogiques peuvent attiser les haines. Il reste que, pour des millions de gens, quitter leur terre par tous les moyens est la seule issue à une mort annoncée.

Guerres

Les situations économiques désespérées suscitent des fuites en avant dans des conflits internes ou externes, dont les risques sont aggravés par l'irresponsabilité des marchands d'armes (dont les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU sont les principaux représentants). Comment imaginer que ces conflits nous laisseront toujours indemnes ?

2. L'aide publique au développement dans un monde changeant

« Maintenir et augmenter l'aide publique au développement est nécessaire, même si ce n'est pas suffisant ».

Jean-Louis Viélajus²⁹

« La logique d'une offre d'aide, parfois excessive au même moment et en des mêmes lieux, est un système qui va générer sa propre demande du côté des bénéficiaires [...]. Ce système d'aide inhibe la formulation de stratégies de développement ».

Jean-Jacques Gabas³⁰

29. Jean-Louis Viélajus est délégué général du Comité français pour la solidarité internationale. Cité par Stéphane Hessel, *Dix pas dans le nouveau siècle*, Seuil, 2002.

30. Jean-Jacques Gabas, *Nord-Sud: l'impossible coopération?*, Presses de Sciences-Po, 2002.

Une APD inscrite dans un contexte historique

Les « Trente glorieuses » de l'aide publique au développement

On aurait tort de réduire l'histoire de l'aide au développement aux cinquante dernières années. Cependant, le discours du président américain Truman en 1949 sur la nécessité « d'aider au développement du reste du monde » marque indubitablement le point de départ de l'institutionnalisation de l'aide publique occidentale. Dans le sillage du plan Marshall destiné à reconstruire l'Europe de l'Ouest, financé par les États-Unis à hauteur de 2,5 % de leur PIB, cette idée généreuse avait en fait des objectifs multiples :

- répondre aux horreurs de la Seconde Guerre mondiale ;
- prévenir une nouvelle crise économique mondiale ;
- combattre le communisme, notamment dans les pays du « tiers-monde » ;
- tenter un contrôle américain sur la politique et l'économie mondiales.

L'environnement international était alors propice aux financements publics des États riches vers les pays pauvres. La décolonisation débutait dans un contexte de guerre froide, ce qui rendait les pays nouvellement indépendants très attractifs pour les grandes puissances, avides d'expansion idéologique ou politique. Ces dernières, à l'instar de la France, de la Grande-Bretagne et du Portugal, se montraient de surcroît très enclines à soutenir financièrement leurs anciennes colonies : elles préservaient ainsi leurs intérêts économiques et commerciaux d'abord, politiques ensuite – en s'attachant de nouvelles voix à l'ONU. D'autre part, les politiques économiques occidentales, américaine notamment, étaient basées en partie sur des modèles qui présentaient les apports financiers extérieurs comme bénéfiques. Si l'économiste Keynes prônait l'importance des dépenses publiques pour relancer la croissance, Lewis tentait, quant à lui,

de démontrer que la croissance des pays pauvres serait proportionnelle au montant des apports financiers extérieurs.

Parallèlement, l'architecture des institutions multilatérales se mettait en place avec, dans le sillage de la nouvelle Organisation des Nations unies, la naissance du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale lors de la conférence de Bretton Woods en 1946.

S'ensuivit la création d'une série d'agences onusiennes destinées à renforcer la paix et la stabilité dans le monde ou à accompagner son développement socio-économique. Ainsi, c'est la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (Cnuced)³¹, créée en 1970, qui a fixé comme objectif de base pour l'aide au développement le seuil de 0,7 % du PIB des pays riches.

Cette aide au développement s'est progressivement institutionnalisée, regroupant d'un côté l'aide bilatérale des États riches à leurs anciennes colonies ou à leurs nouveaux alliés, de l'autre côté l'aide multilatérale transitant par les institutions financières internationales et les organisations multilatérales de coopération au développement. L'Organisation de coopération pour le développement économique (OCDE)³², regroupant les États riches de la planète, crée le Comité d'aide au développement (CAD) qui formalise l'aide publique au développement (ou dans les termes anglo-saxons *Official Development Assistance*). Celle-ci se définit comme l'ensemble des dons et prêts concessionnels (contenant au minimum 25 % d'élément-don) accordés aux pays en développement.

Pendant longtemps, les pays riches allouaient surtout leur aide à leurs « alliés », avant que le CAD n'établisse une liste limitative des pays vers lesquels l'aide peut être considérée comme APD³³. En outre, durant de nombreuses années, les pays membres de l'OCDE ont compté en APD des financements qui

31. Site Internet de la Cnuced : www.unctad.org.

32. Site Internet de l'OCDE : www.oecd.org.

33. Le détail de cette liste est donné page 68.

ne servaient pas réellement au développement. Ainsi, les États-Unis faisaient passer dans leur APD les remises de dettes sur des contrats militaires passés avec des pays alliés, ce qui n'était ni plus ni moins que des subventions publiques à leurs exportations militaires.

Les années soixante et soixante-dix ont marqué l'apogée de l'aide au développement, sous la double influence de courants intellectuels à l'orientation clairement tiers-mondiste et des institutions multilatérales en charge des problèmes de développement : la Banque mondiale par exemple, qui ne cachait pas ses ambitions. Celle-ci décupla ses prêts aux pays pauvres sous la présidence de Robert McNamara (1968-1981). Elle augmenta ainsi l'endettement de ces pays, pour des projets dont l'utilité et l'efficacité n'étaient pas toujours démontrées... « McNamara augmenta l'effectif du personnel de la Banque de 120 % [...] et doubla en termes réels le volume des prêts par rapport à la précédente période quinquennale. Pendant les deux décennies précédant son arrivée à la tête de la Banque, de 1947 à 1968, la BIRD³⁴ avait financé 708 projets pour un coût total de 10,7 milliards de dollars. Au cours du premier quinquennat de McNamara, de 1968 à 1973, elle entreprit 760 projets pour un montant total de 13,4 milliards de dollars. [...] La « course à la dépense » ne laissait au personnel [de la Banque] ni le loisir de s'intéresser aux conséquences de ses interventions, ni le luxe de se demander à quels groupes sociaux elles seraient bénéfiques ou préjudiciables³⁵. »

Les flux d'aide au développement conjugués aux prêts consentis par de nombreuses banques privées promptes à investir leurs pétrodollars ont atteint leur apogée vers la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt. La crise de la dette éclate alors, avec d'un côté des pays dont l'endettement

34. Banque internationale pour la reconstruction et le développement, première appellation de la Banque mondiale.

35. Susan George et Fabrizio Sabelli, *Crédits sans frontières*, La Découverte, 1994.

garrottait le développement et de l'autre côté des États, institutions et banques exigeant le remboursement de leurs prêts et réduisant considérablement les nouveaux financements.

Retournement de tendance

Les années quatre-vingt marquent un tournant dans l'histoire de l'aide publique. Les décideurs de l'aide (les « bailleurs de fonds ») rompent avec la politique de crédits illimités et imposent des conditions à leurs interventions, les fameuses conditionnalités. Ce changement est la conséquence de plusieurs facteurs conjugués. La crise de l'endettement a pesé lourdement, mais elle n'est pas seule en cause. L'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher en Grande-Bretagne et de Ronald Reagan aux États-Unis marque le début de l'application en Occident des politiques économiques néolibérales prônées par des intellectuels influents, issus de prestigieuses universités anglo-saxonnes et des *think tanks* américains. En raison du rôle joué par ces deux pays dans les institutions financières internationales, ce courant de pensée devient rapidement hégémonique.

Sa doctrine du laisser-faire recommandait de minimiser le rôle de l'État et de maximiser les libres forces du marché, les seules supposées à même de distribuer les richesses de manière plus « efficiente ». On passait ainsi du *Development Paradigm* au slogan *Trade, not Aid*, substituant le commerce à l'aide.

En prospérant dans l'arène politique internationale, ce courant a obtenu, entre autres, la création en 1994 de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de son célèbre Organe de règlement des différends, puis la montée en puissance des « conditionnalités » exigées par les institutions financières internationales (Banque mondiale et surtout FMI), marginalisant progressivement certaines agences onusiennes comme la Cnuced, le PNUD ou l'OIT³⁶. Pour diriger les pays

36. L'Organisation internationale du travail a été créée en 1919. C'est une institution spécialisée de l'ONU dont le but est de proposer des normes internationales dans le domaine du travail. Elle réunit des représentants des

« bénéficiaires » vers l'économie de marché, on se mit à leur imposer des programmes d'ajustement structurel. Objectifs ? Améliorer la situation comptable du pays emprunteur et sa capacité à attirer les investisseurs étrangers mais aussi, de manière plus implicite, garantir le paiement du service de la dette. Les moyens ? Réduire le déficit budgétaire par une diminution drastique des dépenses publiques, supprimer les barrières financières et commerciales, promouvoir les produits d'exportation.

Ces conditions, au départ essentiellement économiques, vont se transformer progressivement avec l'échec des premiers programmes : apparaîtront des conditions d'ordre politique basées sur la « bonne gestion » et la « bonne gouvernance ».

Notons toutefois que plusieurs organisations internationales ont tenté de se démarquer de ces politiques et d'infléchir leurs effets néfastes dans les pays du Sud. Au début des années soixante-dix, elles invitaient à redistribuer les fruits de la croissance. Quelques années plus tard, face aux premières conditions économiques, l'OIT estimait qu'il fallait s'attacher en priorité aux « besoins fondamentaux » des populations. À la fin des années quatre-vingt, voyant les effets dévastateurs des programmes d'ajustement structurel dans les secteurs de la santé et de l'éducation, l'Unicef³⁷ a prôné, dans un rapport désormais célèbre, de nouveaux programmes d'ajustement « à visage humain ». Depuis 1991, c'est le PNUD qui tente, *via* ses rapports annuels sur le développement humain, de remettre les populations pauvres au centre des préoccupations des gouvernements et des bailleurs de fonds.

En outre, la donne géopolitique a changé. La disparition des dangers liés à la guerre froide et à l'expansion du communisme a diminué notablement l'intérêt des pays occidentaux,

travailleurs, des employeurs et des gouvernements. Son directeur général est Juan Somavia (Chili). Site Internet : www.ilo.org.

37. L'Unicef, agence spécialisée de l'Onu pour la protection et l'éducation des enfants, a été créée en 1946. Sa directrice générale est Carol Bellamy (États-Unis). Site Internet : www.unicef.org.

notamment des États-Unis, vis-à-vis des pays de l'ex-tiers-monde. L'aide occidentale se limite de plus en plus aux pays suscitant un intérêt géostratégique, commercial ou économique. À titre d'exemple, à la fin des années quatre-vingt, des pays comme Israël et la Jordanie, au premier plan des enjeux proche-orientaux, recevaient respectivement une aide de 110 et 280 dollars par habitant, alors que l'Éthiopie n'en recevait que 20 et le Bangladesh 15. Lorsque la guerre du Golfe éclate, les États-Unis annulent près de la moitié de la dette égyptienne en échange de son ralliement au camp occidental, et comptabilisent cette réduction dans leur budget d'aide publique au développement. Plus récemment, la hausse de l'APD américaine constatée en 2001 résulte pour l'essentiel du soutien financier de plus de 600 millions de dollars accordé en un temps record au Pakistan à la suite des événements du 11 septembre. Similairement, la guerre déclenchée en Irak au printemps 2003 a donné lieu à une augmentation massive des crédits de l'agence de coopération Usaid, pour la reconstruction du pays, profitant quasi exclusivement aux entreprises américaines.

La France, de son côté, ne déroge pas à la règle. Elle octroie de plus en plus d'aide aux pays à revenu intermédiaire ou aux pays exportateurs de matières premières – commercialement intéressants – aux dépens des pays les plus pauvres³⁸. Comme l'ont souligné plusieurs rapports de députés sur la politique française de coopération, « l'aide française bénéficie à des pays qui ne sont pas pauvres, comme le Gabon ». En outre la France, comme la plupart des pays donateurs, a pendant longtemps accordé aux pays dits « émergents » de l'aide liée, c'est-à-dire conditionnée à l'acquisition de matériels et d'équipements auprès des entreprises françaises³⁹.

On peut ajouter que les centres de pouvoir de l'économie mondiale se sont progressivement déplacés des assemblées de

38. Il en sera fait état plus en détail page 66.

39. L'OCDE invite l'ensemble des pays membres du CAD à « délier » leur aide.

représentants – comme l'Assemblée nationale française ou l'Assemblée générale des Nations unies – vers des comités ou cénacles informels moins légitimes mais plus influents. Au G7/8, au sein de la « Quad⁴⁰ », au sommet de Davos, au Club 133, dans les commissions de l'OMC et de l'OCDE, on n'a pas nécessairement comme préoccupation principale l'aide aux populations les plus pauvres de la planète...

Pour toutes ces raisons, des voix s'élèvent et des courants de pensée se développent qui remettent en cause l'éthique même de l'aide. Le principe d'assistance à des populations dépendantes de l'extérieur se voit contesté. C'est d'abord l'idée d'imposer une vision occidentale du développement à des populations qui ont une culture et une histoire différentes qui n'est plus acceptée. C'est aussi la façon de conduire des programmes sans consultation des populations « bénéficiaires ». Comme l'expliquent Stéphane Hessel, Claude Marchant et bien d'autres historiens, sociologues, chercheurs et militants, il est nécessaire de passer de cette notion dépassée d'« aide » à des processus plus participatifs comme la coopération, les partenariats, l'échange, le contrat...

Il est désormais admis par la plupart des acteurs professionnels et des bailleurs de fonds nationaux ou internationaux qu'un projet de développement n'est « utile » et « bénéfique » que s'il répond expressément à une demande des populations « bénéficiaires » ; que si, d'autre part, il permet à ces dernières d'acquérir leur indépendance à court ou moyen terme ; que si, enfin, le projet est mis en place et géré principalement par ces populations. Le projet n'a ici qu'un rôle de catalyseur, de soutien à un moment précis du processus développemental. S'il est appliqué correctement, le projet de coopération peut ainsi servir d'effet

40. La Quad est un groupe informel qui rassemble le Canada, le Japon, l'Union européenne et les États-Unis pour discuter des questions commerciales multilatérales.

de levier pour des initiatives et des projets locaux, comme l'expliquait récemment le directeur de l'Agence française de développement, Jean-Michel Severino ⁴¹.

Cette contestation de l'aide au profit du partenariat ou du contrat va de pair avec deux autres formes de contestation. L'une fait ressortir toute l'ambiguïté des politiques de coopération au développement ⁴², utilisant le don comme un pouvoir supplémentaire sur autrui. L'autre, malheureusement fondée, est la prise de conscience des effets néfastes de l'aide qui, lorsqu'elle est véhiculée dans des États de non-droit, a moins contribué au développement des populations « bénéficiaires » que conforté le pouvoir des régimes en place et huilé les rouages de la criminalité financière internationale.

Une APD mondiale en trompe l'œil

Qu'est-ce que l'aide publique au développement ?

L'aide publique au développement, ou APD, représente l'ensemble des financements alloués à des programmes de coopération technique, d'aide-projet ou aide sectorielle, de soutien macroéconomique ou de contributions volontaires à des institutions internationales, apportés par les pays membres de l'OCDE coordonnés en Comité d'aide au développement (CAD) ⁴³. Pour être comptabilisés en APD, et représenter ainsi l'effort de coopération internationale au développement engagé par un État membre de l'OCDE, ces financements doivent bénéficier aux pays pauvres et aux pays à revenu intermédiaire dont la liste est remise à jour annuellement par le CAD. En 2002, l'APD totale

41. Site Internet de l'Agence française de développement (AFD, ex-CFD): www.afd.fr.

42. Voir, par exemple, l'ouvrage de Jean-Jacques Gabas, déjà cité.

43. Les membres du CAD apportent environ 95 % du total mondial de l'aide publique au développement.

des pays du CAD s'élevait à 57 milliards de dollars, ce qui représentait 0,23 % du PIB de l'OCDE⁴⁴.

Qui sont les principaux bailleurs de fonds bilatéraux ?

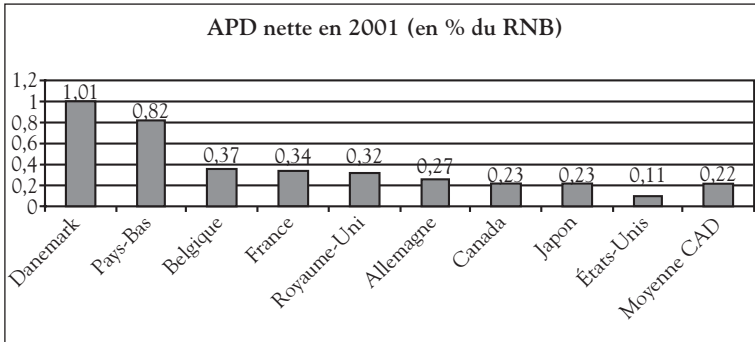
Les États-Unis sont de loin le plus important bailleur de fonds bilatéral avec, en 2002, un montant d'APD de près de 13 milliards de dollars. Ils sont suivis par le Japon avec 9,2 milliards de dollars. Ainsi, le doublement de l'aide, que la Cnuced considère comme indispensable pour accélérer la croissance et réduire à moyen terme la dépendance à l'égard de l'assistance extérieure, ne pourrait se réaliser « que si le Japon et les États-Unis, qui sont les pays dont les dons aux PMA sont les plus importants en valeur absolue, prenaient part aux engagements des donateurs [émis lors de la seconde conférence des Nations unies sur les PMA]⁴⁵ ». En revanche, lorsque le montant de l'aide est rapporté au revenu national brut du pays (RNB), les États-Unis se retrouvent au dernier rang des pays du CAD, avec un ratio de seulement 0,12 %. Le Japon descend également à la dix-neuvième place sur vingt-deux. Un groupe de cinq pays se détache largement des autres par un pourcentage d'aide supérieur à 0,75 % de leur RNB : le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, le Luxembourg et la Suède. La France est au cinquième rang des bailleurs de fonds en volume, pour un montant total de 4,4 milliards d'euros en 2001 et 5,3 milliards en 2002⁴⁶. Elle reste le premier contributeur du G8 en termes de rapport APD/RNB⁴⁷.

44. « DAC Countries Begin Recovery in Development Aid : 5 % increase in 2002 », 22 avril 2003 (www.oecd.org).

45. *Aperçu général* du secrétaire général de la Cnuced sur le rapport précédemment cité (www.unctad.org).

46. Prévisions à fin 2002, projet PLF 2003.

47. L'OCDE évalue non pas le rapport APD/PIB, mais l'APD/RNB. Le revenu national brut s'est récemment substitué au produit intérieur brut, le premier permettant de prendre en compte un nombre plus important de secteurs économiques des pays. En pratique, il n'y a pas de différence notable, tout au plus une très légère baisse du rapport APD/RNB par rapport au précédent de l'ordre de 0,05 % maximum.



Source : Rapport CAD, OCDE, 2002.

Évolution de l'APD mondiale

En légère augmentation depuis deux ans (+ 1,2 % en 2001 et + 4,8 % en 2002⁴⁸), le budget global de l'aide semble rompre avec une décennie de forte diminution.

La conférence de Monterrey sur le financement du développement, tenue en mars 2002, a notamment permis de consolider et formaliser les promesses des bailleurs de fonds quant à l'augmentation de leur aide dans les années à venir, notamment dans le cadre des Objectifs du millénaire établis par les Nations unies pour 2015⁴⁹. Les États-Unis ont ainsi annoncé une augmentation de leur aide publique de cinq milliards de dollars par an d'ici 2006, ce qui représenterait une hausse de presque 50 %. Les pays membres de l'Union européenne se sont également engagés à augmenter leur APD collective afin qu'elle atteigne au moins 0,33 % du revenu brut, tandis que les pays qui dépassent déjà ce niveau devront maintenir ou augmenter leur niveau d'aide⁵⁰.

Cette inflexion du budget d'APD est toutefois à nuancer. En premier lieu, elle est à considérer à la lumière de la forte baisse

48. Croissance exprimée en termes réels.

49. Site Internet : www.millenniumgoals.org.

50. La France s'est engagée à augmenter progressivement son APD pour atteindre 0,5 % du PIB en 2007 et 0,7 % en 2012.

constatée ces dix dernières années, au cours desquelles sa part rapportée au RNB de l'ensemble des pays du CAD a chuté de 0,33 % en 1992 à moins de 0,22 % en 2001. Comme le soulignait un récent rapport de la Cnuced, « en termes réels, les versements nets d'APD par habitant [bénéficiant aux pays les moins avancés] ont chuté de 46 % entre 1990 et 2000⁵¹ ». Il n'est d'ailleurs pas certain que cette récente tendance à la hausse se traduise par une augmentation significative du budget de l'APD mondiale au niveau revendiqué par les agences spécialisées de l'ONU ou par les organisations non gouvernementales. La déclaration finale de Monterrey ne contient aucune mesure coercitive quant aux montants de l'aide – tout au plus des « engagements ». Surtout, même si les pays de l'OCDE tenaient la totalité de leurs promesses, le ratio APD/RNB de l'ensemble des pays du CAD ne devrait pas dépasser 0,24 % en 2006⁵², ce qui restera bien loin de l'objectif souhaité de 0,7 %. À ce titre, le plan d'action de Johannesburg s'est d'ailleurs contenté de demander aux États de « faire des efforts concrets » pour atteindre cet objectif de 0,7 %, sans échéance, que du reste le sommet de Rio exigeait voilà déjà 10 ans...

En second lieu, comme on l'a vu précédemment, les États-Unis constituent de loin le premier bailleur de fonds bilatéral. À ce titre, toute évolution importante dans un sens ou dans l'autre de ses crédits d'aide se traduit de façon significative sur l'évolution du montant de l'APD mondiale. Or, la hausse de l'aide américaine constatée ces deux dernières années ne s'inscrit pas tant dans un programme d'action de lutte contre la pauvreté à long terme que dans une réaction soudaine aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 et des événements guerriers opérés depuis lors en Afghanistan et en Irak.

Enfin, cette hausse de l'APD mondiale semble s'opérer en partie au détriment du « principe d'additionalité », qui voudrait

51. *Rapport 2002 sur les Pays les moins avancés*, Cnuced, 2002.

52. Estimations du CAD, en supposant une croissance réelle moyenne du RNB de 2,5 % par an.

que les réductions de dette opérées dans le cadre de l'initiative Pays pauvres très endettés, comptabilisées dans l'APD, ne s'effectuent pas aux dépens d'autres programmes de développement financés sur la même enveloppe budgétaire. En effet, comme le constatent de nombreux observateurs ou représentants d'institutions internationales, à l'instar du secrétaire général de la Cnuccd, « les réductions du service de la dette consenties aux PMA [dans le cadre de l'initiative PPTE] ont été financées par une diminution du montant de l'aide ».

Une APD française en hausse relative

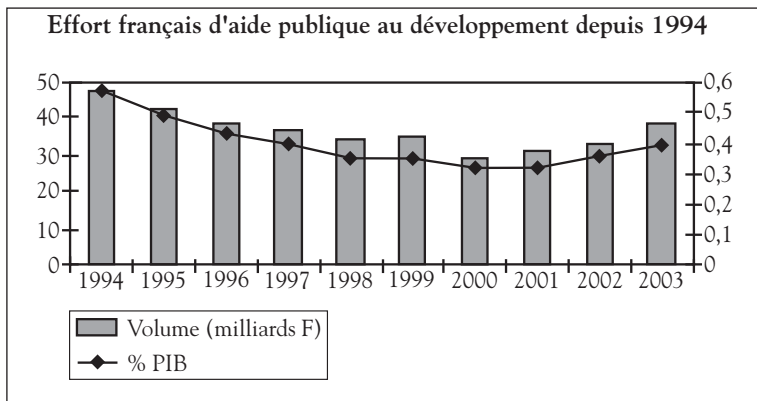
L'évolution de l'aide française au développement n'a pas échappé à la tendance générale des dix dernières années. Avec une baisse moyenne de 5,7 % par an de 1992 à 1998⁵³ et une diminution totale de 13 milliards de francs entre 1994 et 2000 (soit une baisse de 30 % en euros courants), la France est même l'un des deux pays, avec les États-Unis, qui ont le plus réduit leur aide au développement au cours de la dernière décennie. Si, en 1994, son budget représentait 0,64 % du PIB, il n'était plus que de 0,40 % en 1998 et 0,32 % en 2000⁵⁴.

Cependant, semblant confirmer le récent engagement de la France d'augmenter son budget d'APD pour atteindre 0,5 % du PIB en 2007 et 0,7 % en 2012, le montant de l'aide française a sensiblement augmenté ces deux dernières années. Après s'être stabilisée en 2000 et 2001 autour de 0,32 %, l'APD française est repartie à la hausse pour atteindre 0,36 % en 2002 (5,3 milliards d'euros) et vraisemblablement 0,39 % en 2003 pour un montant total de 5,9 milliards d'euros⁵⁵.

53. Michel Charasse, *Rapport général fait au nom de la Commission des finances du Sénat sur le Projet de loi de finances pour 2001*, décembre 2001.

54. Si l'on ne tient pas compte de l'APD allouée aux TOM, ces chiffres redescendent à : 0,57 % en 1994, 0,35 % en 1998 et 0,30 % en 2000.

55. Projet de loi de finances pour 2003, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.



Lecture : La baisse sensible d'APD de 1999 à 2000 s'explique en partie par le retrait de la Polynésie et de la Nouvelle-Calédonie de la liste des pays bénéficiaire de l'APD du fait de leur niveau de revenu. Aujourd'hui, il ne reste plus pour les TOM bénéficiaires de l'APD que Mayotte et Wallis-et-Futuna.

Sources : *Rapport 2001*, OPCF et *Projet de loi de finances*, 2003.

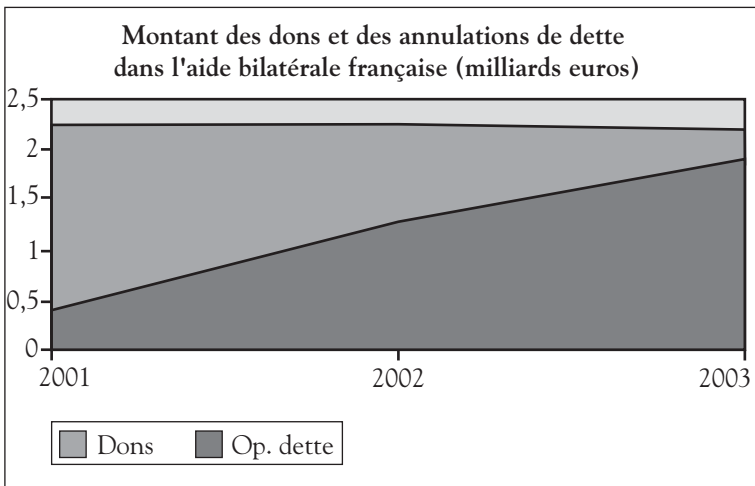
Si cette récente évolution est appréciable, elle est à considérer à la lumière de plusieurs éléments.

D'une part, les augmentations enregistrées en 2002 et 2003 sont dues en grande partie à la forte hausse de l'aide bilatérale qui s'explique par la part importante des annulations ou réductions de dette opérées dans le cadre de l'initiative PPTE, et comptabilisées dans le budget de l'APD. Celles-ci ont en effet triplé en un an, passant de 0,4 milliard d'euros en 2001 à 1,3 milliard en 2002, avant d'atteindre presque 2 milliards en 2003. L'aide allouée sous forme de dons, elle, s'est au contraire stabilisée en 2002 autour de 2,4 milliards d'euros, avant de diminuer de 45 millions d'euros en 2003⁵⁶. Quant aux prêts accordés à taux préférentiels, leur montant total est négatif, puisque les États « bénéficiaires » de l'aide française remboursent maintenant plus qu'ils ne reçoivent. Ainsi, en 2002, la France a perçu

56. *Projet de loi de finances 2003*, présenté à l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

326 millions d'euros de plus en remboursements qu'elle n'a consenti en nouveaux crédits.

La hausse constatée de l'APD française tient donc plus de l'augmentation comptable des annulations de dette que d'une croissance soutenue des dons et prêts destinés à la coopération technique ou à l'aide-programme.



Montant des dons et des opérations sur la dette
(annulations et consolidations) dans l'aide bilatérale française,
projet de loi de finances, 2003.

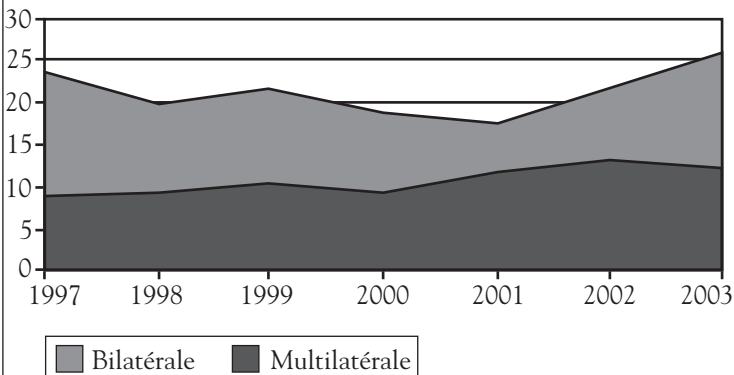
D'autre part, l'augmentation de l'aide multilatérale, dont la part a sensiblement augmenté ces six dernières années pour représenter plus d'un tiers de l'aide française en 2002, provient de la hausse de la contribution française au Fonds européen de développement, conséquence circonstanciée de l'accélération des décaissements européens (fin du huitième Fonds européen de développement) et du règlement définitif de l'ancien Stabex (outil de stabilisation des recettes d'exploitation), dont il n'est pas sûr qu'elle perdurera. Du reste, ces crédits alloués au FED ne

sont basés que sur des estimations d'appel à contribution de la part de la Commission européenne, dont une petite partie seulement est effectivement décaissée annuellement (en fonction de l'état d'exécution des projets FED sur le terrain)⁵⁷.

Aide bilatérale et aide multilatérale

À l'instar des autres pays de l'OCDE, l'APD française se décompose en deux parties : l'aide bilatérale, qui est une aide d'État à État véhiculée sous forme de coopération technique, d'aide-projet ou aide-programme, et d'aide macroéconomique ; l'aide multilatérale d'autre part, destinée aux institutions financières internationales ou organisations multilatérales engagées dans des programmes de coopération économique, sociale ou humanitaire ainsi qu'aux banques régionales de développement.

Décomposition de l'APD française de 1997 à 2002 (milliards de F)



Source : *Rapport OPCF*, 2001.

57. Le décaissement des crédits au titre du huitième FED (en cours d'exécution) a pris un retard important par rapport aux prévisions d'exécution.

N'échappant pas à la tendance générale, l'aide publique française au développement a fortement diminué au cours de la dernière décennie. Si l'évolution enregistrée ces deux dernières années semble infléchir cette tendance et confirmer le récent engagement de la France à augmenter fortement son APD d'ici 2012, il convient de l'apprécier à la lumière des efforts réels en matière de crédits supplémentaires...

Au-delà de cette analyse quantitative, il convient de s'interroger sur les mécanismes d'affectation de cette APD : qui sont ses décideurs, ses bénéficiaires, quelles en sont les modalités d'allocation ? Enfin, quels sont ses secteurs prioritaires ?

En effet, avant de déplorer la baisse continue des crédits d'APD ou d'applaudir au contraire une augmentation massive de son budget, il est nécessaire d'analyser qualitativement l'aide publique et d'évaluer son efficacité présente au regard des populations bénéficiaires.

3. Les faiblesses de l'aide publique française

«La politique française d'aide au développement demeure brouillée par la réforme institutionnelle entamée en 1998, qui peine à atteindre ses objectifs et à renforcer sa lisibilité, et par une superposition permanente des stratégies d'influence et de rayonnement culturel et du souci de solidarité.»

Observatoire français de la coopération internationale⁵⁸.

Une aide multilatérale mal répartie

L'aide multilatérale est destinée aux institutions financières ou organisations internationales engagées dans des programmes de coopération économique, sociale ou humanitaire ainsi qu'à des banques régionales de développement. Complétant l'aide bilatérale, elle représente environ un tiers de l'aide publique française, en hausse relative depuis plusieurs années⁵⁹, ce qui

58. *Rapport 2001*, OFCI (ex-OPCF). Site Internet de l'OFCI : www.globenet.org/opcf.

59. Sauf en 2003, où l'augmentation de l'aide bilatérale (due notamment à l'initiative PPTE) semble s'effectuer au détriment de l'aide multilatérale (voir graphique page 50).

représente un signe encourageant. En effet, contrairement à la coopération bilatérale plus sujette à l'héritage postcolonial et aux dérives des réseaux parallèles « françafricains », l'aide multilatérale est gérée par des organismes internationaux ou intergouvernementaux en principe plus neutres vis-à-vis des États récipiendaires, donc plus neutres au regard de la répartition des crédits de coopération.

De plus, lorsqu'un fléau touche non pas un pays mais une région ou toute une partie d'un continent, à l'instar du sida, de la tuberculose ou des problèmes d'insuffisance alimentaire, il est plus logique d'intervenir sur une échelle plus large au travers d'agences internationales comme l'OMS ou la FAO, qui peuvent de surcroît capitaliser l'expérience des différents partenaires sur un programme ou une zone donnée.

L'Union européenne reçoit la plus importante contribution de l'aide multilatérale française avec, en 2002, un budget de presque 1,3 milliard d'euros, deux fois plus qu'en 1996. Cette contribution, qui représente près des deux tiers de l'aide multilatérale, profite au Fonds européen de développement, destiné à la coopération au développement entre l'Union européenne et les 77 pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP), ainsi qu'au budget communautaire pour les projets de développement en dehors de la zone ACP (pays d'Europe de l'Est, région euro-méditerranéenne, Amérique latine, etc.). Avec un engagement de plus de 500 millions d'euros en 2002, la France reste le premier contributeur du FED : elle lui procure près d'un quart de ses ressources. Même si les orientations lancées par les instances internationales, notamment l'OMC, ont fait perdre au FED une partie de sa spécificité, celui-ci n'en reste pas moins un modèle original de coopération, notamment en termes de consultation des parties concernées (dans le cadre de l'Assemblée paritaire), de participation des acteurs non étatiques et de dialogue politique permanent, renforcé lors de l'accord de Cotonou signé en juin 2000. Par ailleurs, la signature de cet Accord de partenariat

permet désormais d'évaluer le montant de l'aide programmable destinée à un pays ACP plus seulement en fonction de ses besoins mais aussi en fonction de ses performances en termes d'impact de développement⁶⁰.

La Banque mondiale est le second bénéficiaire de l'aide multilatérale française : elle en a recueilli presque un cinquième en 2000. Cette contribution volontaire est affectée essentiellement à l'Association internationale de développement (AID), qui octroie des dons et prêts à taux préférentiel aux pays les plus pauvres. La Banque internationale de reconstruction et de développement (BIRD), qui prête aux pays à revenu intermédiaire, ne reçoit pratiquement aucune contribution de la France, et plus généralement des États membres, puisqu'elle s'autofinance en empruntant sur le marché privé.

La France concourt par ailleurs à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du FMI. Cette contribution varie selon les années. Elle a été négative en 2000, en raison des contributions plus importantes des années précédentes. Elle devrait s'élever à 95 millions d'euros en 2001 et 37 millions en 2002⁶¹.

L'aide multilatérale française profite également aux agences spécialisées des Nations unies comme le Programme alimentaire mondial (PAM), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'Unesco⁶², l'Unicef, le Haut Commissariat aux réfugiés (HCR) ou la Cnuced, ainsi qu'aux

60. La déclaration commune de la Commission européenne et du Conseil du 10 novembre 2000 a notamment permis d'identifier une stratégie européenne d'aide au développement, largement inspirée des accords de Cotonou, dans une plus grande transparence et une meilleure comptabilité de sa gestion à l'égard des États membres.

61. *État récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les États en voie de développement*, Projet de loi de finances pour 2002, Assemblée nationale.

62. L'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture a été fondée en 1945. Elle compte aujourd'hui 188 États membres. Son directeur général est Koïchiro Matsuura (Japon). Site Internet : www.unesco.org.

banques régionales de développement (essentiellement la Banque africaine de développement).

Malgré les signes encourageants d'une plus grande ouverture aux programmes de coopération des organismes internationaux, l'allocation des fonds de la coopération multilatérale française n'est pas exempte de critiques.

En premier lieu, il est regrettable que la part destinée aux organismes des Nations unies spécialisés dans le développement socio-économique, l'enfance ou l'alimentation soit si faible, alors même que ces organismes bénéficient d'une légitimité reconnue de la communauté internationale. Cette part représentait en 2000 moins d'un dixième de l'aide multilatérale française (voir tableau ci-après). À titre de comparaison, les autres pays de l'OCDE allouent à ces organismes en moyenne 30 % de leur aide multilatérale, c'est-à-dire trois fois plus que la France, et les autres pays de l'Union européenne 22 %, soit le double...

Contribution française aux institutions spécialisées des Nations unies en 2000			
	Contribution française (millions de dollars)	Part dans l'APD multilatérale française	Part dans l'APD multilatérale des pays de l'OCDE (moyenne)
Organismes des Nations unies	125	9,8 %	29 %
Dont :			
Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)	14	1,1 %	3,8 %
Programme alimentaire mondial (PAM)	3	0,2 %	5,1 %
Unicef	7	0,5 %	2,4 %
Haut Commissariat aux réfugiés (HCR)	7	0,5 %	2,9 %

Source : *Rapport du CAD*, OCDE, 2002.

En second lieu, force est de constater que les contributions françaises, directes ou indirectes, aux institutions financières internationales comme la Banque mondiale et *a fortiori* le Fonds monétaire international ne sont pas exemptes d'ambiguïté : certes, elles apparaissent plus neutres au regard des objectifs de développement que l'aide bilatérale, mais ces institutions ont fortement contribué à imposer le modèle dominant néolibéral aux pays « émergents ». Il est surprenant de constater que, dans le cadre de l'aide au développement censée lutter contre la pauvreté dans le monde, la France a participé, par le biais de ces institutions, à la mise en place de programmes d'ajustement structurel dont les conséquences sur les populations pauvres ont été généralement néfastes et parfois désastreuses : montée du chômage, délabrement des systèmes d'éducation et de santé, surexploitation des ressources naturelles à des fins d'exportation... Même en termes de pauvreté monétaire, les résultats ont été globalement négatifs. Selon la Cnuccd, « en général, la mise en œuvre de politiques d'ajustement n'a pas été suivie d'un recul régulier de la pauvreté. Pour les PMA bénéficiant de la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), la proportion totale vivant avec moins de un dollar par jour est passée de 51 % au cours des trois années précédant l'adoption du programme d'ajustement structurel à 52 % pendant les trois premières années consécutives et à 53 % au cours des trois années suivantes. Compte tenu de l'accroissement de la population, cela veut dire que le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté a augmenté dans le cadre de ces programmes⁶³ ».

Cette ambiguïté se trouve d'autant plus renforcée que les institutions multilatérales manquent cruellement de « redevabilité » et de transparence. Les pays pauvres, supposés être les principaux bénéficiaires des programmes de la Banque mondiale et du FMI, n'ont que rarement voix au chapitre, les principales décisions étant laissées à la discrétion des administrateurs des

63. *Rapport sur les PMA*, ouvrage cité.

pays riches. Ce que n'a pas manqué de dénoncer le « G77 » (groupe des pays à faible revenu) lors des derniers sommets mondiaux, notamment à Johannesburg.

La France, qui reste l'un des plus importants bailleurs de fonds de l'OCDE, n'affiche pas une politique claire en termes d'aide publique au développement. Elle a donc une action faible au sein de ces organisations internationales, alors même qu'elle pourrait y être beaucoup plus active, jouer un rôle pionnier dans l'établissement de programmes de coopération originaux et alternatifs – en particulier au sein des institutions européennes. Comme le souligne le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD)⁶⁴ dans sa campagne de mobilisation pour une augmentation des crédits de l'APD, « cette augmentation de la part de l'aide multilatérale aurait dû s'accompagner d'une influence plus grande sur les décisions, elle a en fait marqué l'abandon de notre modèle de coopération fondé sur le rôle primordial accordé à l'État dans la mise en œuvre de politiques de développement. Le renforcement de nos contributions financières aux institutions multilatérales doit s'accompagner d'une meilleure défense de la vision française du développement au sein des organisations multilatérales notamment au niveau européen. »

Une aide bilatérale peu cohérente

Un dispositif complexe et peu transparent

À la différence de la plupart des pays européens, où l'aide publique dépend d'un seul ministère, l'APD française continue d'être gérée, malgré la réforme de 1998, par une multitude d'acteurs étatiques : une dizaine de ministères gravitant autour du ministère de l'Économie et des Finances et de celui des Affaires étrangères ; des administrations décentralisées (conseils

64. Site Internet du CCFD : www.ccfid.asso.fr.

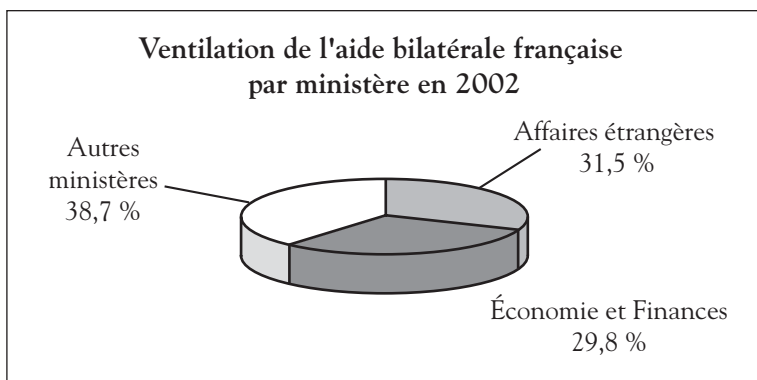
régionaux, conseils généraux, municipalités); l'Agence française de développement (ex-Caisse française de développement), d'ailleurs partiellement dépendante de Bercy... Cette complexité du dispositif français de coopération est reprochée par la quasi-unanimité des rapports parlementaires publiés ces dernières années.

Les acteurs de la coopération française		
État	Aide bilatérale	Ministère des Affaires étrangères Secrétariat d'État à la Coopération Ministère de l'Économie et des Finances Agence française de développement Autres ministères
	Aide multilatérale	Ministère de l'Économie et des Finances Union européenne Banque mondiale et FMI Organismes spécialisés de l'ONU Banques régionales de développement
Collectivités locales	Coopération décentralisée	État, régions, départements, communes
Associations, entreprises	Solidarité internationale	Organisations de solidarité internationale (OSI) Entreprises, syndicats, organisations professionnelles

Source : Ministère des Affaires étrangères.

De surcroît, il est bien difficile d'obtenir des données précises du ministère de l'Économie et des Finances quant à l'allocation des crédits de l'APD, alors même que ce ministère jouit d'une prépondérance dans leur affectation. S'il est normal que Bercy, qui regroupe les directions du Budget et le Trésor, soit impliqué dans l'arbitrage des enveloppes financières aux différents ministères, il est tout de même surprenant que plus de la moitié des crédits de l'Aide publique au développement relève directement

de sa responsabilité. Bercy gère en effet, en plus des prêts concessionnels et des remises de dette de l'aide bilatérale, la majeure partie des dotations à l'Agence française de développement (AFD) et à l'aide multilatérale (institutions financières internationales et FED européen). Selon le projet de loi de finances 2002, Bercy administre près d'un tiers de l'aide bilatérale française et plus de la moitié de l'APD totale. Le ministère des Affaires étrangères, lui, ne gère que 32 % de l'aide bilatérale et 22 % de l'APD totale⁶⁵. Intégrant depuis 1998 le secrétariat d'État à la coopération internationale, il contribue au Fonds de solidarité prioritaire (FSP), aux organismes spécialisés des Nations unies (PNUD, HCR, PAM, PNUE, OIT...), à l'AFD (en complément de Bercy), aux associations de solidarité internationales (OSI, ONG) et enfin à la coopération décentralisée. Les autres ministères (Agriculture, Éducation nationale, Environnement et Aménagement du territoire, Intérieur et Décentralisation...) se partagent les 38 % restants de l'aide bilatérale.



Source : *Prévision du projet de loi de finances pour l'année 2002.*

65. « Rapport d'information au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat », Paulette Brisepierre, André Dulait et Guy Penne.

La réforme de la politique française de coopération instaurée par le gouvernement Jospin en 1998 n'a pas complètement répondu aux attentes de clarification des rôles, de transparence des lignes de crédit et de contrôle parlementaire, ce que déplorent de nombreux responsables associatifs et députés français malgré de récentes avancées. Comme le résume la Coordination d'Agen, « l'absence d'une grille de passage exhaustive entre l'APD au sens du CAD et les crédits de coopération inscrits au budget, transforme toute analyse en un exercice complexe dont le résultat ne peut être qu'approximatif [...]. « L'état récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les États en voie de développement » (désigné sous le terme de « jaune⁶⁶ ») constituant la seule source d'information budgétaire complète sur l'aide au développement, la situation actuelle peut à tout le moins être qualifiée d'opaque⁶⁷. » Dans leur campagne *Votons pour un monde plus juste!*⁶⁸, les ONG françaises soulignent qu'il est « très difficile d'obtenir des renseignements précis quant aux lignes budgétaires affectées à l'APD au sein du ministère de l'Économie et des Finances », en ajoutant « qu'un effort de transparence est nécessaire de la part de cette administration qui se doit d'offrir aux citoyens et contribuables la possibilité de comprendre l'utilisation de l'argent public! » De surcroît, dans un chapitre intitulé « L'inadmissible dessaisissement du Parlement sur le contrôle des projets », un récent rapport de l'Assemblée nationale indiquait que tout se passait « comme si le Gouvernement voulait dessaisir le Parlement de sa prérogative essentielle : le contrôle des finances publiques. Au-delà de ce

66. Les *Jaunes*, *Bleus* et *Verts* sont disponibles à l'adresse : <http://alize.finances.gouv.fr>.

67. *Une analyse de la contribution financière de la France à l'APD*, Coordination d'Agen, février 2003. Contact : c.agen@coordinationsud.org.

68. La campagne *Votons pour un monde plus juste!* est une campagne rassemblant 45 ONG françaises pour une réforme de l'APD. Elle a été lancée en 2001 par le collectif Coordination Sud et par le CCFD à l'origine de la campagne *Mets la pression!* pour une augmentation de l'APD. Sites Internet : www.coordinationsud.org/apd et votons@ccfd.asso.fr.

contrôle, l'absence du Parlement affaiblit la crédibilité du nouveau postulat de notre politique de coopération, à savoir un lien plus étroit entre aide au développement et démocratie, lien réaffirmé par la politique communautaire⁶⁹.» Même la Cour des comptes a fustigé dans son rapport de 1996 la mauvaise gestion et le manque de contrôle du ministère de la Coopération⁷⁰, déplorant en particulier que l'exécution des dépenses du Fonds d'aide et de coopération (remplacé depuis par le FSP) n'ait été soumise à « aucune forme de contrôle financier⁷¹ ».

Si on peut espérer une clarification progressive des lignes du budget d'APD, notamment grâce à la mise en place à partir de 2005 d'une loi organique relative aux lois de finances, il convient désormais de permettre aux parlementaires et aux acteurs collectifs de la solidarité internationale de participer pleinement aux choix d'orientations de la politique française de coopération, au moyen notamment de débats ouverts entre tous les acteurs – Gouvernement, parlementaires et société civile –, de l'instauration à court terme d'une loi de programmation pluriannuelle sur l'ensemble des crédits de coopération, ainsi que de la prise en compte dans la loi organique de 2005 d'une mission interministérielle spécifique à l'aide publique française.

69. *Rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances 2001 (PLF 2001)*. Site Internet de l'Assemblée nationale française : www.assemblee-nationale.fr.

70. Aujourd'hui intégré au sein du ministère des Affaires étrangères.

71. À titre d'exemple, la Cour indiquait que les crédits du FAC « ont servi au financement en 1992 d'un sommet franco-africain, dont une partie importante (27 millions de francs) sous forme de subvention au gouvernement gabonais, ce qui rendait tout contrôle de l'utilisation illusoire. » Voir article : « Le ministère de la Coopération est épinglé par la Cour des comptes », *Le Monde*, 7 octobre 1996.

Principales mesures décidées lors de la réforme de la politique française de coopération en 1998

– **Disparition du ministère de la Coopération** avec l'intégration de l'ensemble de ses services au sein du ministère des Affaires étrangères, par le biais de la direction générale de la coopération internationale et du développement.

Site Internet de la DGCID: www.diplomatie.fr/cooperation/dgcid.

– Création d'une **Zone de solidarité prioritaire (ZSP)** destinée à mieux concentrer l'aide vers les pays les plus pauvres. Le FAC devient le **Fonds de solidarité prioritaire (FSP)** dont les crédits sont affectés dans les pays de la ZSP.

– **L'Agence française de développement (ex-CFD)** devient l'opérateur principal des projets et des programmes d'aide au développement, intervenant dans les pays de la ZSP. Alors que l'État conserve la gestion directe de l'aide aux secteurs institutionnels et de souveraineté, les compétences de l'AFD comprennent le développement économique, les infrastructures ainsi que plusieurs domaines tels que l'éducation et la santé.

Site Internet: www.afd.fr.

– Création du **Comité interministériel de la coopération internationale (Cicid)**, organe politique d'impulsion et d'orientation, qui détermine la ZSP et fixe les orientations relatives aux objectifs et aux modalités de la politique d'aide au développement dans ses composantes bilatérale et multilatérale. Il ne s'est cependant réuni que trois fois en quatre ans.

Site Internet: www.diplomatie.fr/cooperation/dgcid.

– Création du **Haut conseil de la Coopération internationale (HCCI)**, instance de conseil et de concertation présidée par un membre du Parlement et composée de soixante représentants de la « société civile ». Il émet des avis et des recommandations sur l'ensemble des questions de coopération internationale, qui sont ensuite examinées par le Gouvernement au sein du Cicid.

Site Internet: www.hcci.gouv.fr.

Enfin, il est regrettable que la part de l'aide française destinée à la coopération décentralisée et aux organisations de solidarité internationale issues de la « société civile » (OSI, ONG) reste si marginale (moins de 1 %), surtout si on la compare avec son niveau dans les autres pays de l'Union européenne (plus de 3 %). Une part qui de surcroît diminue, à en croire les projets de loi de finances successifs (0,74 % en 2001, 0,72 % en 2002 et 0,57 % en 2003). Le CAD souligne, dans son rapport 2000, que la France « se classe tout à fait en queue de peloton pour le soutien directement apporté aux ONG comme pour la part de l'aide transitant par elles, alors que les ONG sont très actives en matière d'aide au développement et d'aide humanitaire et qu'elles ont un rayonnement considérable ». De l'avis des ONG françaises, « la part de l'APD qui transite par les ONG est ridicule. Elle se monte en 2000 à 0,65 % du total. Ce montant est en pourcentage 15 fois moindre que celui pratiqué aux Pays-Bas. La faiblesse du soutien de l'État à ces acteurs privés risque de les marginaliser. Elles doivent faire appel aux financements multilatéraux ou à d'autres États, mais elles n'atteignent souvent pas la taille minimum leur permettant de faire appel à ces financements⁷². »

Concernant la participation de la société civile à la conception et aux orientations de la politique de coopération au développement, les associations de solidarité françaises ont déploré les modifications apportées fin 2002 au Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI), dont le budget total a été divisé par quatre, et où la représentation du monde associatif a été minorée au profit d'élus et de représentants des collectivités locales⁷³...

72. Campagne *Votons pour un monde plus juste !* Voir ci-dessus.

73. Se référer aux comptes rendus des débats du 13 novembre 2002 à l'Assemblée nationale portant sur le HCCI.

Évolution des crédits destinés aux acteurs privés ou décentralisés			
(En millions d'euros)	2001 (Loi de finances)	2002 (Projet de loi de finances)	Évolution (en %)
Organisations de solidarité internationale (OSI, ONG)	7,3	8	+ 9,5 %
Associations de volontaires	19,6	19,6	0
Coopération décentralisée	7,2	6,7	- 7 %
Total appui à des initiatives privées ou décentralisées	34,3	34,4	+ 0,2 %

Source : *Projet de loi de finances 2002*

La coopération décentralisée

La coopération décentralisée, régie par la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale, est un modèle original de coopération permettant des partenariats entre des collectivités françaises (régions, départements, communes...) et des institutions locales à l'étranger (associations locales, groupements de femmes, coopératives, etc.). Principalement axée sur des projets de petite taille, la coopération décentralisée, « ciblée, facile à évaluer, proche des populations du Sud comme du Nord, est de plus en plus intense car son efficacité et son effet d'entraînement ne sont plus à démontrer. [...] Sur place il n'est pas rare que les bailleurs de fonds multilatéraux aident ces projets qui répondent aux besoins de populations souvent éloignées des grands centres urbains. La coopération décentralisée est efficace, transparente, facilement contrôlable et évaluable. Il n'y a pas ou peu de fonds mal utilisés⁷⁴ ».

...

74. Avis présenté au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances 2003, « Coopération et Développement », Jacques Godfrain, enregistré à l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

En 1999, les dépenses d'action extérieure des collectivités locales dans les pays en développement représentaient quelque 115 millions d'euros, dont 36 % alloués par les régions, 11 % par les départements et 53 % par les communes. L'aide de l'État à la coopération décentralisée a baissé de 7 % ces deux dernières années.

La gestion de l'aide française au développement se caractérise par une complexité et un manque de transparence de son dispositif en raison de la multitude d'acteurs impliqués et de l'intrication des lignes budgétaires entre les ministères, par la prépondérance des interventions du ministère de l'Économie et des Finances, par la portion congrue allouée à la coopération décentralisée et aux organisations non gouvernementales. La France a ainsi beaucoup de mal à définir clairement sa politique de coopération au développement, en attendant la mise en place souhaitée d'une loi de programmation pluriannuelle sur l'ensemble des crédits de la coopération et, à partir de 2005, dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances, de la création d'une mission interministérielle spécifique à l'APD.

Priorité aux pays à revenu intermédiaire

Jusqu'en 1998, le dispositif français de coopération privilégiait les pays de l'Afrique francophone. Ces « pays du champ » étaient essentiellement des anciennes colonies françaises, avec lesquelles la France a toujours gardé des liens étroits, voire paternalistes et néocoloniaux. En 1998, la réforme de la politique de coopération a créé la Zone de solidarité prioritaire (ZSP)⁷⁵, regroupant une soixantaine de pays⁷⁶ éligibles à un fonds spécifique : le Fonds de solidarité prioritaire (FSP), ainsi qu'aux financements de l'Agence française de développement (AFD).

75. La ZSP se rapproche aujourd'hui davantage de la zone ACP privilégiée par l'Union européenne.

76. La ZSP comptait 54 pays en 2002.

Cette nouvelle distribution géographique soulève plusieurs problèmes, à commencer par une incohérence d'ordre politique. D'aucuns attendaient de la réforme de 1998 que la « solidarité prioritaire » affirmée par la ZSP concentre l'aide vers les pays les plus pauvres (PMA). Mais son extension à 25 pays supplémentaires est une porte ouverte à la dispersion des fonds. D'autant que l'aide allouée à cette zone prioritaire n'a cessé de diminuer au fil des ans. Le FSP, qui finance des programmes de coopération institutionnelle dans les pays de la zone ZSP (justice, administration, État de droit, police, armée...), a vu son budget amputé de 57 % depuis 1999. Il n'était doté en 2001 que de quelque 760 millions de francs. Quant aux dons de l'AFD destinés à financer des projets dans la Zone de solidarité prioritaire, leur montant a diminué de 2 % entre 2000 et 2001. Or, l'AFD a hérité, depuis 1999, de deux nouveaux domaines de compétence : les infrastructures de santé et l'éducation.

Comme le remarque le CCFD, « on peut ainsi se demander quel est le sens de cette zone, dite prioritaire, à qui l'on consacre de moins en moins de moyens⁷⁷ ».

Si le Gouvernement français plaide en faveur d'une « concentration vers les pays pauvres des ressources de l'aide publique⁷⁸ », force est de constater que la part de l'aide bilatérale destinée aux pays les plus pauvres diminue sensiblement depuis plusieurs années, au profit des pays à revenu intermédiaire (PRITI et PRITS).

Ainsi, la part de l'aide française destinée aux pays les moins avancés (PMA) est passée de 42 % en 1990 à moins de 30 % en 2000, une baisse de plus d'un tiers en une décennie. De son côté, la part destinée aux pays à revenu intermédiaire a presque doublé, passant de 24 % en 1990 à 43 % en 2000. Pour les années 1999 et 2000, on dénombre seulement quatre PMA parmi les quinze premiers bénéficiaires de l'aide publique

77. Campagne *Mets La Pression !* du CCFD, voir ci-dessous.

78. *Mémoire de la France au CAD*, 2000.

française, le reste étant composé de pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire (PFR, PRITI et PRITS) ainsi que de territoires d'outre-mer (TOM)⁷⁹.

Répartition de l'APD française par groupe de revenu					
	Pays les moins avancés	Pays à faible revenu	Pays à revenu intermédiaire (tr. inférieure)	Pays à revenu intermédiaire (tr. supérieure)	Pays à revenu élevé
Définition du groupe de pays donnée par le CAD de l'OCDE	Liste définie par les Nations unies	PNB/hab. inférieur à 760 \$ en 1998	PNB/hab. compris entre 761 et 3030 \$	PNB/hab. entre 3031 et 9360 \$	PNB/hab. supérieur à 9360 \$
% dans l'APD française : 1989-1990	41,8	33,8	16,0	8,4	0,0
% dans l'APD française : 1999-2000	29,6	27,3	33,9	9,1	0,2
Évolution	- 29 %	- 19 %	+ 112 %	+ 8 %	-

Source : *Rapport CAD*, OCDE, 2002.

La commission parlementaire chargée d'examiner le projet de loi de finances 2001 n'a pas manqué de fustiger cette dispersion de l'aide française : « Contrairement aux objectifs affichés, l'APD est insuffisamment ciblée. Moins de 20 % est destinée aux pays les moins avancés. Au total, la ZSP draine moins de 50 % des flux nets de notre APD bilatérale. Une aide importante est ainsi destinée à des États qui ne sont pas pauvres comme le

79. *Rapport CAD*, OCDE, 2002.

Gabon. Une réorientation paraît s'imposer, afin de concentrer l'aide vers les pays qui en ont vraiment besoin, en particulier, ceux qui sont bien gérés et pour lesquels l'aide peut permettre d'obtenir de bons résultats⁸⁰. » L'Observatoire français de la coopération internationale note, pour sa part, que la réforme de 1998 n'a pour l'instant conduit qu'à des évolutions mineures : « Surtout, elle n'a pas, pour le moment, significé une reconcentration des flux d'aide à destination des pays les plus pauvres. [...] Ainsi, alors que « l'accès des plus pauvres aux services sociaux de base que sont la santé, l'éducation et la formation professionnelle » apparaît comme un objectif stratégique de la coopération française, seuls 25 % des financements en direction de la ZSP avaient été affectés à des projets concernant ces secteurs en 2001⁸¹. »

Bref, la réforme institutionnelle de 1998 est loin d'avoir favorisé une concentration de l'aide vers les pays les plus pauvres, indépendamment de leur appartenance ou non à l'ancien champ franco-africain. En premier lieu, l'élargissement de la zone prioritaire à de nouveaux pays « hors champ » ne s'est pas accompagné d'une augmentation des fonds alloués à celle-ci. De surcroît, la part destinée aux pays les moins avancés (PMA) continue de diminuer au profit de pays à revenu plus élevé.

La faible part destinée à la réduction de la pauvreté

La décomposition de l'APD française par secteur d'activité est rendue difficile en raison de la complexité et de l'opacité de son dispositif. Mais le Comité d'aide au développement fournit des informations intéressantes et instructives quant à l'allocation des crédits. Les secteurs bénéficiaires de l'aide bilatérale française sont répartis en neuf catégories illustrées ci-dessous.

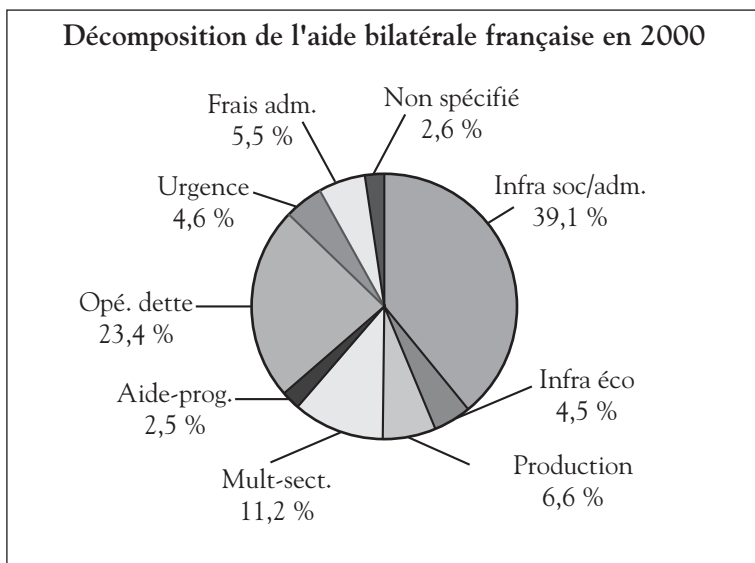
80. *Rapport sur la PLF 2001*, ouvrage cité.

81. Amélie Canonne, in *Rapport 2002-2003*, OFCI. Site Internet : www.globenet.org/opcf.

L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Secteurs d'activité bénéficiaires de l'aide bilatérale	Sous-secteurs
Infrastructures sociales et administratives	Enseignement, santé, eau, gouvernement et société civile, autres infrastructures sociales et services.
Infrastructures économiques	Transports et communications, énergie, autres.
Production	Agriculture, industries manufacturières, extractives et construction, commerce et tourisme.
Destination plurisectorielle	Non communiqué.
Aide programme	Financements du FSP, de l'AFD ou du Trésor.
Réaménagement de la dette	Y compris l'annulation de dettes nées de créances autres que l'APD (contrats commerciaux).
Secours d'urgence	
Frais administratifs	Les coûts administratifs sont comptabilisés dans l'APD depuis 1979.
Non spécifié	Non communiqué.

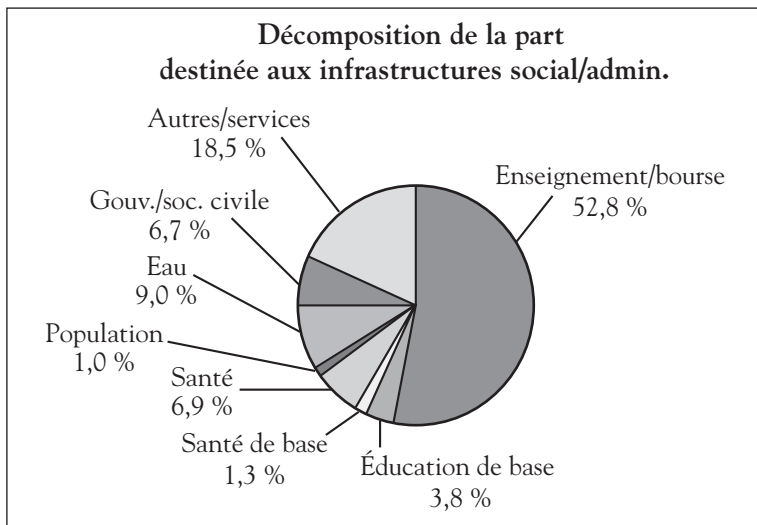
Si chacun de ces secteurs a son importance dans le processus de développement d'un pays, on pourrait néanmoins s'attendre à ce que les infrastructures sociales comme la santé et l'éducation de base prennent une place prépondérante dans les programmes bilatéraux de coopération.



Source : *Rapport CAD*, OCDE, 2002

L'on s'aperçoit cependant que la part des crédits destinés à ces infrastructures sociales et administratives représente seulement 39,1 % de l'aide bilatérale française. Certes, cette part se situe au milieu de la fourchette des pays de l'OCDE – allant de 18 % pour l'Irlande à 70 % pour le Luxembourg, avec une moyenne de 32 %. Mais si l'on analyse plus en détail l'utilisation des fonds attribués à ce secteur, force est de constater qu'ils sont majoritairement dirigés vers l'enseignement secondaire et supérieur (comprenant notamment la rémunération d'enseignants français) ainsi que, dans une moindre mesure, vers les bourses allouées aux étudiants des pays bénéficiaires pour suivre un enseignement en France⁸².

82. Selon le rapport de la Coordination d'Agen sur l'APD française, publié en février 2003, « la quasi-totalité des montants notifiés par la France au titre des étudiants se rapportent à des coûts imputés d'établissements en France ».



Source : Rapport CAD, OCDE 2002.

En fait, seulement 0,5 % de l'aide bilatérale française serait destinée à des programmes de santé de base, et 1,5 % à des programmes d'éducation de base ! Tous ensemble, les secteurs de la santé, l'eau, l'éducation de base, le renforcement des capacités de l'État et de la société civile, ainsi que les programmes de maîtrise de la démographie, se partageraient moins de 12 % de l'APD bilatérale. C'est deux fois moins que la part allouée à ces secteurs par l'Union européenne et quatre fois moins que le pourcentage atteint par la Banque mondiale (voir tableau ci-après) ⁸³.

83. L'important ici ne repose pas tant sur les chiffres (qui pourraient être majorés en prenant en compte les activités indirectement liées à ces secteurs et comptabilisées dans l'aide-programme ou l'aide multisectorielle), que sur la part relative que ces secteurs de base représentent dans l'aide bilatérale par rapport à d'autres domaines comme l'enseignement du français à l'étranger ou la réduction de la dette.

LES FAIBLESSES DE L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE

%	Part dans l'APD française bilatérale	Part des financements multilatéraux		
		UE	Banque mondiale	Banques régionales
Eau/assainissement	3,5	3,1	4,0	7,0
Santé	3,2	4,1	4,9	5,0
Santé de base	0,5	2,3	1,9	3,0
Éducation de base	1,5	3,6	1,5	0,8
Gouvernement/soc. civile	2,6	8,9	24,7	12,9
Démographie	0,4	0,6	1,1	
Total infrastructures de base	11,7 %	22,7 %	43,3 %	26,3 %

Source : *Rapport CAD*, OCDE, 2002.

Des modalités d'affectation surprenantes

Ne se réduisant pas, comme il est trop souvent pensé, aux simples financements d'infrastructures tels les ponts ou les barages, l'aide publique au développement peut être véhiculée sous plusieurs formes : l'aide-projet ou aide-programme, la coopération technique, scientifique et culturelle, enfin l'aide macroéconomique. Cette section analyse de façon succincte chacune de ces trois formes d'allocation des fonds.

L'aide-projet ou aide-programme

Cette aide permet le financement de projets spécifiques dans les pays en développement, qui peuvent prendre la forme d'études de conception ou de faisabilité, de contrats d'équipement, de réalisations de travaux d'infrastructure, ainsi que de programmes d'action sectoriels dans la santé, l'éducation ou l'eau/environnement... Les financements sont assurés par l'Agence française de développement ou le Fonds de solidarité

prioritaire dans les pays de la ZSP, ou par des dons et prêts du Trésor pour les pays à revenu intermédiaire⁸⁴.

Le **Fonds de solidarité prioritaire** finance des projets et programmes consacrés principalement au renforcement de l'État de droit et des capacités nationales et locales, à l'intégration régionale, à l'aménagement de territoires et à la gestion des ressources naturelles, au développement communautaire, à la lutte contre les discriminations de toutes natures, à l'éducation et à la santé publique, à la jeunesse et aux sports, à la promotion de la langue française, à la culture et à la recherche⁸⁵. Si les crédits de paiement restent stables, autour de 110 millions d'euros, les autorisations de programmes allouées au titre du FSP sont en baisse régulière depuis plusieurs années⁸⁶.

Les orientations générales de l'**Agence française de développement** (AFD) sont de contribuer, d'une part, à l'insertion des pays les plus pauvres dans l'économie mondiale, dans une logique d'appui à l'intégration régionale (infrastructures économiques, appui à la restructuration d'entreprises privées, renforcement des systèmes bancaires et financiers), et d'autre part, de promouvoir un développement durable en contribuant au financement de projets d'accompagnement social et de lutte contre la pauvreté (microfinance, appui aux très petites entreprises, accès aux services de base – eau et électricité notamment –, infrastructures de santé et d'éducation). Là aussi, la tendance des autorisations de programme est à la baisse, entre 150 et

84. La Réserve pays émergents (RPE) a remplacé les Protocoles financiers bilatéraux du Trésor en 1998.

85. En 2001, 105 projets ont été adoptés pour un montant de 182,47 millions d'euros.

86. L'augmentation de 27 % des autorisations de programme entre 2002 et 2003, qui marque une rupture dans la baisse régulière de celles-ci, est en partie compensée par le gel d'un montant presque identique (44 millions d'euros) des APD prévues dans la loi de finances 2002.

200 millions d'euros, alors que les crédits de paiement restent stables autour de 130 millions d'euros⁸⁷.

Le collectif Coordination Sud déplore cette baisse progressive des crédits destinés à l'aide-projet ou aide-programme, qui constituent « le cœur » de la coopération au développement : « L'aide-projet a diminué de 47 % entre 1994 et 1998. Sa part dans le total de l'APD est ainsi réduite de 14 % à 10 %. » Cette baisse est d'autant plus regrettable, ajoute le collectif, que l'aide-projet est « généralement de bonne qualité, en raison de l'expertise reconnue des équipes et de leur connaissance approfondie des pays⁸⁸ ». Michel Charasse relève, dans son rapport présenté au Sénat en 2000, que « l'outil projet de coopération est progressivement supprimé et ses moyens confondus sinon transférés avec ceux de la coopération culturelle universitaire qui n'a pas nécessairement les mêmes objectifs. »

On peut toutefois se féliciter de la suppression de « l'aide liée⁸⁹ », à la demande notamment de l'OCDE. L'aide sous forme de dons ou de prêts a été pendant longtemps conditionnée à l'attribution de tout ou partie des contrats d'équipements, de travaux ou de services à une entreprise française⁹⁰. *A priori*, l'« aide liée » pouvait paraître bénéfique pour tous : elle aidait les pays en développement en leur octroyant un don ou un prêt à conditions financières avantageuses pour la réalisation d'études ou de travaux d'infrastructures ; elle créait une demande pour les exportations françaises d'équipements et de services

87. Là aussi, l'augmentation de 40 millions d'euros des autorisations de programme en 2003 par rapport à 2000 et 2001 est en partie compensée par le gel de 33 millions d'euros annoncé pour les APD prévues dans la loi de finances 2002.

88. *Rapport triennal*, élaboré à l'occasion de l'examen par le CAD de l'aide française, 2000.

89. Décision du Cicid en date du 14 février 2002 de « délier » l'aide de l'AFD.

90. En 2000, plus d'un tiers de l'aide bilatérale française (32,1 %) était encore liée ou partiellement liée à l'octroi de contrats français, la part étant évidemment plus élevée dans les pays à revenu intermédiaire qui présentent un intérêt commercial. *Rapport CAD*, OCDE, 2002.

d'ingénierie; enfin, elle bénéficiait indirectement au Gouvernement français puisque, même si celui-ci devait déboursier les fonds, elle participait à l'extension du marché pour ses entreprises nationales. La pratique montrait pourtant des résultats moins glorieux. En premier lieu, les entreprises françaises bénéficiant de ces financements n'étaient pas des PME mais bien souvent de grands groupes multinationaux, profitant depuis des décennies de situations de rente. Leur identité « française » étant d'ailleurs de moins en moins marquée⁹¹. Sur l'aide se greffaient généralement des prêts qui, à la fin, n'étaient pas remboursés, ce qui alourdissait encore l'effort demandé au contribuable. Bref, les bénéfices de l'aide liée pour l'économie française étaient de moins en moins évidents. D'autre part, le fait de restreindre les appels d'offres à un petit groupe d'entreprises tricolores pouvait facilement conduire à des augmentations de prix, dont pâtissaient à la fois les pays « bénéficiaires », du fait d'une augmentation de leur dette extérieure, et les finances publiques françaises, dont l'APD finance les projets concernés.

Il convient maintenant de veiller à l'application réelle de cette mesure de « déliaison » de l'aide, qui devra notamment se traduire au niveau des appels d'offres – listes d'entreprises sollicitées dans le cadre d'appels d'offres restreints, publication effective des AO internationaux ouverts – et de la diminution des risques de collusion entre les bureaux d'études et les entrepreneurs français⁹².

La coopération technique, scientifique et culturelle

Depuis l'établissement de la nouvelle nomenclature budgétaire en 2000, l'assistance technique s'intitule « l'expertise ». Elle comptait 3 250 coopérants techniques expatriés en 2001,

91. Il est aujourd'hui bien connu que plus de 40% des titres inscrits à la Bourse de Paris sont aux mains d'étrangers, pour la majorité anglo-saxons.

92. Notamment dans le cadre du Fonds d'aide au secteur privé (FASEP) géré par la direction des relations économiques extérieures et le Trésor public.

dont plus de 80 % étaient affectés dans des pays de la Zone de solidarité prioritaire⁹³. Comme l'explique le collectif Coordination Sud: «L'assistance technique était une spécificité de la coopération française. Elle permet le transfert de savoir-faire par l'envoi d'experts sur le terrain – héritage historique de notre politique de coopération fondée sur une présence humaine forte. Les budgets qui lui sont consacrés ont diminué. Ainsi, le nombre de coopérants a baissé de 31 % entre 1997 et 1999⁹⁴.»

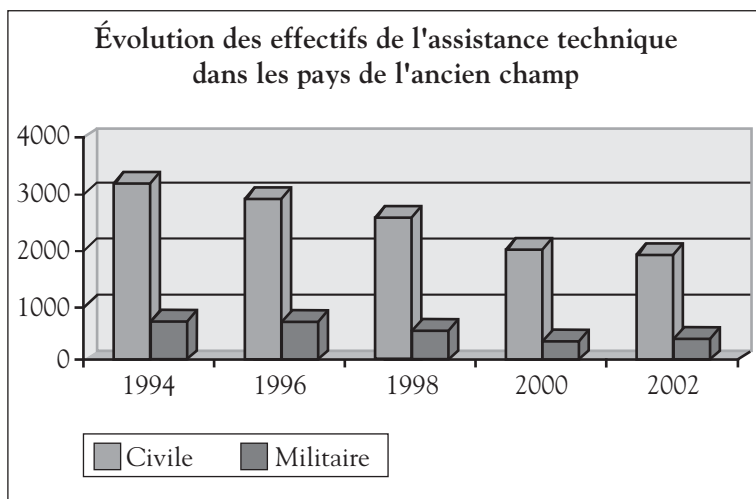
L'expertise marque en effet la spécificité sur le terrain de la politique de coopération française. Elle a bénéficié à de nombreux programmes de développement, comme par exemple l'envoi d'experts dans le cadre d'un projet d'optimisation des systèmes d'irrigation dans la vallée du Jourdain⁹⁵ ou l'appui à une politique nationale de l'eau dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest. Nombre de ces spécialistes ont su répondre aux critiques et s'appuyer progressivement sur les partenaires locaux et les ministères techniques pour mettre en place des programmes nationaux ou plans d'action pluriannuels, même si cela s'est traduit dans certains cas par une logique de «substitution»... Pourtant, en préparant le budget 2002, les députés ont constaté que les effectifs de l'assistance technique avaient diminué de moitié en huit ans. De surcroît, le Gouvernement souhaite désormais privilégier le recours à des missions d'expertise temporaires, au détriment des experts résidents, et donc du lien entre l'assistant technique et le pays. «Il n'est pas sûr que la qualité de nos interventions soit maintenue», suggèrent les députés. «Le développement n'obéit pas à des logiques statistiques ou financières. Il exige une connaissance du terrain, du contexte politique, surtout dans des pays où les ethnies et les langues sont

93. «État récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les États en voie de développement», *PLF 2002*, rapport cité.

94. Cité dans le rapport de P. Brisepierre.

95. Projet lancé par la Mission régionale eau et agriculture au Proche-Orient (MREA), basée à Amman.

diverses. Or, la diminution de l'assistance technique obéit essentiellement à des contraintes budgétaires, et moins à une réflexion sur leur rôle⁹⁶. »



Source : Ministère délégué chargé de la Coopération.

En outre, figurent dans ces fonds « d'expertise » des financements qui ont peu à voir avec une coopération technique au développement, par exemple la promotion de la francophonie et la coopération militaire.

La promotion de la francophonie

Promouvoir l'image de la France dans le monde fait clairement partie des objectifs affichés lors de la réforme de l'APD. Le projet de loi de finances 2001 est explicite à cet égard : « La coopération culturelle, scientifique et technique de la France participe en outre au renforcement de l'image et du rôle de notre

96. PLF 2002, rapport cité.

pays en Europe et dans le monde. Elle contribue à la diversité culturelle, en offrant notamment une alternative aux influences anglo-saxonnes. Dans le domaine de la langue française, quatre objectifs sont poursuivis : le développement du plurilinguisme, la formation des générations futures en français, la valorisation de l'image de la langue française comme vecteur de modernité, le développement de l'usage du français au niveau international, tant dans les domaines scientifiques que dans celui de la politique audiovisuelle. » Difficile d'être plus explicite... Le CAD estime la part des projets destinés à assurer le rayonnement culturel de la France à 17 % de l'APD française⁹⁷, soit plus de six milliards de francs (un milliard d'euros) en 1998, sachant que les fonds qui lui sont consacrés ont poursuivi leur augmentation. En 1999, les budgets destinés à l'action culturelle de la France à l'étranger et à la promotion de la francophonie se sont respectivement élevés à 82,3 millions de francs et 99 millions, ce qui représentait alors presque un quart du montant alloué au Fonds de solidarité prioritaire⁹⁸. L'OFCE souligne que « l'enrayement du déclin de l'assistance technique, l'augmentation importante des crédits alloués aux alliances françaises, mais aussi le classement au rang de priorité, par le ministre des Affaires étrangères, de la création d'une nouvelle chaîne francophone d'informations à destination du Maghreb et du Moyen-Orient, pourraient être les premiers signes d'une nouvelle coopération d'influence que la réforme de 1998 avait, avec un succès certes mitigé, tenté d'initier⁹⁹. »

Si, dans certaines conditions, la promotion et l'enseignement du français peuvent être un objectif louable, l'on peut s'étonner que son financement soit prélevé sur les crédits de l'aide

97. Le site Internet de la DGCID (MAE) indique également une part de 17 % de son budget destinée à l'audiovisuel et aux techniques de communication (www.diplomatie.fr/cooperation/pop-page01.html).

98. « Répartition par secteurs des décisions du FSP ouvertes en 1999 », *PLF* 2001.

99. Amélie Cannone, rapport cité.

publique au développement. La stratégie d'influence devrait en effet, si besoin était, s'effectuer en complément de la stratégie de solidarité, et non en substitution au détriment d'autres canaux d'aide au développement prévus dans le même budget global...

La coopération militaire

La coopération militaire et de défense est également comptabilisée dans le budget de l'assistance technique française¹⁰⁰. En légère baisse depuis dix ans, elle s'élevait en 2002 à 104 millions d'euros – dont près de la moitié pour les rémunérations des personnels techniques et militaires –, ce qui représentait presque un quart des effectifs totaux de l'assistance technique (448 coopérants militaires contre 1 899 coopérants civils en 2001).

Évolution des crédits destinés à la coopération militaire et de défense		
(En millions d'euros)	2002	2003 (prévision de crédits)
Coopération technique – aide en personnels	57,9	55,8
Formation de stagiaires étrangers	22,1	21,1
Aide en matériel et entretien des infrastructures	22,2	15,2
Appui aux coopérants militaires	1,2	1,1
Coopération avec les organisations régionales	1,2	0,3
Total (chap. 42-29)	103,7	93,5

Source : Projet de loi de finances 2003.

100. Elle n'est pourtant pas comptabilisée dans l'APD définie par le CAD (OCDE).

Il est même question de revoir à la hausse la contribution française en matière de coopération militaire, dans l'objectif « d'entraîner et équiper les armées des États récipiendaires et ainsi assurer la sécurité de leur territoire et la stabilité, sans quoi aucun développement n'est possible¹⁰¹ ».

Si la coopération bilatérale militaire peut bien sûr jouer un rôle positif dans les pays en transition, en favorisant notamment la professionnalisation des personnels de la police et des forces armées gouvernementales, il est regrettable que ce budget soit imputé directement sur le budget d'aide publique au développement. D'autant que le dispositif actuel n'est pas exempt d'ambiguïtés: en premier lieu, le budget destiné à la coopération militaire avec les organisations régionales reste marginal, avec seulement 0,3 million d'euros prévus pour 2002 et 2003, soit moins de 0,3 % du budget total de la coopération militaire. Par ailleurs, cette coopération est souvent utilisée à des fins stratégiques et commerciales: faciliter l'obtention de contrats d'équipements militaires entre le pays d'affectation et les fabricants français, renforcer la présence militaire française dans les zones stratégiques ou accroître l'influence française aux plans régionaux, ce qui a peu à voir avec l'objectif initial d'aide au développement... À ce titre, le rapport parlementaire sur la loi de finances 2003 est explicite: « Les pays africains sont fortement demandeurs [de coopération militaire] et si la France n'est pas capable de la leur fournir, ils iront chercher aide et secours auprès de pays plus généreux en ce domaine, et les pays candidats ne manquent pas. Le maintien de notre sphère d'influence passe aussi par un effort militaire à la hauteur de nos ambitions. » Enfin, on notera qu'une coopération militaire, lorsqu'elle bénéficie à un régime antidémocratique et répressif, peut progressivement se confondre avec une complicité indirecte de violences, de vagues de répression, voire en certains cas de guerre civile,

101. PLF 2003.

comme l'ont malheureusement montré de nombreux exemples aujourd'hui bien connus: Rwanda, Congo-Brazzaville, Tchad, Togo, etc.

On comprend alors l'inquiétude des parlementaires français lorsqu'ils évoquent « le glissement des crédits d'aide publique vers d'autres priorités¹⁰² »...

L'aide macroéconomique

L'aide budgétaire

L'aide budgétaire est versée directement aux États bénéficiaires pour combler un déficit de trésorerie ou pour des projets spécifiques. Ce fut l'un des principaux lieux de détournement de l'APD. Les nombreuses « failles » de la comptabilité publique des régimes « amis de la France » ont trop souvent permis une évacuation immédiate de l'aide vers des comptes en Suisse, où l'aubaine était partagée entre décideurs français et africains. Le scandale était si patent que le Trésor a progressivement obtenu d'en diviser le montant par cent. Les 9,1 millions d'euros inscrits en 2000 et 2001 ne correspondent plus qu'à des opérations ponctuelles, dont la minceur relative ne mérite plus une analyse spécifique.

L'aide à l'ajustement structurel

Dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel imposé à un pays par les institutions financières internationales, la France peut apporter une contribution directe sous forme de don ou de prêt à taux réduit, par l'intermédiaire notamment de l'Agence française de développement. Le principe en est décidé par le Gouvernement français; les modalités font l'objet d'une étude conjointe menée par l'Agence et les ministères concernés. En 2000, ces concours se sont élevés à 16 millions d'euros, en

102. Rapport des sénateurs Guy Penne, Paulette Brisepierre et André Dulait.

nette diminution par rapport à l'année précédente. Ils ont enregistré une nouvelle baisse de 11 % en 2001 pour rester stables en 2002. Le rapport parlementaire sur la loi de finances 2002 estime que « la très forte diminution des concours d'ajustement structurel, qui se confirme depuis plusieurs années, est essentiellement due à une amélioration de la situation de la plupart des pays de la zone franc concernés par la dévaluation du franc CFA de janvier 1994 ». Mais le tassement de ces concours peut en réalité s'expliquer par la mise en application de l'initiative PPTE, comptabilisée sous la rubrique: « opérations d'annulation et de consolidation de la dette ».

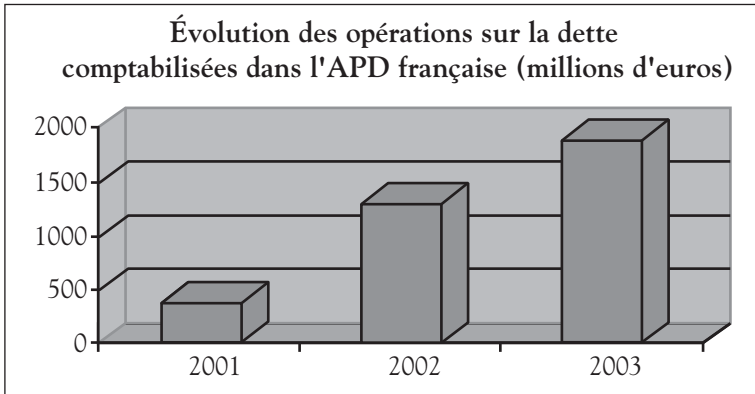
Millions d'euros	2000 (loi de finances)	2001 (loi de finances)	2002 (projet loi de finances)
Bonifications des prêts d'ajustement structurel	7,6	6,8	6,8
Dons en faveur de l'ajustement structurel	7,6	6,8	6,8

Source: PLF 2001 et 2002.

Par la condition qu'elle impose aux États récipiendaires de respecter les programmes du FMI et de la Banque mondiale, et par le versement direct d'une partie de son aide à l'appui à l'ajustement structurel, la France cautionne et renforce le principe d'austérité budgétaire prôné par les institutions financières internationales. Or, celles-ci imposent trop souvent à ces pays un programme de réforme unique, brutal et inadapté, dont les actions sont plus destinées à rendre les États solvables qu'à améliorer les conditions de vie des populations à court et moyen terme.

Les opérations sur la dette

Les dettes des États à faible revenu à l'égard du Trésor français peuvent donner lieu à des opérations d'annulation de tout ou partie du capital, ou à des rééchelonnements : révision du taux d'intérêt, différé de l'amortissement et surtout de l'échéance du remboursement. Ces opérations, décidées unilatéralement par la France ou au sein de groupes de pays créditeurs (dont le plus connu est le Club de Paris), sont comptabilisées dans le budget de l'aide publique au développement. En 2002, elles représentaient même le quart de l'aide bilatérale française.



Source : *Projet de loi de finances 2003*
(2001 : chiffres définitifs ; 2002 : prévision à fin 2002 ;
2003 : prévision associée au PLF).

Comptabiliser dans l'APD des opérations sur la dette peut apparaître logique : cela constitue autant d'argent que les gouvernements bénéficiaires n'auront plus à rembourser. Ce « soulagement » peut permettre d'atténuer la spirale de la dette, qui constitue un fardeau considérable pour les économies nationales des pays endettés et réduit sensiblement les sommes disponibles

pour leur développement (voir chapitre 1). Cette option comptable soulève pourtant plusieurs interrogations.

En premier lieu, comme il en a été brièvement fait état précédemment, il est à craindre que ces allègements de dette, comptabilisés dans le budget d'APD, s'opèrent au détriment d'autres outils de coopération comme le Fonds de solidarité prioritaire, l'Agence française de développement ou la coopération technique. Les opérations sur la dette prennent en effet une part de plus en plus importante dans l'aide bilatérale française (8,7 % en 2001, 24 % en 2002 et 32 % en 2003), alors que la part relative aux dons s'est, elle, stabilisée. En outre, comme le note le rapporteur spécial du projet de loi de finances 2003, la France a utilisé une partie de son APD pour financer les réductions de dette au titre de l'initiative PPTE, à hauteur de 4,3 % en 2000, contre 2,2 % en moyenne pour les États membres de l'OCDE. Cette part significative imputée sur le budget d'APD, qui devrait augmenter très sensiblement avec la montée en régime de l'Initiative, augure mal du respect par la France du principe d'additionnalité qui voudrait que l'effort consenti en matière de dette ne s'effectue pas au détriment de l'aide-projet ou de l'aide-programme.

En second lieu, il convient de rappeler que la majorité de ces dettes concernent des contrats purement commerciaux, qui n'ont que peu à voir avec des projets de développement socio-économique. L'aide liée, c'est-à-dire les prêts du Trésor conditionnés à l'acquisition de matériels et d'équipements aux entreprises françaises, a par ailleurs pu conduire à des gonflements de prix, augmentant ainsi la dette du pays « bénéficiaire ».

Les opérations sur la dette d'un pays peuvent également donner lieu à des rachats de créances par des investisseurs français. Il s'agit des programmes de conversion de la dette (*debt swap*) : des groupes privés, français par exemple, rachètent une partie de la dette d'un pays à un prix inférieur à sa valeur réelle et « l'échangent » contre une partie du capital d'une grande entreprise locale, privée ou privatisable. De telles opportunités

se présentent dans de nombreux pays émergents. En Jordanie, les groupes France Telecom, Lafarge, Société Générale et Accor ont profité d'une conversion de dette de 45 millions d'euros pour investir massivement dans le pays.

Ce mécanisme peut s'avérer intéressant à la fois pour la France – en promouvant son commerce extérieur – et pour le pays endetté, puisqu'il peut « échanger » tout ou partie de sa dette contre des actions et dans le même temps attirer des investissements étrangers. Il contraint cependant l'État à « brader » le capital de ses entreprises. De plus, il est évident que la façon dont l'économie locale profite de ces investissements extérieurs dépend dans une large mesure des institutions et règles en vigueur dans le pays. Or, bien souvent, pressés par les institutions financières internationales, les pays émergents commencent leur programme de privatisation sans avoir mis préalablement en place une réglementation forte: ce qui entraîne l'exploitation sans ménagement des ressources naturelles locales par des sociétés multinationales, qui peuvent de surcroît s'abstenir d'investir de façon significative dans le transfert de savoir-faire, et qui procèdent à l'évasion de leurs profits vers des zones fiscales avantageuses: les fameux paradis fiscaux.

Enfin, la dette peut porter sur des crédits d'exportation. Le magazine *Politis* soulignait récemment que près d'un quart de la dette publique des pays en développement était détenu par des agences de crédit à l'exportation¹⁰³. Le mécanisme est simple: une société française passe un contrat avec un État et décide, pour se prémunir d'un éventuel défaut de paiement, de se faire garantir par une banque ou une agence de crédit public à l'exportation. En France, la Coface détient le monopole de cette dernière activité¹⁰⁴. Cette institution, qui n'est pas réputée pour la transparence de ses comptes, a souvent couvert des contrats passés avec des États dont la capacité de remboursement était

103. Thierry Brun, *Politis*, 23 mai 2002.

104. La valeur du contrat doit être supérieure à 15 millions d'euros, ce qui exclut les PME.

pourtant réputée comme quasi nulle. Un constructeur français pouvait signer un contrat de 50 millions d'euros pour construire des infrastructures dans un pays en guerre, fussent-elles inutiles et inadéquates : il savait que le gouvernement local ne pourrait rembourser ce prêt, mais que la Coface couvrirait ce montant, renflouée dans un second temps par le Trésor français. « L'État français, qui engage chaque année environ 9,2 milliards d'euros d'argent public au travers de la Coface, a ainsi payé pas moins de 15,4 milliards d'euros (101 milliards de francs) en vingt ans pour couvrir les déficits de cette agence, sans que personne n'ait vérifié l'efficacité des contrats passés ». Tout cela fonctionne « dans la plus grande opacité », « comme au XIX^e siècle¹⁰⁵ ». Le Parlement n'a d'ailleurs jamais eu de contrôle réel ni sur la nature des contrats couverts par la Coface ni sur le montant de ses « renflouements » opérés par Bercy.

Le refinancement partiel de la Coface par le Trésor, donc par les contribuables français, est d'autant plus surprenant qu'un tiers des contrats garantis par cette agence concerneraient des exportations d'armements et de matériel militaire, souvent même à destination d'États de non-droit¹⁰⁶. Comme le résumaient Anne-Sophie Boisgallais et François-Xavier Verschave, « en pratique, toute réduction de dette est aussitôt compensée par de nouveaux crédits ou garanties à l'exportation. 60 % des nouveaux transferts se font au titre de l'aide publique au développement. Une partie sert à rembourser d'autres prêts, une autre gonfle les comptes, en francs suisses ou en dollars, des tyrans locaux. Une autre encore finance des projets coûteux, qui servent essentiellement les intérêts commerciaux des généreux donateurs et de leurs intermédiaires du Sud¹⁰⁷. »

105. Article cité, citant Les Amis de la Terre dans le cadre de leur campagne pour la réforme de la Coface et des agences de crédits à l'exportation.

106. Article cité.

107. Anne-Sophie Boisgallais et François-Xavier Verschave, *L'Aide publique au développement*, Syros, 1994.

Une aide parfois dévoyée

On ne s'attardera pas sur les tristement célèbres « éléphants blancs » qui ont proliféré au cours des trente dernières années, notamment dans le précarré « françafricain ». Dans une étude réalisée en 1985, les auteurs de *Besoin d'Afrique* résumaient bien ce phénomène : « Sur 343 projets de grande envergure, 195 fonctionnaient mal et 79 étaient purement et simplement arrêtés. [...] Une grande partie de ces « échecs » ne sont pas dus à des erreurs d'appréciation. Ils correspondent aux intérêts bien compris de quelques firmes, qui investissent avec la garantie financière de l'État français¹⁰⁸. » Les auteurs de *L'Aide publique au développement* ajoutaient que « si l'Afrique n'est plus un partenaire commercial privilégié (la zone franc représente 3 % des échanges extérieurs de la France), elle est le terrain de quelques monopoles lucratifs réservés à une poignée de privilégiés. Ainsi Bolloré – l'une des grandes multinationales de l'Afrique, qui opère dans le secteur du tabac, du transit, du transport et de l'agro-industrie – est en première ligne lorsque la CFD [prédécesseur de l'AFD] donne quelques dizaines de millions de francs à Madagascar pour relancer le secteur du tabac. Toujours avec l'argent public, Alcatel a pu installer des centraux téléphoniques en Ouganda, alors que le réseau ne fonctionne pas. Et Thomson a pu livrer à Libreville et Kinshasa des « cités informatiques » ultramodernes, condamnées à rester dans leurs emballages ! Quant à Bouygues, il réalise le tiers de son chiffre d'affaires BTP en Afrique dans des projets somptuaires, tels le complexe universitaire de Yamoussoukro ou la mosquée de Casablanca¹⁰⁹... »

Si les nombreuses critiques soulevées par ces projets fantômes ainsi que la récente réforme du dispositif français de coopération ont permis l'élimination progressive des éléphants blancs, les dérives dont l'aide publique a fait l'objet depuis trois décennies

108. Éric Fottorino, Christophe Guillemin, Erik Orsenna, *Besoin d'Afrique*, Fayard, 1992.

109. Anne-Sophie Boisgallais et François-Xavier Verschave, ouvrage cité.

n'ont pas pour autant toutes disparu. Les mécanismes de dévoiement de l'aide ont certes évolué, les « chercheurs de rente » sachant profiter des nouvelles opportunités offertes par la mondialisation économique et financière.

Notons bien sûr que l'aide publique au développement n'est pas vouée à être systématiquement détournée et ses fonds partagés entre les potentats locaux et les politiciens français ! On aurait en effet tort de fustiger systématiquement l'APD, qui a aussi à son actif de nombreux succès : citons par exemple la réussite du programme de lutte contre l'onchocercose, en partenariat avec l'OMS¹¹⁰ et les pays d'Afrique de l'Ouest ; l'installation de réseaux d'assainissement dans des capitales et villes secondaires ; la mise en place de systèmes de microcrédit destinés aux groupes de femmes en Afrique du Sud et en Afrique de l'Est ; la création de réseaux d'échanges de savoir-faire et de formation entre des cliniques des pays du Sud et des médecins chercheurs européens ; ou encore le renforcement des moyens techniques et administratifs de coopératives agricoles locales... De nombreux programmes sectoriels ont eu un impact positif en matière d'indicateurs socio-économiques. En outre, la majorité des bailleurs de fonds, y compris la Coopération française, sont devenus très exigeants vis-à-vis des programmes ou institutions qu'ils financent, notamment en termes de transparence, de suivi et d'évaluation.

Cependant, lorsque l'aide publique au développement est affectée dans des États de non-droit abritant un régime clanique et corrompu, bénéficiant le cas échéant de ressources naturelles abondantes (pétrole congolais, angolais, tchadien, gaz ivoirien, bois sierra-léonais et camerounais, minerais gabonais et zairois...), il n'est pas difficile d'imaginer les risques de

110. L'Organisation mondiale de la santé est une agence onusienne créée en 1948 pour promouvoir le niveau de santé le plus élevé possible et émettre des avis sur les questions dont dépendent le développement et la réduction des souffrances. Sa directrice générale est Gro Harlem Brundtland (Norvège). Site Internet : www.who.int.

détournement et de captation de la manne financière de l'aide au profit d'un nombre restreint d'acteurs, notamment au sein de la « famille présidentielle »...

Cette captation de l'aide extérieure, que le PNUD évaluait à 5 % en moyenne¹¹¹ mais dont l'ampleur peut être beaucoup plus conséquente dans certains pays, peut s'opérer par de multiples canaux dont il convient d'explicitier brièvement les trois principaux. En premier lieu, l'aide extérieure peut être sujette à détournement lorsqu'elle est gérée – même partiellement – par des fonctionnaires de l'État récipiendaire nommés non en fonction de leurs compétences mais en raison de leur appartenance à la « famille présidentielle », et en l'absence d'un contrôle systématique et ferme des bailleurs de fonds.

En second lieu, le risque de détournement est accru lorsque l'aide financière est allouée non à un projet spécifique mais à un secteur global (justice, santé, éducation...), à un ministère (eau, travaux publics, agriculture...) ou, pis encore, au Trésor public dans le cadre de l'aide budgétaire. Dans ce cas, le contrôle de l'affectation des fonds est rendu d'autant plus difficile que le principe de souveraineté nationale – donc de non-ingérence – peut être brandi par le gouvernement récipiendaire...

Ainsi, la tendance actuelle des bailleurs de fonds de passer progressivement de l'aide-projet à l'aide sectorielle, puis à l'aide budgétaire, aussi bénéfique que cela puisse être pour des gouvernements récipiendaires respectueux du droit et soucieux de leurs populations, renforce néanmoins les risques de détournement lorsqu'il s'agit de régimes claniques et corrompus, parfois même criminels, et ce en dépit des « indicateurs de résultat » dorénavant exigés par les bailleurs de fonds...

Enfin, citons le cas de détournement de l'aide au développement lorsque celle-ci est affectée dans des États en proie à une guerre civile ou gangrenés par de puissants réseaux mafieux émanant de la criminalité financière internationale. La découverte

111. *Rapport sur le développement humain*, PNUD, 1995.

par le FBI de quelque dix milliards de dollars à la Bank of New-York et autres organismes bancaires *off-shore* provenant du prêt du FMI à la Russie, en 1999, a suscité un fort émoi au sein des institutions financières internationales, d'autant que les enquêteurs commencent aujourd'hui à découvrir de nombreuses ramifications avec l'Angola, Israël et la France¹¹²... Ces détournements sont rendus d'autant plus aisés par les possibilités qu'offre la mondialisation financière et économique d'opérer des transactions d'argent quasi instantanées, souvent à destination de paradis fiscaux, avec un nombre accru « d'intermédiaires » commerciaux et bancaires.

Les réseaux parallèles de captation des richesses

Le schéma est souvent le même : un militaire prend le pouvoir, qu'il sécurise et renforce aussitôt en plaçant sa famille et ses proches à tous les postes-clés des institutions étatiques et des projets financés par les bailleurs de fonds ; de là, il organise des pseudo-élections pour obtenir le statut et la reconnaissance internationaux, puis orchestre le pillage des ressources du pays et la captation d'une partie des financements extérieurs à son profit et celui de son « clan », comme au Cameroun, au Tchad ou au Gabon.

La prédation des richesses naturelles et des matières premières s'accélère dès lors que leur exploitation future peut être gagée aux firmes internationales du pétrole, du bois ou des minerais, ou à de grandes banques, annihilant tout espoir de recette budgétaire significative pour plusieurs décennies. Le mécanisme est simple : des intermédiaires financiers négocient auprès du gouvernement l'achat de permis d'exploitation des ressources du pays sur de longues périodes, par exemple l'achat anticipé de centaines de millions de barils de pétrole pour les quinze prochaines années ; le « clan présidentiel » se sert au passage, en connivence avec ses amis français ou

...

112. Se reporter notamment à François-Xavier Verschave, *L'envers de la dette*, Agone, 2001.

étrangers, il rétribue sa clientèle et sa garde présidentielle et distribue les miettes à la population. En France, les rétro-commissions et les « porteurs de valises à billets » enrôlent dans ce processus prédateur un nombre suffisant de cadres et responsables d'entreprises, de politiciens, d'intermédiaires, de membres et correspondants des services spéciaux ; comme commence à le découvrir le grand public dans le cadre des nombreuses affaires liées à Elf, Falcone, Glencore, etc.

Les circuits de captation des rentes sont organisés en réseaux internationaux, souvent nés des circonstances : des officiers et agents des services de renseignement ont pantouflé dans les grands groupes français, des ex-cadres pétroliers servent dans les ambassades, d'anciens politiciens français encadrent aujourd'hui des sociétés privées présentes en Afrique ¹¹³. D'innombrables intermédiaires commerciaux et financiers français, russes, israéliens, libanais, américains ou sud-africains proposent clefs en main des montages de plus en plus sophistiqués, mêlant les flux physiques et financiers, spéculant sur les dettes des États, plaçant les sommes perçues ou confiées au Luxembourg, au Liechtenstein, à Andorre, aux Bermudes ou aux Îles Vierges... Dans son rapport élaboré pour le Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères, Jean-François Bayart décrivait dès 1995 ce phénomène de criminalisation.

...

113. Citons le parcours de Michel Roussin, numéro 2 de la DGSE pendant plusieurs années, proche de la Grande loge nationale française (GLNF, une obédience franc-maçonnique très droitiste, très présente dans les relations franco-africaines), directeur de cabinet de Jacques Chirac à la mairie de Paris puis ministre de la Coopération en 1993-1994. Mis en examen et brièvement incarcéré fin 2000, il fait l'objet le 17 juillet 2001 d'une ordonnance des juges Armand Riberolles, Marc Brisset-Foucault et Renaud Van Ruymbeke : « Michel Roussin [...] n'avait pas de fonctions officielles au sein du RPR, mais il a été décrit par de nombreux protagonistes du dossier [sur les marchés truqués d'Ile-de-France] comme ayant joué un rôle central dans la mise en place et le fonctionnement du dispositif de financement des partis politiques, et plus particulièrement du RPR. » Il est aujourd'hui l'un des responsables du groupe Bolloré, très présent en Afrique, et le « responsable Afrique » du patronat français.

« Aujourd'hui l'Afrique est reliée au reste du monde par une toile complexe de relations marchandes informelles souvent frauduleuses qui ont généralement une forte connotation ethnique, confrérique ou « communaliste ». L'insertion de l'Afrique dans l'économie mondiale par le biais de sa criminalisation est flagrante au vu de la part croissante qu'elle prend dans les narcotrafics et de façon moins évidente dans les circuits de blanchiment de l'argent sale¹¹⁴. » Les grandes banques françaises n'en sont d'ailleurs pas exemptes. Courant 2001, le journaliste Christian Chavagneux était explicite : « On s'en doutait sans oser y croire. Grâce à un ensemble d'enquêtes menées en Suisse, au Royaume-Uni et aux États-Unis, les preuves sont désormais là : les plus grands noms de la banque internationale jouent un rôle majeur dans la circulation mondiale de l'argent sale. » Comme l'a observé Olivier Vallée, la BNP, la Société Générale et le Crédit Lyonnais bénéficiaient « dans leurs filiales de Monte-Carlo des dépôts des riches Africains¹¹⁵ », fruits de spoliations, pour l'essentiel – d'où le besoin d'un paradis fiscal.

C'est ce système de réseaux d'influence et de criminalité financière internationale que François-Xavier Verschave nomme la « Françafrique » ou la « Mafafrique¹¹⁶ ».

114. Jean-François Bayart, *La criminalisation en Afrique subsaharienne*, rapport au Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères, juin 1995.

115. Cité par François-Xavier Verschave, ouvrage cité.

116. Lire notamment, de cet auteur, *La Françafrique*, Stock, 1998, et *Noir Silence*, Les Arènes, 2000.

L'association Survie¹¹⁷

Survie est une campagne de citoyens, inspirée par le manifeste-appel de 126 prix Nobel contre la faim et pour le développement (1981). En plusieurs pays d'Europe, et notamment en France, des citoyens ont fait leur le message central de cet appel : la faim et la misère ne sont pas des fatalités ; pour y mettre un terme il ne suffit pas de la générosité individuelle, ou d'actions humanitaires ponctuelles, il faut mobiliser les moyens de l'action collective, c'est-à-dire prendre des décisions politiques – voter les lois et les budgets indispensables, instituer des dispositifs efficaces, contrôler rigoureusement les résultats. Bref, « donner valeur de loi au devoir de sauver les vivants ».

Les objectifs principaux de Survie sont de :

- promouvoir l'accès de tous aux biens fondamentaux, notamment par la promotion des biens publics à l'échelle mondiale ;
- ramener à la raison démocratique la politique africaine de la France, asservie à des logiques et réseaux de criminalité politique, économique et financière qui continuent, entre autres, de dévoyer une large part de l'APD française ;
- lutter contre les manipulations de l'ethnisme, qui risquent de banaliser le génocide et les crimes contre l'humanité.

Il est pourtant possible d'inverser la tendance, d'élaborer des principes de solidarité qui répondraient aux droits fondamentaux de tous les peuples, dans la transparence et le respect des choix des citoyens, au Sud comme au Nord. De nombreux acteurs du développement, experts, parlementaires, militants, associations, collectifs du Nord comme du Sud s'y sont attelés depuis plusieurs années. Leurs recommandations pour réinventer une nouvelle solidarité internationale se font de plus en plus précises. Certaines seront résumées dans le chapitre suivant. À commencer par le célèbre adage, « d'abord, ne pas nuire »...

117. Survie : www.survie-France.fr.

4. Réinventer la solidarité internationale

L'on vient de voir que l'aide multilatérale française, mal répartie, manquait de stratégie claire, et qu'en définitive la France ne pouvait pas peser sur les choix et les pratiques des institutions auxquelles elle apporte ses financements. L'aide bilatérale, elle, est d'autant moins cohérente qu'elle souffre d'une complexité et d'un manque de transparence notables. Il n'est donc pas possible pour les représentants nationaux ou l'exécutif français d'élaborer une politique, c'est-à-dire d'avoir une vision, des objectifs, une stratégie, des méthodes puis des contrôles et des évaluations fiables. La politique française s'enferme ainsi dans des contraintes ou des habitudes, comme celle de conditionner une grande partie de son aide aux réformes d'austérité budgétaire prônées par le FMI. Enfin, l'aide peut être dévoyée lorsqu'elle est affectée dans des pays aux régimes illégitimes, claniques et corrompus, enrichissant les membres du clan présidentiel et attisant les tensions sociales.

C'est pourquoi l'objectif urgent, à présent, est d'opérer une profonde réforme de l'APD française, au-delà de la réforme de 1998 et, à terme, de réinventer la solidarité internationale. Dans le contexte de la mondialisation, solidarité ne veut plus dire « charité », mais signifie une conscience profonde que tous les peuples habitent le même village, qu'ils ont tous des droits fondamentaux à commencer par celui de choisir leurs voies de développement, que les progrès des uns ne peuvent pas reposer sur le déclin ou l'appauvrissement des autres, et que l'état de misère est devenu inacceptable dans l'état actuel du développement de l'humanité.

Ce dernier chapitre ne prétend pas apporter de « remède miracle » aux nombreux défis auxquels les populations du Nord comme du Sud devront répondre pour le développement durable de leurs sociétés. Néanmoins, il résume quelques pistes de réflexion avancées par des militants, des groupes d'experts, des associations et des commissions du Nord comme du Sud qui réfléchissent et échangent sur ces thèmes depuis de nombreuses années – l'objectif dans ce chapitre étant de favoriser l'émergence de débats publics.

« D'abord, ne pas nuire »

Tout étudiant en médecine doit prêter le serment d'Hippocrate pour accéder à l'ordre des médecins, débutant par le célèbre adage *Primum non nocere*. D'abord, ne pas nuire. On citera ici quatre domaines où les pratiques actuelles sont néfastes pour le développement des sociétés du Sud, constituant des obstacles parfois insurmontables pour des populations entières. Les réformes sont ici urgentes pour éviter que ces populations soient condamnées durablement à la marginalisation.

Le soutien à des gouvernements illégitimes

Dans sa période postcoloniale, la France a préservé des liens très étroits avec la plupart de ses anciennes colonies, notamment en Afrique francophone où, forte de ses relations privilégiées, elle a trouvé des intérêts commerciaux, militaires et politiques. Le problème ne réside pas tant dans la poursuite de ces intérêts – compréhensibles dans le cadre de l'action extérieure de tout État – que dans la façon dont l'État français a cherché à les préserver. Au nom du principe de stabilité, la politique étrangère de la France s'est souvent traduite par un soutien direct ou indirect à des régimes illégitimes, c'est-à-dire élus au mépris des urnes et de la volonté populaire : caution d'élections fortement contestées par les populations et par d'autres bailleurs de fonds, comme au Togo, au Cameroun ou au Tchad, envoi d'officiers militaires pour « consolider les forces armées » de ces régimes, par exemple au Rwanda jusqu'en 1994, en Côte-d'Ivoire ou à Djibouti, légitimité internationale donnée à ces derniers, à l'égard des chefs d'État du Congo-Brazzaville, du Gabon, du Togo...

Au Cameroun, par exemple, « généralisant la corruption et écœurant les citoyens, la pétrodictature ne sauve même plus les apparences. À force d'épuration des listes électorales, de votes multiples et de bureaux de vote fictifs, le scrutin législatif du 30 juin 2002 a accordé au parti présidentiel 133 députés sur 163. Même Douala, la métropole la plus hostile au régime, est censée avoir voté Biya ! Comme d'habitude, les observateurs de l'OUA et de la Francophonie ont salué le bon déroulement du scrutin¹¹⁸. » On se souvient de la manière dont l'écrivain Mongo Béti a fustigé la tenue du sommet franco-africain à Yaoundé, en janvier 2001 : « Quel avantage nos populations tirent-elles d'un sommet franco-africain comme celui-ci ? Absolument aucun, bien au contraire. [...] Toute l'affaire a pour

118. *Billets d'Afrique et d'ailleurs...*, lettre mensuelle éditée par Survie, septembre 2002.

but de célébrer Paul Biya, grand ami de Jacques Chirac, plus que jamais en mal de reconnaissance. [...] La France a imposé pendant quarante ans aux innocentes populations africaines des dictateurs féroces qui, en servant ses intérêts, ont été l'instrument d'une révoltante exploitation des ressources humaines et matérielles de notre continent¹¹⁹».

Lorsqu'en 1994, à la surprise des bailleurs de fonds qui avaient suspendu leur aide au Togo depuis la tragique répression de février 1993, la France a décidé de reprendre son aide, elle a du même coup renforcé le pouvoir en place et donné une reconnaissance internationale au général Eyadéma. Il profitera d'ailleurs de cette légitimité internationale inespérée pour devenir quelques années plus tard le président en exercice de l'Organisation de l'unité africaine (aujourd'hui Union africaine). Plus récemment, les ONG françaises n'ont pu que déplorer la timidité de la France face à l'organisation du scrutin présidentiel de juin 2003, ouvrant la voie à la réélection du général Eyadéma après avoir éliminé, par un artifice de la Constitution, son rival l'opposant historique Gilchrist Olympio... Cela n'empêche pourtant pas le Togo d'être aujourd'hui dans un délabrement social, économique et politique patent.

Les gouvernements français qui se sont succédé ont souvent préféré la stabilité des régimes, plus prévisibles, à l'alternance politique, même lorsque celle-ci était voulue, préparée et décidée par les populations: au Congo-Kinshasa, au Congo-Brazzaville, au Cameroun, au Togo, au Gabon, au Tchad, à Madagascar, aux Comores, etc.

Dans de telles conditions, la France annihile tout ou partie des bienfaits apportés par son aide au développement, et concourt indirectement au découragement général des décideurs et gestionnaires « éclairés ». Elle alimente la baisse de crédibilité

119. Mongo Béti, écrivain camerounais, message du 13 septembre 2000, cité par *Billets d'Afrique*, octobre 2000.

des gouvernements occidentaux, notamment le sien, dans l'opinion des jeunes Africains qui gouverneront demain.

Il est maintenant important que la France, puissance importante sur la scène internationale, respecte le choix des urnes des citoyens africains en cessant de cautionner ou encourager, même indirectement, des élections présidentielles ou législatives truquées, en arrêtant son soutien politique et militaire aux régimes qui bafouent les droits élémentaires, à commencer par celui de choisir ses représentants. Comme l'exprimait Mongo Béti, « le meilleur moyen pour la France de s'acquitter de sa dette à l'égard des Africains, ce serait de faire amende honorable au sujet des crimes commis en Afrique pendant ces quarante dernières années en déclarant solennellement qu'elle interrompt illico tout soutien aux dictateurs africains¹²⁰. »

Il s'agit maintenant pour le « pays des droits de l'homme » d'aider les citoyens africains à élire dans la liberté et le respect des principes démocratiques leurs représentants politiques (même si cette notion de démocratie doit être considérée avec beaucoup de prudence lorsqu'il s'agit de représentation locale devant respecter les us et coutumes traditionnelles), en contrôlant notamment la transparence du processus électoral (du recensement électoral jusqu'aux opérations de décompte des voix), y compris et surtout lors de la phase de centralisation des résultats, puisque c'est généralement au cours de cette phase que se pratiquent les multiples manipulations. Pour garantir un maximum de neutralité, ce contrôle pourrait s'effectuer par des observateurs provenant d'agences spécialisées de l'ONU, d'institutions comme l'Union européenne ou, mieux encore, des organisations régionales telles que l'Union des États de l'Afrique de l'Ouest ou, à moyen terme, la nouvelle Union africaine (ex-OUA).

120. Mongo Béti, message cité.

L'Observatoire français de la coopération internationale (OFCI, ex-OPCF)

L'OFCI a le statut d'une association indépendante, ce dont se porte garant le collège de ses membres fondateurs. Il est composé de représentants qualifiés de la « société civile » qui adhèrent à sa Charte et souhaitent contribuer à son application. L'Observatoire entreprend des études, publie des rapports et ouvrages critiques (rapports annuels sur l'APD française), organise des débats et lance des interpellations susceptibles de favoriser l'émergence de cette coopération renouvelée. Il cherche notamment, à travers un rapport annuel, à fournir des analyses critiques, des évaluations, des diagnostics et des préconisations, sur tel ou tel secteur, telle ou telle région bénéficiaire de la Coopération française. « L'OFCI s'attache à concilier les exigences de la rigueur scientifique avec les nécessités de la communication des résultats de ses recherches. »

L'iniquité des règles du commerce international

Les institutions internationales, notamment l'OMC, prônent la suppression des taxes et quotas sur les importations ainsi que la diminution drastique des subventions aux exportations. Elles les imposent aux pays pauvres *via* les cycles de négociations commerciales – les fameux *rounds*, ou par l'intermédiaire des programmes d'ajustement structurel. Or, en matière de produits agricoles, les pays riches multiplient encore les barrières aux importations et subventionnent plus que jamais leurs produits pour les rendre plus compétitifs sur le marché mondial – alors même qu'il s'agit là de denrées stratégiques pour les pays du Sud. Citons le cas récent du coton malien ou tchadien : la récolte 2001, d'excellente qualité et à un coût compétitif, trouve difficilement preneur du fait de l'omniprésence sur le marché mondial d'un coton américain archi-subventionné.

L'iniquité est bien réelle. Au total, les États membres de l'OCDE ont consacré 347 milliards d'euros au soutien de leur

agriculture en 2001, dont 104 milliards pour l'Union européenne, 55 milliards pour les États-Unis et 53 milliards pour le Japon, représentant au total 31 % de leurs recettes agricoles¹²¹. Dans un récent rapport, l'influente ONG britannique Oxfam¹²² fustige l'incohérence de l'aide des nations industrialisées aux pays pauvres, au regard de leurs politiques protectionnistes : « Le coût global des barrières douanières érigées par les pays riches à l'encontre des pays en développement s'élève à 100 milliards de dollars par an, soit le double de l'aide qui leur est fournie. [...] Si les pays en développement augmentaient leur part d'exportations mondiales de seulement 5 %, cela générerait 350 milliards de dollars, soit sept fois plus que l'aide reçue¹²³. » À l'approche du dernier sommet de l'alimentation, en 2002 à Rome, le directeur général de la FAO, Jacques Diouf, n'hésitait pas à dénoncer lui aussi l'énormité des subventions des pays riches et leur politique du « deux poids, deux mesures » : « Certains États industrialisés n'ont pas toujours suivi des politiques susceptibles d'instaurer un environnement propice à l'essor de l'agriculture des pays en développement. Ainsi, en 1999, les subventions que les pays de l'OCDE accordent à leur agriculture étaient estimées à 361 milliards de dollars, soit 1,4 % de leur PNB¹²⁴. Ce montant est considérable, surtout si on le compare au chiffre de l'aide officielle accordée à l'agriculture des pays pauvres, qui n'a été

121. « Construire une coalition mondiale contre la faim », *Le Monde Économie*, 12 juin 2002.

122. Oxfam (*Oxfam Committee for Famine Relief*) est une ONG britannique créée en 1942 pour opérer sur le plan international dans les situations d'urgence. Les douze organisations qui la composent travaillent dans plus de quatre-vingts pays pour lutter contre la pauvreté et la famine. Site Internet : www.oxfam.org.

123. Rapport « Deux poids, deux mesures : commerce, globalisation et lutte contre la pauvreté », Oxfam, cité dans *Le Monde*, 12 juin 2002, consultable en français sur le site : www.makemarketfair.com.

124. Ces subventions profitent d'ailleurs principalement aux gros producteurs, puisque 10 % des agriculteurs américains concentrent 70 % des aides nationales, et 20 % des exploitations européennes les plus riches reçoivent plus de 60 % des aides communautaires.

que de 7,4 milliards de dollars en 1998. Au total, les paysans des pays industriels bénéficient d'aides dont le montant est 48 fois plus élevé que les sommes destinées à leurs homologues des pays pauvres¹²⁵. » Le forum des ONG qui s'est tenu parallèlement à ce sommet concluait de même : « Les racines de la faim, de la malnutrition et de l'insécurité alimentaire sont profondément liées au commerce international, conduit par un modèle économique dominant¹²⁶. » Comme le soulignait avec sarcasme le ministre brésilien de l'Agriculture, Marcus de Moraes, « si nous éliminions les subventions agricoles pendant seulement 24 jours, nous éliminerions la faim dans le monde ».

L'Union européenne a marqué une première étape dans cette direction en adoptant en février 2001 l'initiative « Tout sauf les armes » destinée à ouvrir complètement le marché européen aux produits importés des pays les moins avancés (PMA), sans droits de douane ni quotas. Les premières mesures ne commenceront toutefois à être réellement appliquées que dans plusieurs années. Par ailleurs, pour démultiplier ses effets, cette initiative devra être suivie par le Japon, les États-Unis et les autres pays de l'OCDE...

Entretien avec Ndiogou Fall¹²⁷, agriculteur à Risso
(200 km de Dakar) et **président du Roppa**
(Réseau des organisations paysannes et des producteurs
agricoles de l'Afrique de l'Ouest)

Comment la faim se manifeste-t-elle ?

Ces dernières années, la pauvreté a beaucoup augmenté dans les villages. Il n'est pas rare de passer la journée dans des familles qui n'ont pas leurs trois repas quotidiens. Le matin, on mange les restes de la veille, à midi on se passe de manger, ou on réserve ce que l'on a eux

...

125. Jacques Diouf, *Le Monde diplomatique*, juin 2002.

126. Cité par Hervé Kempf, *Le Monde*, 15 juin 2002.

127. Propos recueillis par Hervé Kempf, *Le Monde*, 15 juin 2002.

enfants. La période de soudure, avant la récolte, est toujours difficile: elle se produit en mai et juin, mais elle tend à s'étendre et à démarrer en mars.

À quoi attribuez-vous les difficultés des paysans africains ?

Le principal facteur est la politique de libéralisation. Nos produits ne sont plus concurrentiels sur nos propres marchés: l'huile d'arachide du Sénégal est concurrencée par l'huile de colza ou de tournesol européenne subventionnée, depuis que le tarif douanier a été abaissé à un taux très bas il y a deux ans. Les meuniers français font pression pour obtenir la diminution du tarif douanier sur la farine de blé. Au Mali, le coton est concurrencé par le coton des États-Unis, très subventionné. Le résultat est que les paysans s'appauvrissent parce qu'ils n'arrivent plus à vendre leurs produits.

Quelle solution préconisez-vous ?

L'avenir est à la petite agriculture. Nous n'avons pas dans nos pays les secteurs industriels ou de services capables d'absorber beaucoup de main-d'œuvre: si les paysans quittent la terre, ils deviennent chômeurs en ville. De surcroît, la pauvreté rurale se répercute sur toute l'économie: quand les paysans n'ont pas d'argent, ils ne consomment plus. Il faut laisser l'Afrique protéger son marché, viser l'autosuffisance régionale. Et changer d'optique: ce n'est pas la performance de l'agriculture américaine qui fait tenir celle-ci, mais les perfusions de l'État. Cette agriculture ne rémunère pas ses paysans, elle requiert beaucoup de subventions et elle pollue l'environnement.

Le poids de la dette

Comme on l'a vu dans le premier chapitre de l'ouvrage, la dette publique des pays pauvres constitue un obstacle majeur à leur développement. Son remboursement capte des ressources qui pourraient être consacrées à la satisfaction des besoins fondamentaux de la population et au développement des capacités productives. Or, la plus grande partie de cette dette est

illégitime, dans son origine ou son inflation, et l'on n'a jamais tenu compte de ce que le Nord devait au Sud. Le fardeau est inique et insupportable, et c'est une question de justice de l'annuler.

Au plan international, l'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés) mise en place en 1996 et « renforcée » en 1999 est une première étape dans la reconnaissance du caractère insoutenable de la dette. Mais elle reste très limitée. En raison des critères de pauvreté et d'endettement définis de manière unilatérale par les pays créanciers, seuls trente-cinq États devraient pouvoir en bénéficier. Des pays comme le Kenya, le Vietnam ou l'Angola n'y sont pas éligibles car « pas assez endettés ». Ni l'Argentine, car pas « assez pauvre »... Au total, les annulations de dette envisagées dans ce cadre ne devraient pas dépasser 3 % de la dette totale des pays du Sud¹²⁸.

Si le coût global de cette initiative est estimé aujourd'hui à environ 30 milliards de dollars¹²⁹ (différence entre les allègements totaux dont vont bénéficier ces pays et ce dont ils auraient bénéficié de toute manière), il faut toutefois se souvenir que la plupart des États surendettés sont peu ou prou insolubles : ils ne remboursent chaque année, au mieux, qu'une partie de ce qu'ils doivent à leurs créanciers. C'est en fonction de ce remboursement effectif qu'il convient d'apprécier l'impact de l'initiative PPTE, et non en fonction des échéances théoriques. « Si par rapport au service de la dette exigible, le gain pour ces pays dans les prochaines années est conséquent (de l'ordre de 33 % des recettes publiques), l'effet budgétaire réel de l'initiative PPTE par rapport au service effectivement versé est bien moindre : le service de la dette passe en effet de 27 % des recettes publiques à 12 %, soit une diminution de 15 % [...],

128. *Rapport 2001-2002 : la dette des pays du Sud et le financement du développement*, Plate-forme Dette et Développement.

129. Auxquels il convient d'ajouter le coût supplémentaire imputable à l'annulation/refinancement des créances d'aide publique au développement, de l'ordre de 4,3 milliards de dollars.

deux fois moins que ce que pourraient indiquer des calculs à partir du service de la dette exigible¹³⁰.» Par ailleurs, si les annulations de dette effectuées dans le cadre de l'initiative PPTE sont comptabilisées dans les budgets d'APD des bailleurs de fonds, à l'instar des opérations traditionnelles de rééchelonnement de la dette, il est à craindre que toute cette mécanique se réduise à un simple exercice comptable : un redéploiement des budgets d'APD existants, sans libération de ressources supplémentaires.

Le scandale des paradis fiscaux

La question de la dette des pays du Sud et plus généralement de la lutte contre la pauvreté ne peut être traitée indépendamment du problème des paradis fiscaux, qui canalisent les flux financiers de l'économie illicite : argent de la fraude fiscale, de la corruption et du crime. Le retraitement fonctionne dans les deux sens : soit par le « passage au noir » de recettes et bénéfices licites qui iront alimenter les circuits de la corruption et des trafics illégaux, soit par le « blanchiment » de fonds illicites (trafics, criminalité internationale organisée, drogue, prostitution, banditisme), convertis et utilisés en toute légalité dans les circuits financiers internationaux. Cette criminalité va évidemment à l'encontre de toute tentative de développement socio-économique d'un pays : elle permet le détournement de sommes colossales, notamment de fonds provenant de l'aide publique au développement, tout en asphyxiant les États les plus fragiles.

L'ampleur de ce phénomène est considérable : plus de la moitié des transactions financières internationales transite aujourd'hui par les paradis fiscaux, bancaires et judiciaires. Des études récentes ont révélé que plus de 5 % du PIB mondial était lié à la finance criminelle. D'après le conseil scientifique de l'association Attac, très active dans la diffusion d'informations liées aux paradis fiscaux, « les sommes ainsi mises en circulation

130. Claude Guillauteau, *Rapport 2001*, OFCI (ex-OPCF).

chaque année représenteraient entre 15 et 30 % des dettes publiques cumulées, qui s'élèvent à quelque 5 000 milliards de dollars ¹³¹ ». Et d'ajouter que la corruption transnationale « a pris une ampleur sans précédent : « commerce » avec l'Est, l'Afrique, l'Asie, mais aussi détournements de subventions et de fonds internationaux. L'absence de contrôle citoyen des organisations internationales (FMI, Banque mondiale, Banque des règlements internationaux, OMC) a eu un effet multiplicateur, l'idéologie ultralibérale ayant légitimé l'affaiblissement programmé des lieux démocratiques de décision. La corruption a pris une dimension telle que les détournements de fonds publics conduisent certains États à une asphyxie lente et ternissent l'image des institutions multilatérales. Et ce au bénéfice des intérêts privés, notamment de ceux des acteurs de la corruption qui ont tout à gagner de l'impuissance étatique et de l'absence d'organes de régulation mondiaux ¹³². » Selon le Parlement européen, « la fraude fiscale a pris des dimensions internationales alors que les mécanismes de coopération pour la combattre sont quasi inexistantes. [...] Les groupes criminels se sont engouffrés dans cette brèche pour organiser des réseaux internationaux de fraudes et d'évasions fiscales hautement lucratifs ¹³³. » Même les Américains ont découvert à quel point la criminalité financière pouvait gangrener leur économie, la plus puissante au monde...

131. *Les paradis fiscaux ou la finance sans lois*, documents d'intervention, juin 2000, Conseil scientifique d'Attac (<http://attac.org/fra>).

132. *Idem*.

133. Conférence des présidents des parlementaires européens, document de travail, cité par *Libération*, 16 février 2001 (www.liberation.com).

Le mouvement Attac

Le mouvement international Attac (Association pour la taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens) s'est créé à l'occasion d'une réunion internationale à Paris en décembre 1998, dans l'objectif de contrôler démocratiquement les marchés financiers et leurs institutions. Il se constitue en réseau, sans structures « hiérarchiques » ni « centre » géographique, et s'enrichit de la diversité des composantes de la société civile. Ce mouvement, qui revendique une taxe internationale sur les mouvements financiers spéculatifs, mène aussi des actions communes dans le but :

- d'entraver la spéculation internationale ;
- de sanctionner les paradis fiscaux ;
- d'empêcher la généralisation des fonds de pension ;
- de promouvoir la transparence des investissements dans les pays dépendants ;
- d'établir un cadre légal pour les opérations bancaires et financières ;
- d'appuyer la revendication de l'annulation générale de la dette publique des pays dépendants et l'utilisation des ressources ainsi libérées en faveur des populations et du développement durable.

Repenser les politiques de coopération

Donner du sens à la coopération

Les pays membres de l'OCDE et les organisations internationales n'ont pas tous la même approche de l'aide au développement. Prenons par exemple l'approche néolibérale et le modèle redistributif¹³⁴. L'approche néolibérale est utilitariste. Elle prône comme politique de développement la libéralisation des économies nationales, la dérégulation des marchés financiers et

¹³⁴. Jean-David Naudet, *Trouver des problèmes aux solutions*, Club du Sahel, OCDE, 1999.

l'ouverture des frontières commerciales. L'efficacité du marché doit contribuer ainsi à la croissance économique, qui est censée profiter à l'ensemble de la population par un effet de diffusion en cascade – le fameux *trickle down*. C'est le principe du *Trade, not Aid*, où le commerce est préféré à l'aide. On a vu les limites de cette approche. La corrélation entre la libéralisation des marchés et la croissance économique ne s'est pas systématiquement vérifiée dans la pratique (exemples des tigres asiatiques, de l'Argentine ou du Ghana), et encore moins le lien direct entre la croissance économique d'un pays et la réduction de l'extrême pauvreté : sur ce point, une étude de la Banque mondiale, divulguée en 2002, observe que le résultat est très généralement inverse. Comme l'ont montré de nombreux experts (notamment le prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz), la brutalité avec laquelle les institutions financières internationales ont imposé la libéralisation des marchés nationaux a eu des effets très douloureux pour les classes moyennes et les populations les plus vulnérables.

La seconde approche, le modèle redistributif, se base sur un souci de justice à l'échelle internationale. Le système d'aide devient une méthode permanente d'atténuation des inégalités internationales. Au-delà du financement de l'investissement initial, juste suffisant pour permettre à un pays de décoller économiquement, il se fonde sur la correction permanente des injustices, le transfert de revenu et la redistribution des richesses. L'objectif de 0,7 % du PIB alloué à l'APD est un bon exemple. Jean-David Naudet estime qu'il convient de rétablir cette fonction de justice à côté de celle d'efficacité, en « mettant le sens au cœur des actions de coopération ».

Cette question du sens donné aux transferts financiers des pays riches vers les pays les plus pauvres, entre utilitarisme et justice, est fondamentale. Elle devra être posée et largement débattue dans l'arène internationale entre les États « bénéficiaires » et les États bailleurs de fonds ; et, chez ces derniers,

entre les gouvernements, les parlements (nationaux ou européen) et la société civile.

Considérant que l'homme est à la fois la fin et le moteur du développement, les programmes de coopération doivent être basés essentiellement sur la demande locale des populations bénéficiaires, étant entendu que chaque société, chaque groupe de population a ses propres contraintes et ses atouts, ses modes de production et de répartition des richesses, ses institutions et donc ses propres priorités de développement (autosuffisance alimentaire, accès à l'eau, assainissement, santé de base, etc.). Les financements extérieurs ou la coopération technique ne seraient plus alors utilisés que comme catalyseurs de projets ou comme effets de levier pour le développement d'une région ou d'un pays (désenclavement des zones rurales, systèmes de microcrédits, etc.)¹³⁵. Dans ce cadre, tous les niveaux de décision et d'intervention doivent être sollicités (local, régional, national, international, mondial) et la synergie entre acteurs d'un même niveau renforcée. Il existe déjà de nombreux exemples de projets réussis où des associations locales, aidées par des coopératives régionales ou des organisations de solidarité internationale, se sont appuyées sur des initiatives de villageois, de groupes de femmes, de groupements paysans. Au plan national, l'action de l'État doit être réhabilitée tant son rôle est indispensable en termes d'identification des besoins, de hiérarchisation des priorités, de garant financier des politiques publiques de santé, d'éducation, etc.

En prônant l'aide sectorielle, les récents programmes de coopération ont permis de réhabiliter le rôle de l'État dans ses fonctions de planificateur, de maîtrise d'ouvrage et de régulateur des projets de développement. Les financements extérieurs ne sont plus alloués à des projets précis mais à un secteur donné, par exemple au ministère de la santé publique ou à celui de l'eau et l'environnement. Si cette nouvelle approche permet une réelle

135. Voir l'article de Jean-Michel Severino, *Le Monde*, juin 2002.

avancée en termes d'appropriation des programmes de développement par les autorités locales, répondant dans le même temps aux critiques de l'aide-projet, elle présente toutefois l'ambiguïté d'accroître les risques de détournement lorsqu'elle est destinée à un gouvernement illégitime et corrompu. Cette ambiguïté se renforce encore s'agissant de l'aide budgétaire, qui semble regagner de l'importance avec les nouveaux programmes des bailleurs de fonds notamment multilatéraux, et dont la fongibilité sur le compte du Trésor public autorise toute latitude au Gouvernement pour utiliser ces sommes où bon lui semble, sans contrôle extérieur... L'essentiel ici n'est pas tant de critiquer l'approche sectorielle que de constater, là encore, l'importance de la dimension politique dans l'aide au développement, et de souligner le danger pour la coopération au développement de servir de simple système de perfusion ou de soupape d'échappement des tensions sociales dans des États de non-droit.

Réformer l'APD française

La réforme de la politique française de coopération mise en place en 1998 n'a pas vraiment répondu aux attentes de la société civile et des acteurs du développement. Des politiques, des experts et des associations de solidarité internationale proposent des remèdes plus efficaces (voir propositions ci-dessous).

Ils ont fait faire les premiers pas en termes de transparence du dispositif. Ils ont obtenu la transmission au Parlement d'un rapport annuel sur l'engagement de la France vis-à-vis du FMI et de la Banque mondiale, ainsi qu'une présentation plus lisible des projets de loi de finances pour la coopération au développement. Mais les parlementaires devraient avoir la possibilité de jouer pleinement leur rôle en débattant de l'ensemble des crédits de l'APD et de leur allocation, ainsi qu'en obtenant un droit de regard sur l'ensemble des opérations sur la dette des pays du Sud, à commencer par la nature des contrats commerciaux à l'origine de celle-ci. En 1989, à l'initiative de l'association Survie, les députés français avaient élaboré une proposition de loi affectant

un septième de l'APD à la lutte contre l'extrême pauvreté, à travers une gestion transparente, rigoureuse et concertée. Cette proposition, qui avait pourtant été signée par 73 % d'entre eux, n'a jamais été mise à l'ordre du jour. Rude combat que de faire advenir à l'ordre du jour le bon usage de la générosité collective des Français¹³⁶ ! On citera également la juste revendication de parlementaires ainsi que de nombreuses associations françaises¹³⁷ d'élaborer rapidement une loi-programme pluriannuelle sur l'ensemble des crédits de la coopération et, dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances prévue à partir de 2005, de créer une mission interministérielle spécifique à l'aide publique française, essentielle pour donner un sens à notre politique de coopération, identifier les priorités de développement et lancer des orientations claires et cohérentes en matière d'allocation et d'utilisation des crédits.

En augmentant et en optimisant les crédits de son aide multilatérale, en adoptant une position claire au sein des instances internationales, la France pourrait également jouer un rôle important dans la conception de politiques de coopération alternatives, en partenariat avec les États et les sociétés civiles concernés et en rapport avec leurs priorités de développement. Ce qui obligerait à progresser aussi dans l'élaboration d'une nouvelle architecture des relations internationales.

136. À cet égard, il ne serait pas inutile qu'une commission parlementaire se penche sur les mouvements de fonds opérés dans le cadre de l'APD ces dix dernières années...

137. Voir le site Internet : www.coordinationsud.org/apd.

**« Sept propositions pour une APD renouvelée »
présentées à l'Assemblée nationale**

1. Relancer une dynamique de solidarité vers le Sud: les États doivent tenir leurs engagements et consacrer 0,7% de leur PIB à l'APD.
2. **Affecter au moins 20% des budgets aux besoins de base:** alimentation, santé de base, éducation primaire ou encore formation professionnelle.
3. **Appuyer l'émergence de stratégies locales au Sud:** encourager les initiatives locales et associer les populations à l'élaboration des politiques de développement par les pouvoirs locaux, prévoir des mécanismes de financement pour renforcer les capacités des organisations locales et des collectivités locales.
4. **Adapter les mécanismes de coopération aux réalités du développement:** favoriser le financement de programmes vastes à moyen et long terme, qui s'inscrivent dans une vision globale.
5. **Une vraie transparence de l'APD:** critères clairs et transparents pour les choix géographiques et stratégiques, évaluations des actions et mise à disposition pour les intéressés, suivi et contrôle par les parlementaires du budget de l'APD et de son affectation.
6. **Une politique française cohérente:** l'ensemble des positions défendues par la France dans le cadre des négociations internationales (notamment commerciales) ne doit pas contredire les objectifs prioritaires de lutte contre les inégalités de la politique de coopération française.
7. **La prévention et le traitement des crises:** renforcer les capacités de prévention de conflit, sans puiser sur les crédits de l'APD destinés au développement à long terme.

Proposition d'une loi-programme présentée au Parlement à l'automne 2002

Dans le sillage de la loi organique relative aux finances prévue pour 2005, le vote d'une loi-programme sur la coopération au développement permettrait d'inscrire de telles orientations dans le marbre de la législature, constituant un gage d'efficacité mais aussi un signal politique fort vis-à-vis des partenaires de la France tant au Nord qu'au Sud.

Le respect des engagements financiers pour un meilleur usage de l'APD

Quant à savoir ce qu'il faudrait faire des moyens ainsi mobilisés – qui représenteraient moins de 200 milliards de dollars/euros pour l'ensemble des pays développés –, les chefs d'État et de gouvernement de toute la planète, réunis en septembre 2000 à New York pour le sommet du millénaire, ont dressé la liste des principaux objectifs à atteindre d'ici 2015: les Objectifs du millénaire (*Millennium Goals*).

Une coopération plus lisible

Dans son contenu, la loi-programme doit permettre une meilleure lisibilité de la politique de coopération de la France. Celle-ci doit avoir pour principal objectif la réduction des inégalités Nord-Sud et la promotion d'un développement durable pour tous. Le choix des pays jugés prioritaires doit être clairement défini par les instances de coordination de la politique de coopération, selon des critères établis de manière transparente et concertée avec les acteurs de l'aide. Le pouvoir de contrôle du Parlement doit être renforcé.

Des méthodes renouvelées

L'inefficacité dont ont souvent été taxés les projets de développement est largement liée à l'inadaptation des outils et méthodes de coopération. Les projets doivent désormais appuyer l'émergence de stratégies locales de développement au Sud. Favoriser les initiatives

...

associant les populations au niveau local, encourager les États à associer leurs populations à l'élaboration des politiques de développement, et à promouvoir leur propre modèle de développement. Ces pratiques doivent aller de pair avec des évaluations systématiques des stratégies et des actions locales, évaluations qui sont la condition nécessaire pour enrichir la réflexion dans un domaine particulièrement complexe et favoriser l'échange d'expériences.

Un contrat de mandature

La prise de conscience du danger que représentent les inégalités croissantes dans le monde doit s'accompagner de la mise en œuvre des moyens nécessaires à leur réduction. L'aide publique au développement est un outil de financement du développement qui sait être efficace lorsqu'elle est bien mise en œuvre, c'est pourquoi la France doit montrer l'exemple en respectant les engagements qu'elle a récemment pris :

- un budget d'APD représentant au moins 0,5 % du PIB d'ici 2007 et 0,7 % en 2012 ;
- l'affectation prioritaire de ce budget aux pays les moins avancés et aux besoins de base des populations ;
- la présentation de la politique de coopération internationale en missions et programmes pour renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement comme prévu par la loi organique d'août 2001.

Bien entendu, il faudra par ailleurs que cette politique renouvelée d'APD ne se voit pas contredite par d'autres politiques sectorielles comme celle qui, pour soutenir les agriculteurs européens les plus aisés, ruine les agricultures du Sud. Par ailleurs, les ONG insistent pour que l'augmentation quantitative de l'APD s'accompagne d'une amélioration très significative de la qualité de l'aide.

Les sept propositions ainsi que la loi-programme ont été élaborées par les ONG membres du collectif Coordination Sud.

Assurer le financement du développement

En septembre 2000, sous l'égide des Nations unies, la communauté internationale établit huit Objectifs du millénaire (*Development Goals*¹³⁸) à atteindre d'ici 2015. Ces objectifs concernent la pauvreté monétaire et la sous-alimentation, l'éducation primaire, l'égalité hommes/femmes dans l'ensemble des activités du développement humain, la mortalité infantile, la santé maternelle, le sida et autres maladies infectieuses, l'environnement et, plus contraignant pour les pays riches, les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs, dans le cadre d'un partenariat global intégré pour le développement.

Ces objectifs ne seront pas atteints sans une hausse conséquente de l'aide publique au développement. Or, le seuil de 0,7 % du PIB des pays riches, suffisant selon de récentes estimations, ne sera vraisemblablement pas atteint compte tenu du rythme actuel des engagements des États du CAD. Il est donc nécessaire de réfléchir à d'autres sources de financement pour le développement, à l'instar du mécanisme de financement international (IFF) proposé par de nombreuses associations de solidarité internationale et encouragé par le ministre britannique des Finances, Gordon Brown. Cette initiative se base sur un fonds global (temporaire) alimenté par un marché d'obligations sur la base de contributions volontaires, dans l'objectif d'élever le montant de l'aide d'un peu plus de 50 milliards par an actuellement à 100 milliards de dollars par an jusqu'en 2015¹³⁹. L'instauration d'une taxe sur les mouvements spéculatifs de capitaux, sur les transactions de change, sur le commerce des armes ou encore sur les émissions de carbone sont également à l'étude...

138. Se reporter au site Internet www.developmentgoals.org.

139. Cette initiative présente certains inconvénients, parmi lesquels l'obligation de rembourser une fois les objectifs atteints (qui ne sont pourtant que quelques objectifs de développement parmi d'autres), et celui de garantir au préalable une capacité d'absorption des fonds suffisante pour les États récipiendaires.

Rééquilibrer les règles du jeu économique international : commerce, dette, justice

Renforcer l'initiative PPTE

Dans le cadre de l'initiative PPTE, la France a mis en place des contrats de désendettement et de développement (C2D)¹⁴⁰ : dans un premier temps, l'État bénéficiaire rembourse la somme due à l'État français, qui lui remet ensuite l'argent à disposition pour des projets de développement. C'est une initiative intéressante car, permettant de dégager des fonds pour des projets de développement uniquement, elle garantit l'allocation de ces sommes dans les secteurs d'intervention prioritaires. Cependant, s'il est trop tôt pour dresser un bilan de ces C2D, on peut d'ores et déjà émettre deux réserves : la première concerne le fait d'obliger tout de même l'État débiteur à rembourser dans un premier temps, ce qui ne résout donc que partiellement le problème de l'endettement ; la seconde est que les sommes allouées dans le cadre de cette initiative se substituent aux crédits déjà réduits de l'APD française, ce qui constitue en définitive rien d'autre qu'un tour de passe-passe comptable...

Il est nécessaire d'aller plus loin dans cette initiative PPTE en engageant les créanciers bilatéraux et multilatéraux à annuler la dette partout où son remboursement est un obstacle à la satisfaction des besoins fondamentaux des populations. Cela implique d'abord de réviser l'approche actuelle de soutenabilité de la dette, qui est fondée sur le montant des exportations d'un pays et qui ne rend pas compte de ses capacités à financer son développement. De plus, les allègements de dette doivent être ouverts aux pays non éligibles à l'initiative PPTE, y compris les pays à revenu intermédiaire. La question de l'insolvabilité devra également être considérée, au même titre que celle des ménages

140. La France est le pays qui, avec le Japon, devra supporter la plus lourde charge financière dans le cadre de cette initiative (environ 7 milliards d'euros). Elle se refuse cependant, contrairement à d'autres pays créanciers, à considérer le cas des pays pauvres actuellement exclus de l'initiative.

ou des collectivités, afin d'établir un système de plafonnement des remboursements exigés.

Enfin, la coresponsabilité des prêteurs devra être reconnue, au même titre que celle des emprunteurs, dans les cas où les parties signataires des prêts à l'origine de la dette étaient conscientes des conséquences: potentats locaux corrompus, prêteurs irresponsables voire également corrompus, réseaux politiques et financiers occultes, intermédiaires financiers véreux, etc. Dans un souci de prévention, la fin de l'opacité des comptes publics des États créditeurs et débiteurs est une exigence élémentaire, à l'égard des parlements nationaux et de la société civile. La publicité des entrées et sorties d'argent public est consubstantielle à la démocratie. Elle est nécessaire à tous les stades: nature des contrats à l'origine de la dette, conditions de rééchelonnement ou d'annulation, nature des opérations des agences de crédit à l'exportation (dont la Coface) et « renflouement » de celles-ci par les États...

Réguler le cours des matières premières

On connaît bien le double phénomène de baisse tendancielle et de forte volatilité du prix des matières premières. Ce mécanisme a des effets directs sur les petits producteurs: leurs revenus diminuent d'année en année et sont l'objet de variations brutales fréquentes¹⁴¹. Résultat: comme le note le Colombien Nestor Osorio, directeur général de l'Organisation internationale du café¹⁴², « la crise des cours, qui ont chuté de 65 % entre 1997 et 2001, a appauvri plus de 25 millions de familles dans le monde, essentiellement dans les pays les plus pauvres ». Mais il affecte également les États, qui tirent de l'exportation des

141. La production mondiale de café est passée en dix ans de 90 millions de sacs à 116 millions, alors que la consommation, concentrée dans les pays occidentaux, stagne autour de 100 millions de sacs. Quant au phénomène de yo-yo sur les prix, il est bien illustré par l'exemple du sucre blanc: entre avril et juillet 2001, en trois mois, son prix a enregistré une forte hausse de 27 %, suivie, durant les trois mois suivants, d'une chute de plus de 35 %.

142. Site Internet de l'Organisation internationale du café: www.ico.org.

matières premières leurs principales ressources financières. La forte instabilité des prix engendre celle des recettes des pays producteurs. Comme le note Denis Clerc, lorsque le baril de pétrole baisse de deux dollars, le PIB du Royaume-Uni, qui exporte environ 50 millions de tonnes de brut chaque année, régresse d'environ 0,05 %. Celui de l'Algérie, qui exporte à peu près les mêmes quantités, régresse de 2 %, et celui du Nigeria de 6,5 %¹⁴³. De nombreux pays exportateurs de matières premières ont un tissu économique très faiblement diversifié. Les emplois, les revenus et les recettes publiques dépendent dans une large mesure de ces exportations. Ainsi, le pétrole et le gaz représentent plus de 60 % des recettes fiscales de l'Algérie, le coton plus de 40 % de celles du Mali. La Côte-d'Ivoire dépend dans une large proportion des exportations de cacao, comme le Brésil, la Colombie et l'Ouganda de celles des grains de café. Sans ces ressources en devises, pas de financement des importations – ni de remboursement des crédits extérieurs.

Les accords internationaux sur les matières premières (*International Commodity Agreements*) ont été démantelés dans leur quasi-totalité au cours des vingt dernières années, comme ceux sur le café, le sucre, l'étain, le cacao, etc.¹⁴⁴ La Cnuced avait créé en 1976 un fonds de stabilisation pour dix-huit produits de base. Il n'a jamais réellement fonctionné faute de moyens. Les caisses nationales destinées à stabiliser le prix des produits de base à l'exportation ont quasiment toutes été démantelées dans le cadre de la libéralisation des filières agricoles imposée par les programmes d'ajustement structurel. Quant au Stabex, l'instrument financier créé par les accords UE-ACP (entre l'Union européenne et plus de 70 pays

143. Denis Clerc, « Peut-on réguler le prix des matières premières ? », *Alternatives économiques*, hors-série n° 52, 2^e trim. 2002.

144. Soit en raison de fortes pressions exercées par les grands pays consommateurs ou les entreprises multinationales, soit du fait de la difficulté à imposer une discipline collective, chaque membre étant tenté de produire plus que le quota qui lui est imparti.

d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) pour compenser les pertes dues à l’instabilité des prix des matières premières, il a été supprimé en 2000 lors des accords de Cotonou.

Plusieurs mesures peuvent être prises pour tenter d’enrayer la baisse ou l’instabilité chronique des cours. Il est possible de créer des agences financières de stabilisation et de garantie des prix à l’échelle nationale ou intergouvernementale entre les pays producteurs. Pour éviter la corruption et l’inefficacité des anciennes caisses de stabilisation, ces agences pourraient être suivies et contrôlées par des représentants des producteurs et un panel d’experts indépendants détachés d’organisations régionales et internationales. Un fonds pourrait être créé pour parer aux situations exceptionnelles, financé par exemple par un faible pourcentage sur les recettes d’exportation et, dans une plus large mesure, par une taxation sur les mouvements spéculatifs internationaux de capitaux. Il serait également souhaitable de coordonner les efforts de production, de gestion des stocks et de vente, sans nécessairement aller jusqu’à la création de cartels internationaux¹⁴⁵. Ces efforts coordonnés, consentis par des gouvernements ou des coopératives aux plans national ou régional, pourraient donner plus de poids aux petits producteurs face aux grands groupes privés qui, pour l’instant, dominent largement le commerce mondial. Selon le ministre des Finances colombien, Juan Manuel Santos, cinq compagnies internationales contrôlent en effet près de la moitié du négoce mondial du café : Kraft, Jacobs-Suchard, Nestlé, General Foods et Lavazza...

145. On peut notamment citer l’action significative des organismes de commerce équitable, à l’instar d’Oxfam (institution faîtière très influente en termes de lobbying, www.oxfam.org), Artisans du Monde (au travers notamment de sa chaîne de magasins et ses programmes d’éducation au développement, www.artisansdumonde.org) et de Max Havelaar (au travers de ses labels de produits www.maxhavelaarfrance.org).

Démocratiser les institutions internationales

Il est impératif que l'OMC devienne réellement représentative de l'ensemble de ses pays membres, y compris les pays les moins avancés (PMA) ou ceux dont la part dans le commerce mondial est faible. En théorie, l'OMC est une organisation dont le pouvoir de décision est réparti entre tous les membres : chaque pays possède une voix. Dans la pratique, c'est la décision par consensus qui domine, comme cela avait souvent été le cas dans le cadre de son prédécesseur, le GATT. Plusieurs propositions ont été avancées pour rendre les décisions plus « démocratiques », sachant qu'un simple système de vote à la majorité serait difficilement gérable. L'idée a été avancée d'un groupe de travail consultatif qui pourrait préparer les dossiers et le calendrier, et émettre des recommandations quant aux négociations en cours.

Il existe cependant trois obstacles majeurs à la participation des pays du Sud aux négociations de l'OMC¹⁴⁶.

D'abord, le manque de capacités financières et techniques de la plupart des délégations des pays du Sud, faute d'un budget suffisant. Ces pays ne disposent en moyenne que de trois délégués lors des négociations, contre huit pour les pays industrialisés ; sur les 49 pays les moins avancés (PMA), 20 pays n'avaient aucun délégué lors de la conférence ministérielle de Seattle en 1999 ; 24 pays ne disposent d'aucun représentant permanent au siège de l'OMC à Genève, alors que les négociations commerciales s'y poursuivent en permanence. En nombre insuffisant, les délégués des pays du Sud ne peuvent participer à toutes les négociations qui se tiennent simultanément. Et lorsqu'ils y participent, ils sont souvent mal préparés pour appréhender les points-clés des différents articles.

146. Amrita Narlika, « *WTO Decision-Making and Developing Countries* », *Working Paper*, 2001, South Centre. Site Internet : www.southcentre.org.

Ensuite, des réunions informelles sont fréquemment tenues réunissant les négociateurs majeurs, comme ceux de la « Quad », laissant de côté ceux des pays pauvres – informés au dernier moment, lors de la signature... C'était le cas lors des fameuses *green rooms* à Seattle comme à Doha.

Enfin, les consensus sont bien souvent pris de manière « passive » et non « active » : certains négociateurs des pays pauvres choisissent l'option de rester silencieux, soit par méconnaissance du dossier, soit par peur des représailles éventuelles.

Il est par conséquent nécessaire de rendre plus transparentes la tenue, le calendrier et l'ordre du jour de chaque négociation, ce qui relève du secrétariat permanent de l'OMC. Le nouveau directeur général a également souhaité mettre un frein au puissant lobby des groupes privés, qui était très contesté. Enfin, des programmes de formation et d'expertise technique et juridique devraient être mis en place au profit de tous les délégués qui en ressentent le besoin, au-delà de l'actuelle « assistance technique » accordée par l'OMC aux délégations des petits pays – qui en ont dénoncé l'insuffisance et l'inadaptation. Dans cet objectif, une cellule de formation et d'expertise pourrait être mise en place au sein même du secrétariat permanent de l'OMC, de la Cnuced ou du *South Centre*, et financée sur les crédits de l'APD multilatérale.

Au niveau supranational, il importe également de renforcer les capacités techniques, politiques, économiques et juridiques d'institutions intermédiaires comme l'Union africaine ou les banques régionales de développement. D'autre part, les organismes onusiens spécialisés pour le développement social, économique et humain (OIT, Cnuced, PNUD, Unicef...) doivent retrouver les moyens d'intervention financiers et techniques dont ils étaient dotés avant d'être marginalisés. Ces organismes, en plus de bénéficier d'une légitimité reconnue, sont capables d'une expertise remarquable dans leurs domaines d'action, comme l'illustrent la publication des excellents rapports du PNUD sur les priorités et méthodes du développement humain

(même si la qualité de ces rapports peut contraster avec son action sur le terrain), les règles sociales du travail élaborées par le Bureau international du travail ou encore le travail approfondi que mène depuis de nombreuses années le Conseil économique et social de l'ONU (Ecosog)¹⁴⁷...

Rendre les multinationales responsables

La mise en place d'une réglementation internationale contraignante pour les entreprises, tant en matière de respect des droits sociaux que d'environnement, est désormais urgente, compte tenu des dégâts provoqués par certaines entreprises dans les secteurs pétroliers, chimiques, textiles, etc. En janvier 1999, au forum de Davos, Koffi Annan avait présenté un projet de partenariat entre les grandes entreprises, les Nations unies et la Banque mondiale (*Global Compact*), sur la base de neuf principes relatifs aux droits humains, aux conditions de travail et à la protection de l'environnement. Or, ce programme, non contraignant, ne prévoyait ni évaluation indépendante ni sanction en cas de violation. Il existe également des codes de conduite instaurés de manière volontaire par certaines entreprises, soucieuses de leur image, à l'instar de la Charte sécurité environnement qualité mise en place par Total moins d'un mois après le naufrage de l'Erika, mais dont le respect reste tributaire du bon vouloir de leurs dirigeants... Comme le note Agir ici¹⁴⁸ dans sa récente campagne sur la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, « les États ne peuvent pas continuer à laisser les entreprises se réglementer elles-mêmes; ils

147. De nombreux acteurs collectifs de la solidarité internationale bénéficient d'un statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations unies, à l'instar du collectif français CRID (Centre de recherche et d'information pour le développement), présidé par Gustave Massiah. Site Internet: www.crid.asso.fr.

148. *Agir ici pour un monde solidaire* est un réseau de citoyens qui interpelle les décideurs politiques et les dirigeants d'entreprises sur des sujets relatifs aux droits fondamentaux et au développement durable, au moyen notamment de campagnes massives de cartes postales. Site Internet: www.agirici.org.

doivent mettre en place un cadre international contraignant. La responsabilité nécessite d'aller au-delà des approches volontaires et d'établir des mécanismes qui fournissent des incitations juridiques et financières adéquates pour s'y conformer, ainsi que des sanctions. Elle doit aussi permettre aux actionnaires et aux victimes de mettre en cause les multinationales¹⁴⁹ ». Il est ainsi proposé une Convention sur la responsabilité des entreprises, qui reconnaîtrait notamment le droit à l'information sur les activités et les impacts de l'entreprise, en particulier pour les salariés et les riverains, garantirait la reconnaissance et le dédommagement des victimes, établirait des obligations environnementales et sociales contraignantes (liberté syndicale, salaire minimum, réduction des rejets et recyclage...) et prévoirait des mécanismes de contrôle et de sanction, comme l'interdiction de bénéficier de garanties publiques ou de prêts des institutions financières internationales.

Lutter contre la criminalité financière

La mise en place progressive d'un droit pénal international est impérative pour lutter contre les paradis fiscaux et la criminalité financière internationale. Les propositions dans ce sens ne manquent pas. Il s'agit par exemple¹⁵⁰ de contraindre les établissements bancaires à coopérer avec les institutions judiciaires lorsque celles-ci le demandent – avec imposition de sanctions en cas de refus –, et de les obliger à conserver le nom des donneurs d'ordres de virements et transactions sur produits dérivés. L'obligation de coopérer avec la communauté internationale devra aussi être imposée aux États qui hébergent ces paradis fiscaux et bancaires. De nombreux progrès restent à accomplir dans l'application des lois antiblanchiments: il s'agit de

149. L'association *Sherpa* soutient les victimes de travaux ou de toute activité menés par les multinationales à leur dépens, dans leur pays, en les aidant dans leur démarche de poursuite en justice des responsables (responsabilité pénale). Contact: asso.sherpa@wanadoo.fr.

150. Recommandations préconisées, pour la plupart, par le conseil scientifique d'Attac.

renforcer la coopération judiciaire, policière et administrative, en réduisant par une série d'accords internationaux les obstacles de territorialité. Les renseignements sur les délits financiers doivent être rassemblés et échangés plus efficacement, les informations commerciales internationales doivent être disponibles, au moins en cas de demande: dirigeants, objet social, comptes. Mais tout ceci restera au niveau palliatif si on ne s'engage pas résolument sur la voie de l'éradication des espaces hors la loi de la finance, lieux et moyens de toutes les dérives criminelles.

Tout dépend donc de la volonté politique des gouvernements et des parlements nationaux, qui elle-même dépendra des mouvements sociaux qui prendront corps aux plans local, régional, national et international. Citons comme initiatives encourageantes les travaux sans concessions d'une commission d'enquête parlementaire française qui s'est consacrée avec une rare pugnacité à la description de la criminalité financière et du blanchiment des capitaux en Europe et aux moyens de lutter contre, ainsi que nombre de colloques, séminaires et publications consacrés à ces problèmes et à la recherche de solutions adéquates ¹⁵¹.

À la conquête des biens publics à l'échelle mondiale

Reconquérir les biens publics mondiaux

Si la notion de biens publics mondiaux est le fruit de plusieurs décennies de réflexions et d'échanges au sein de la société civile, des milieux universitaires et des institutions internationales, c'est le rapport publié par le PNUD en 1999 qui l'a relancée en force sur la scène internationale. L'agence onusienne définissait

151. Citons, entre autres, la tenue d'un colloque à l'Assemblée nationale en décembre 2001 sur le thème «Criminalité financière contre bien public mondial», dont les actes sont disponibles à l'association Biens publics à l'échelle mondiale, bpem@bpem.org.

alors le bien public comme une marchandise qui serait à la fois « non rivale » (la consommation de ce bien par une personne n'altérant pas sa propension à être consommé par d'autres, comme la santé) et « non exclusive » (tout le monde pouvant jouir de ce bien, comme l'éducation). Il en résulte que certains besoins fondamentaux ne peuvent être satisfaits par le libre marché et doivent donc être garantis par des institutions fonctionnant à l'échelle mondiale.

Cette définition, qui se veut tout à fait objective, se prête à toutes sortes d'interprétations¹⁵². On peut actuellement les classer en deux tendances distinctes : la première, très présente en économie politique, est l'approche *utilitariste*. Elle considère le bien public comme quelque chose qui manque au marché pour que celui-ci fonctionne correctement, et venant par conséquent combler une lacune de croissance ou de profit que le marché seul ne peut pas fournir. *Le bien public est ainsi la béquille sociale du marché*¹⁵³. Cette première école, privilégiée par les milieux universitaires des prestigieuses écoles anglo-saxonnes et des institutions financières internationales (FMI et Banque mondiale), fait craindre une suprématie des objectifs économiques sur les droits fondamentaux, quasi réversibles, ainsi que l'instauration d'un moyen supplémentaire d'agir, sans en avoir l'air, dans la politique des pays soumis aux plans d'ajustement structurel¹⁵⁴. La seconde approche, *humaniste*, considère le bien public comme quelque chose qui manque non pas au marché mais à la société pour que celle-ci puisse fonctionner correctement, selon des choix sociétaux élaborés par les citoyens

152. Ce cadre théorique a donné lieu à d'intenses débats, chacun y allant de sa propre interprétation et de ses propres recommandations sur la nécessité d'assurer les biens publics mondiaux, ainsi que sur la liste de ces biens : l'éducation, l'environnement, la lune, la musique, la stabilité des marchés financiers, etc.

153. Plaque de présentation BPEM, *Promotion et prospective*, Association BPEM.

154. Samira Daoud, BPEM, Colloque « Criminalité financière contre biens publics », Assemblée nationale, novembre 2001.

eux-mêmes. *Le bien public est ici la béquille de la société marchande*¹⁵⁵. Si cette seconde école, à laquelle la notion formalisée par le PNUD peut être assimilée, est infiniment plus prometteuse que la première, sa définition implicite n'en est pas moins négative, l'image de la béquille (nécessaire à une rééducation pour être supprimée ensuite) ne donnant qu'un cadre temporaire aux biens publics, le temps d'un réajustement.

Bien au-delà de ces définitions quelque peu technocratiques et restrictives, des mouvements citoyens s'emploient depuis longtemps à définir et promouvoir des notions de biens et patrimoines communs de l'humanité. D'autres s'appliquent maintenant à reconquérir la notion utilisée tous azimuts de biens publics à l'échelle mondiale en adoptant une approche à la fois écologico-humaniste et positive. La prise de conscience d'appartenir à la même planète, donc du devoir de la protéger ensemble et de préserver un patrimoine commun, ainsi que l'émergence de revendications sociales et humanistes à portée universelle dans un contexte de mondialisation et d'interdépendance des États, permettent en effet la définition collective d'un bien. Ce bien est défini par un droit, car le droit constitue l'ensemble des choix d'une société. La définition du bien appelle ensuite à tel ou tel type de service pour fournir le bien au citoyen (n'excluant pas le secteur privé comme prestataire de service). On se trouve ainsi avec une formulation positive du bien public reposant sur un schéma simple, hiérarchisé, à trois pôles : *le droit – le bien – le service*¹⁵⁶.

Un brin d'espoir

La conquête d'un bien public peut être présentée comme le fonctionnement d'un moteur à trois temps¹⁵⁷. Dans un premier temps, un bien apparaît désirable. Un mouvement mobilisateur

155. Plaquette de présentation déjà citée.

156. François Lille et François-Xavier Verschave, *On peut changer le monde. À la recherche des biens publics mondiaux*, La Découverte, 2002.

157. Plaquette de présentation citée.

se constitue alors, composé initialement de ceux qui souffrent le plus de ce manque. Ce mouvement réclame alors, dans un second temps, l'émergence ou le renforcement d'une institution qui serait la créancière de ce bien (qui très souvent se défausse sur d'autres institutions) puis pousse, à force de revendications sociales ou politiques et d'actions citoyennes, à la mise en service effective de ce bien. On peut donner, comme exemples de revendications sociales/humanistes ayant porté leurs fruits, l'interdiction du travail des enfants, les congés payés, le salaire minimum, la sécurité sociale, la reconnaissance (partielle) du droit au logement, le droit des populations pauvres à se procurer des médicaments génériques (à confirmer et renforcer) ou la récente création de la Cour pénale internationale, décidée en juin 1998 – aboutissement de plusieurs décennies d'un parcours d'obstacles... À toutes les étapes, cette conquête requiert une volonté et une persévérance sociales et politiques des citoyens, tant au niveau de l'émergence des droits qu'à celui de leur application, organisés dans ce but en contre-pouvoirs constructifs. Mais cette démocratie participative permettra de faire aboutir ces revendications d'autant mieux qu'elle sera relayée par la démocratie représentative, issue des parlementaires nationaux ou européens.

La question des biens publics mondiaux renvoie à celle de la souveraineté des citoyens qui font des choix collectifs et donc à la notion de citoyenneté mondiale. Des choix sociétaux devront être faits à l'échelle mondiale dans l'objectif de hiérarchiser les droits fondamentaux et déterminer les patrimoines communs, en prenant source, par exemple, dans la Charte des Nations unies, la Déclaration universelle de 1948, les Pactes de 1966 et le Protocole de la commission des droits de l'homme des Nations unies sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels – sur lesquels s'appuie d'ailleurs le Bureau international du travail comme référence pour la réglementation du travail. Le droit considéré ici est mondial, mais doit s'articuler sur les droits locaux. Il en va de même pour les services, dont la

différenciation en fonction des cultures locales est encore plus forte et doit être respectée: la conception occidentale de l'hôpital ne convient pas dans des pays où il va de soi que le malade reste entouré de sa famille.

Des signes encourageants de l'engagement de la société française dans le débat des biens publics existent déjà. On citera notamment la création de l'association Biens publics à l'échelle mondiale, très active, la publication par le Haut Conseil de la coopération internationale d'un ouvrage sur les biens publics¹⁵⁸, la tenue à l'Assemblée nationale d'un colloque sur les biens publics en novembre 2001, enfin l'engagement fructueux de la France au sommet de Johannesburg en septembre 2002 pour la création d'un comité *ad hoc* sur les biens publics.

L'association Biens publics à l'échelle mondiale

L'association Biens publics à l'échelle mondiale a été créée à la suite du colloque «Réinventer la solidarité internationale – de l'aide aux biens publics à l'échelle mondiale», organisé à l'Assemblée nationale en novembre 1999. Son objectif est de croiser, de métisser les approches incitatives et prospectives, militantes et scientifiques, en invitant des experts – économistes, juristes, historiens, médecins, etc. – à collaborer au sein d'un comité scientifique avec des représentants des mouvements sociaux, associatifs et syndicaux, afin de définir plus précisément ce que sont les biens publics mondiaux, et repérer les oppositions et obstacles à leur revendication.

Un ouvrage relatant l'avancement de la problématique, *Biens publics à l'échelle mondiale*, a été édité au début 2002 aux éditions Colophon (Bruxelles), ainsi qu'un ouvrage de vulgarisation: *On peut changer le monde, À la recherche des biens publics mondiaux*, La Découverte, 2002.

...

¹⁵⁸. HCCID, *Biens publics mondiaux et coopération internationale*, Karthala, 2002.

Les actes de deux colloques sont par ailleurs disponibles :

- le colloque initiateur « Réinventer la solidarité internationale – de l'aide aux biens publics à l'échelle mondiale », Survie, Assemblée nationale, novembre 1999 ;
- le colloque « Criminalité financière contre bien public mondial », BPEM-Survie, Assemblée Nationale, novembre 2001.

Biens publics à l'échelle mondiale, Promotion et prospective –
www.bpem.org et bpem@bpem.org.

Le concept de bien public ouvre donc la voie à une approche positive et humaniste permettant à la fois l'expression la plus générale et la plus concrète. Par ailleurs, comme le souligne François-Xavier Verschave, « ce qui se profile pour les biens publics mondiaux, ce n'est pas une redistribution malthusienne, c'est un jeu à somme positive : tous les peuples y gagneront, si nous le jouons bien. Par ce jeu, nous sortirons de la charité néo-coloniale qu'est trop souvent l'aide publique au développement : ce ne sont en effet plus les nantis qui vont aider les démunis, ce sont ces derniers, qui par leurs revendications de dignité et de droits, vont rouvrir un jeu étriqué ».

Certes, ce projet de biens publics à l'échelle mondiale ne peut et ne doit nullement être présenté comme une panacée. Néanmoins, il véhicule une notion qui pourrait s'avérer fondamentale dans la recherche d'une nouvelle solidarité internationale et la remise en cause globale des rapports mondiaux.

Conclusion

Si la mondialisation économique et financière a accru considérablement les modes de production et d'échange de biens et de services, sa prééminence par rapport aux exigences de gouvernance et de justice sociale a laissé sur la touche des

populations entières, non solvables. Elle a également attisé les tensions sociales entre les groupes de population, au Nord comme au Sud, tant entre les États qu'au sein même de ces derniers. Contrairement aux déclarations répétées annuellement au forum économique de Davos, les vertus du libre échange ne restent pas « le principal moteur du progrès économique et du progrès humain ».

Dans son dernier rapport, le PNUD nous livre crûment les dernières données disponibles sur les pays les plus pauvres et les plus endettés. Durant la dernière décennie, une cinquantaine de pays ont vu leur produit intérieur brut diminuer, vingt et un États ont régressé en termes d'indice de développement humain¹⁵⁹, et l'extrême pauvreté a quant à elle augmenté dans plus d'une quarantaine de pays¹⁶⁰... et ce en dépit des sommes considérables allouées à ces pays au titre de l'aide publique au développement.

On a dans cet ouvrage dressé un constat sans complaisance de cette aide publique: son déclin, l'inadaptation des crédits, les dérives voire les détournements de ses procédures et modes d'allocation, que Saïdou Sidibé a bien voulu illustrer dans le cas du Niger.

Mais l'APD existe. C'est un instrument maintenant âgé de quarante ans, important par son volume et voué, en principe, aux objectifs de développement des économies du Sud. Ne tuons pas l'outil mais réformons-le autour de deux grandes exigences :

– *une nouvelle solidarité*, qui ne serait pas fondée sur la charité mais qui respecterait tous les peuples dans leurs droits élémentaires et leur dignité, non pas avec les clans au pouvoir mais avec les peuples, dans le respect de leurs aspirations et avec le premier souci de ne pas leur nuire ;

159. Selon l'indice de développement humain élaboré par le PNUD, qui comprend l'espérance de vie, le taux d'alphabétisation, la scolarisation et le PIB/habitant.

160. *Rapport sur le développement humain*, PNUD, 2003.

– *la reconquête des biens publics à l'échelle mondiale*, inscrite dans les chartes internationales : il s'agit des droits fondamentaux à l'éducation, aux soins, à une alimentation saine, des droits à la liberté de penser, de parler et d'agir...

Dans ce cadre rénové, les flux physiques, humains et financiers reprendront tout leur sens, dans un jeu à somme positive, c'est-à-dire profitable à tous. Nous éviterons ainsi un embrasement de notre planète et pourrons léguer à nos enfants un monde vivable, respectueux des droits et de la dignité de tous les hommes. Fodé et Yaguine ont engagé leurs vies pour nous le faire comprendre...

Étude de cas

L'aide publique au développement au Niger
Les défis de l'éradication de la pauvreté

Saïdou Sidibé,
ancien ministre des Finances,
consultant.

Introduction

Le Niger est un vaste pays désertique aux trois quarts, avec une superficie de 1 267 000 km². Il est situé dans le Nord-Est de l'Afrique de l'Ouest. Il compte environ onze millions d'habitants. Les ressources extérieures financent encore à hauteur de 40 % à 50 % le budget de fonctionnement et à près de 90 % les investissements publics. Les deux tiers de la population sont pauvres¹⁶¹. Il n'y a rien d'étonnant qu'un tel pays ait été classé en 2002 avant-dernier selon l'indice de développement humain des Nations unies. Après quarante années de soutien de la communauté internationale, l'échec des politiques de développement économique et social mises en œuvre est on ne peut plus clair. Or, en ce début du troisième millénaire, la mondialisation s'est accélérée. Cette dernière est fondée sur le leadership des firmes internationales, la compétitivité et la recherche effrénée de profits toujours plus importants. Dans un tel cadre, le Niger a-t-il encore des chances de s'inscrire dans un processus de développement durable ?

161. Ministère des Finances et du Plan, *Enquête nationale sur le budget et la consommation des ménages* (ENBC), Niamey, 1993.

1. L'évolution de l'aide au Niger

L'aide publique au développement a toujours coïncidé, dans tous les pays les moins avancés (PMA), avec la lutte contre la pauvreté. Les stratégies adoptées par la coopération internationale ont évolué dans le temps. On en enregistre une tous les dix ans. Mais ces stratégies n'ont pas eu les résultats escomptés. La pauvreté persiste toujours. Le parcours de la Banque mondiale¹⁶² illustre parfaitement ces constats. Ainsi, dans les années soixante, ses stratégies ont consisté à vaincre la pauvreté par la croissance. Au cours des années soixante-dix, il s'agissait d'investir dans des actions qui profitent directement aux pauvres. Les années quatre-vingt ont vu l'avènement de l'ajustement structurel. C'est au cours des années quatre-vingt-dix que la Banque mondiale a adopté les travaux à haute intensité de main-d'œuvre, selon un principe qui consiste à distribuer des revenus aux plus pauvres en leur facilitant l'accès au travail

162. Burki J.-F., Egger M., Gabathuler E., *Pauvreté, Bien Être*, Berne, DDC, 2000.

(HIMO)¹⁶³. La décennie 2000 est caractérisée par les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP).

Vaincre la pauvreté par la croissance

Au lendemain de l'indépendance, le Niger doit se confronter aux exigences du développement économique et social. En 1960, alors que le pays est peuplé de 3,24 millions d'habitants, son budget ne s'élève qu'à 8,69 millions d'euros¹⁶⁴. L'environnement mondial est dominé par les idéologies socialisantes, généreuses et tiers-mondistes propices aux financements publics internationaux. La Banque mondiale elle-même n'intervient que dans le secteur public. Pour stimuler la croissance, l'État recherche donc, avec le concours de l'aide publique au développement, à contrôler les principaux services publics tels que les télécommunications, l'énergie, l'eau, les transports¹⁶⁵, etc. Il étend ses activités aux secteurs financier, industriel et commercial marchands, avec la création de plusieurs unités publiques¹⁶⁶. L'État est de ce fait omniprésent, au point d'étouffer les initiatives privées.

Investir dans les pauvres

Au cours des années soixante-dix, et grâce à l'exploitation des mines d'uranium, les finances publiques s'accroissent rapidement, assurant à l'État des moyens d'intervention importants et, en même temps, une capacité d'endettement sans précédent. Les

163. C'est l'apparition du concept «travaux à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO)».

164. Un euro = 656 FCFA.

165. L'Office des postes et télécommunications, la Société nigérienne d'électricité et d'eau, la Société nationale des transports nigériens.

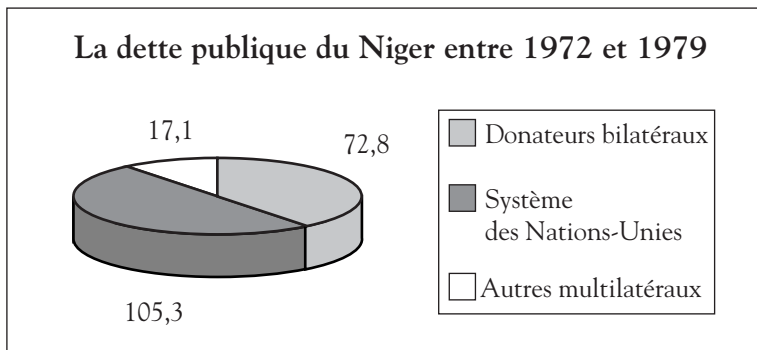
166. La Banque de développement de la République du Niger, la Société nigérienne de commercialisation des arachides et du haricot, la Société nigérienne de cimenterie, la Société nigérienne des cuirs et peaux, la Société nigérienne d'exportation de la viande, etc.

pouvoirs publics, appuyés par les partenaires au développement, s'engagent dans la création de structures d'exploitation dans la quasi-totalité des secteurs de l'économie, pour amplifier la croissance et créer des emplois. Des entreprises publiques importantes¹⁶⁷ sont ainsi créées; d'autres, déjà existantes, modernisent ou étendent leurs activités¹⁶⁸. Pendant cette même période, des projets et programmes « de productivité ou de développement rural », financés à coup de millions d'euros par la coopération internationale, sont mis en œuvre pour promouvoir, pensait-on, le développement économique et l'amélioration du sort des pauvres. Les investissements publics, dont plus de 90 % sont assurés par l'aide publique au développement, passent de 10,21 millions d'euros en 1967 à 67 millions d'euros en 1977¹⁶⁹, soit un accroissement de 656 %. Cette politique d'investissement public rapide est en fait le résultat de la volonté farouche des partenaires au développement, Banque mondiale en tête, qui ne s'intéressent pas pour autant aux conséquences des interventions et qui ne s'assurent pas plus qu'elles atteignent bien leurs bénéficiaires, les pauvres.

167. La Société nigérienne des charbons, la Société nigérienne de transit, l'Office national des ressources minières, la Société nigérienne d'exploitation des produits pétroliers, la Société nigérienne d'assurance et de réassurance.

168. La Société nigérienne d'électricité, l'Office de radiodiffusion et télévision du Niger, la Société nationale des transports nigériens, l'Office des postes et télécommunications.

169. Ministère du Plan, direction de la statistique et de la démographie, *Annuaire statistique « séries longues »*, Niamey, 1991.

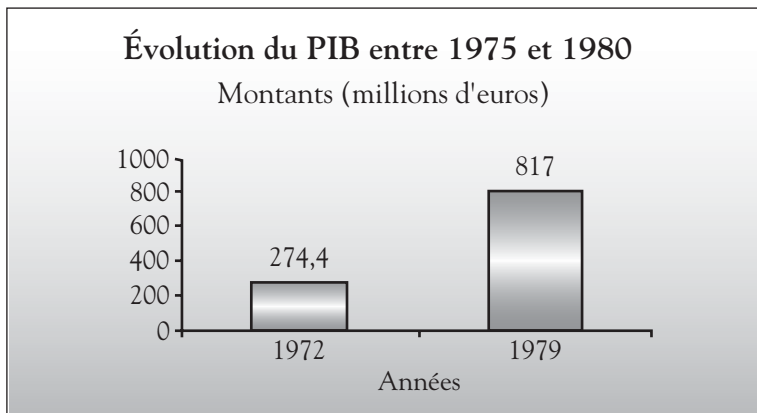


Source: *Rapport 2000 du PNUD* sur la coopération au développement du Niger.

Dans ce contexte, la dette publique augmente sensiblement. Elle passe de 25,6 millions d'euros en 1972 à 83,5 millions d'euros à la fin de la décennie soixante-dix, soit une hausse de 326 % en huit ans¹⁷⁰.

D'autre part, entre 1973 et 1974, une grande sécheresse provoque un déficit alimentaire sans précédent et la perte de plus de la moitié du cheptel. À la fin des années soixante-dix, la chute des recettes d'exportation de l'uranium vient amplifier les effets destructeurs des sécheresses qui se succèdent tous les deux à trois ans. Malgré ces aléas, le PIB croît régulièrement, passant de 274,4 millions d'euros en 1975 à 817 millions d'euros en 1980, soit une progression de 298 %.

170. Ministère du Plan, *Annuaire* cité.



Source: *Rapport 2000 du PNUD* sur la coopération au développement du Niger.

L'ajustement structurel

À partir de 1981, le Niger rentre dans une période de récession sous les effets conjugués de la baisse drastique des recettes d'exportation de l'uranium, des sécheresses de plus en plus fréquentes et de la croissance démographique¹⁷¹. Cette situation engendre la baisse progressive du PIB/habitant de 158 euros en 1981 à 135 euros en 1989, nonobstant la croissance du PIB qui passe de 916 millions d'euros à 1012 millions d'euros sur la même période¹⁷². La dette extérieure explose, atteignant 279 millions d'euros en 1981 contre 132 millions d'euros un an plus tôt. Les difficultés de trésorerie commencent à se manifester, sans pour autant entraver le fonctionnement de l'État. Les partenaires au développement, sous l'impulsion des institutions de Bretton Woods, mettent un coup de frein à la politique généreuse de l'aide publique au développement sans contrepartie.

171. Estimée à 3,3 % par an.

172. Ministère du Plan, Annuaire cité.

Dès 1982-1983, le Niger rentre, sans surprise, dans le cycle de l'ajustement structurel. Les autorités s'engagent alors, en rapport avec le Fonds monétaire international, dans une série de programmes de stabilisation. Ces programmes ont pour objectifs la libéralisation de l'économie, la maîtrise des finances publiques, l'amélioration du cadre juridique des entreprises et le désengagement de l'État du secteur concurrentiel pour accroître la productivité de l'économie et l'offre privée. Les monopoles sont supprimés, à l'exception de ceux des secteurs de l'énergie, de l'eau et des communications, considérés comme stratégiques à l'époque; le commerce est libéralisé; des mesures d'accroissement des recettes et de réduction des dépenses sont édictées; les dettes croisées des entreprises publiques sont apurées à hauteur de 22,87 millions d'euros; le cadre juridique de ces dernières est réaménagé; la privatisation de onze entreprises publiques et la liquidation de douze autres sont décidées¹⁷³.

Entre 1986 et 1990, le PIB courant reste relativement stable; les recettes fiscales régressent de 112,8 millions d'euros à 105 millions d'euros; l'offre privée augmente uniquement dans le tertiaire; toutefois, la contribution des entreprises publiques hors secteur minier, augmente de 42,9% à 51,8%; la demande intérieure se maintient¹⁷⁴.

Ces résultats sont à l'opposé des objectifs des programmes d'ajustement structurel qui visent la modernisation de l'économie et la relance de la production; l'accroissement du PIB du secteur productif privé moderne, la maîtrise des finances publiques. Au demeurant, la pauvreté s'est, comme pour confirmer cela, intensifiée. Une enquête menée en 1993¹⁷⁵ estime que 63% de la population nigérienne est pauvre et 34% extrêmement pauvre.

173. Sidibé S., *La réforme du secteur parapublic*, Niamey, 1994.

174. Sidibé S., *ouvrage cité* et conférence tenue par l'auteur devant l'Assemblée nationale du Niger en avril 1997, « Programmes économiques du Niger ».

175. Ministère des Finances et du Plan, *enquête citée*.

C'est dans ce contexte de crise, de misère et de mutations importantes au plan international, avec la chute du mur de Berlin et les prescriptions de La Baule qui imposent la démocratisation comme condition essentielle de l'aide publique, que des mouvements sociaux et politiques se développent, notamment à partir de 1989 pour aboutir à la conférence nationale souveraine en juillet 1991, suivie d'une transition politique jusqu'en mars 1993.

Du travail aux pauvres

Pour lutter contre la paupérisation croissante de la population, des filets de sécurité et des programmes d'action sociale sont élaborés et mis en œuvre. De l'avis des experts de la Banque mondiale, ces filets et programmes doivent protéger les groupes vulnérables contre la pauvreté découlant des calamités à court terme, des caprices climatiques ou des changements économiques. Ils doivent offrir un soutien minimum aux groupes chroniquement pauvres que l'âge, la maladie, l'invalidité ou la misère rendent incapables de subvenir à leurs besoins¹⁷⁶. C'est ainsi qu'à partir de 1988, le Programme d'appui à l'initiative privée et à la création d'emplois (Paipce) est élaboré et exécuté. Mais il se révèle rapidement coûteux au regard du non-remboursement des prêts consentis et du coût élevé des emplois créés. Il est donc abandonné et remplacé par le projet de travaux d'intérêt public et d'emploi. L'évaluation de la Banque mondiale estime que ce dernier a eu du succès¹⁷⁷. Nous ne disposons pas de données chiffrées pour faire une appréciation contradictoire objective, mais de l'avis des responsables des PME qui exécutent les travaux de l'agence d'exécution (Nigetip) et des masses de chômeurs employés, ce programme n'a en rien pérennisé les PME et

176. Banque mondiale, Niger, *Évaluation de la pauvreté*, juin 1996, p. 15.

177. Banque mondiale, rapport cité.

encore moins atténué la pauvreté. Cette appréciation est aujourd'hui confirmée par la timidité des actions de projets et l'adoption d'un programme de réduction de la pauvreté en 2002.

La lutte contre la pauvreté

Conformément aux engagements internationaux, notamment ceux de la Déclaration du millénaire, *la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) s'est fixé l'objectif de réduire la pauvreté de 50 % d'ici à 2015*¹⁷⁸. Sur la base de cet engagement commun, le Gouvernement nigérien, appuyé par les institutions de Bretton Woods, a élaboré une stratégie de lutte contre la pauvreté fondée sur la conviction que la réduction de la pauvreté passe par une croissance soutenue, créatrice d'emplois et génératrice de revenus dans la sphère des pauvres. Cette orientation est conditionnée par une option politique basée sur une bonne gestion des affaires publiques, la restauration des équilibres macroéconomiques, un secteur privé dynamique et une exploitation durable des ressources naturelles.

Toutefois, les auteurs du document de la SRP admettent que la croissance au Niger n'est pas pour l'instant le produit des politiques économiques. Elle dépend fortement des aléas climatiques ; on est passé d'une croissance de 10 % en 1998 à - 1 % en 2000 pour remonter à 5,1 % en 2001 en fonction de la pluviométrie. De même, tous les documents officiels reconnaissent que les ressources internes publiques ne permettent même pas de couvrir les dépenses de souveraineté. Le niveau de l'épargne nationale est extrêmement bas. On sait également que les expériences de modernisation du secteur rural ont échoué en Afrique et singulièrement au Niger. Cet échec s'est traduit par des déficits alimentaires, y compris dans plusieurs régions du pays antérieurement autosuffisantes.

178. Cabinet du Premier ministre, secrétariat permanent du DSRP, *Stratégie de réduction de la pauvreté*, janvier 2002.

En dépit de ces contraintes, la SRP s'est fixé un objectif de croissance moyenne de 4,5 %, d'ici à 2005, en s'appuyant sur le secteur agricole irrigué, le dynamisme du secteur privé et la réalisation des grands travaux d'infrastructures. Il est indiqué que le taux d'investissement atteindrait 15 % en 2005 dont 6,7 % d'effort public et les exportations augmenteraient de 17 % sur la même période. Cela signifie que les secteurs choisis pour porter la croissance devraient enregistrer des niveaux de croissance à même d'enrayer les moins-values que pourraient engendrer les mauvaises pluviométries. En somme, les investissements à réaliser pour irriguer et aménager les sols seront hors de portée des capacités de l'État du Niger, y compris les ressources de l'initiative PPTE. Or, les activités du secteur privé national sont plutôt basées sur le commerce, informel le plus souvent, et marquées par une forte faiblesse financière. Quant au privé étranger il est quasiment absent. Il semble irréaliste d'attendre, à moyen terme, de ce secteur, des interventions à des niveaux à même d'influencer significativement la croissance.

La stratégie de réduction de la pauvreté

La stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) est préparée dans le contexte de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Elle ambitionne de réduire significativement la pauvreté au Niger.

La SRP constitue le cadre principal d'orientation économique et sociale. Toutefois, elle ne se substitue pas aux programmes et aux stratégies sectorielles existants; elle les intègre et assure leur cohérence.

La stratégie est bâtie sur des principes qui se fondent sur la prise en compte du genre, la redéfinition du rôle des différents intervenants et la promotion d'une bonne gouvernance et sur quatre axes stratégiques qui visent: l'accélération de la croissance et la pérennisation

...

de la stabilité macroéconomique, tout en améliorant le niveau de vie des populations; le développement des secteurs productifs pour garantir la sécurité alimentaire à travers une gestion intégrée des ressources naturelles, la lutte contre la désertification et la préservation de l'environnement; le relèvement du niveau global de l'éducation et l'amélioration de la santé des populations, l'accès de ces dernières à l'eau potable et l'amélioration de leur cadre de vie; la promotion de la bonne gouvernance par une meilleure gestion des affaires publiques, la lutte contre la corruption et la décentralisation.

La SRP s'inscrit dans un processus dynamique. Elle sera périodiquement évaluée et réaménagée pour tenir compte des évolutions et des besoins des populations. À cet effet, un suivi-évaluation pertinent sera mis en place et associera l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le processus.

Le coût global est estimé à 1 765 millions d'euros sur la période 2002-2005. Les secteurs prioritaires (éducation de base, santé/VIH/SIDA, développement rural, ressources en eau et assainissement, développement du secteur privé, infrastructures routières, urbanisme et habitat) sont évalués à 1 578 millions d'euros. Les autres secteurs devraient coûter 188 millions d'euros. Le financement est attendu pour l'essentiel des partenaires au développement.

Sources: *Stratégie de réduction de la pauvreté*, Cabinet du Premier ministre, secrétariat permanent du DSRP, janvier 2002 et document de synthèse pour le forum, 2002-2015, février 2003.

Dans ces circonstances, il ne nous semble pas judicieux, malgré tous les arguments économiques qui sont avancés, de considérer l'équilibre du cadre macroéconomique comme une stratégie prioritaire. Cet équilibre devrait être considéré comme une condition souhaitable à atteindre à moyen terme. Il est vrai qu'il est de la responsabilité des Nigériens de construire leur pays; mais il est également urgent pour la communauté internationale de les aider à le faire; car, dans les conditions actuelles,

L'ÉVOLUTION DE L'AIDE AU NIGER

il n'est manifestement pas possible de dépasser 6 % de croissance même dans l'hypothèse la plus optimiste à l'instar du scénario de croissance forte de la SRP. Cela passe donc par une assistance publique extérieure massive, pour restaurer « par le haut », à moyen terme, l'équilibre du cadre macroéconomique, cher aux Institutions de Bretton Woods. Il s'agit, par ce choix, d'imprimer une croissance de plus de 7 % indiquée par les experts des Nations unies comme minimale pour inverser la tendance à la paupérisation et créer les conditions d'un développement durable soutenu permettant d'atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté de 50 % à l'horizon 2015. Autrement dit, la lutte contre la pauvreté devrait être volontariste et fortement appuyée par des ressources publiques externes, à l'image du plan Marshall qui a soutenu la reconstruction de l'Europe après sa destruction lors de la Seconde Guerre mondiale.

2. La mobilisation et la gestion de l'aide au Niger

« La coopération au développement, comme toute autre activité humaine, ne se résume pas à un énoncé simple et précis des progrès accomplis. Il y a eu des retours en arrière, des gaspillages de ressources et des interventions mal conçues ou mal gérées qui se sont révélées improductives. Certains pays sont de ce fait devenus tributaires de l'aide à l'excès ¹⁷⁹. » Qu'en est-il au Niger ?

179. *Les cahiers de CAP2*, n°001, « Dossier mobilisation de l'aide », 2002.

Résumé des déboursments extérieurs par type d'aide (en millions de dollars)							
Type d'assistance	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Coopération technique	39,2	22,4	30,2	38,5	34,7	28,6	41,9
Coopération technique liée à des projets d'investissements	22,8	18,6	8,4	8,2	7,7	26,7	37,8
Projets d'investissements	99,1	81,9	108,1	105,6	105	79,3	88,2
Aide programme/appui balance des paiements	77,1	36,6	54,2	63,5	59,8	19,1	13,4
Aide alimentaire	7,5	4,6	3,9	26,2	8,9	8,3	12
Assistance et secours d'urgence	0,2	0,5	1,3	2,3	1,8	0,7	0,4
Total général	245,90	164,6	206,1	244,3	217,9	162,7	193,7

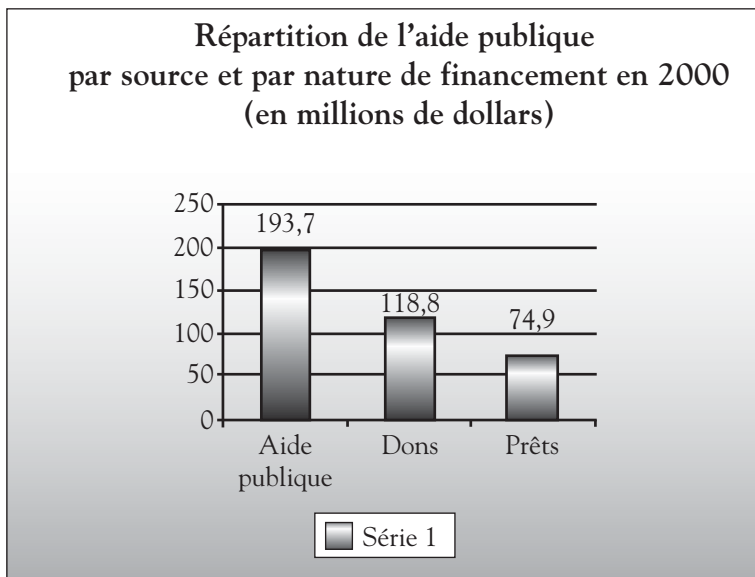
Source : *Rapports 1999 et 2000 du PNUD*
sur la coopération au développement du Niger.

La coopération financière

Le volume des décaissements de l'aide entre 1990 et 2000 a évolué en dents-de-scie avec une tendance générale à la baisse. Au cours de cette période, l'aide a chuté de 356 millions de dollars à 193,7 millions, après avoir touché un plancher de 162,7 millions en 1999. En termes de ratio par habitant, ces rapports sont plus significatifs, l'aide ayant diminué de 41 à 25 dollars/hab. C'est tout à fait à l'opposé des suggestions de la Banque mondiale qui estimait que l'APD devait augmenter de 4 % par an, en termes réels, dans les années quatre-vingt-dix.

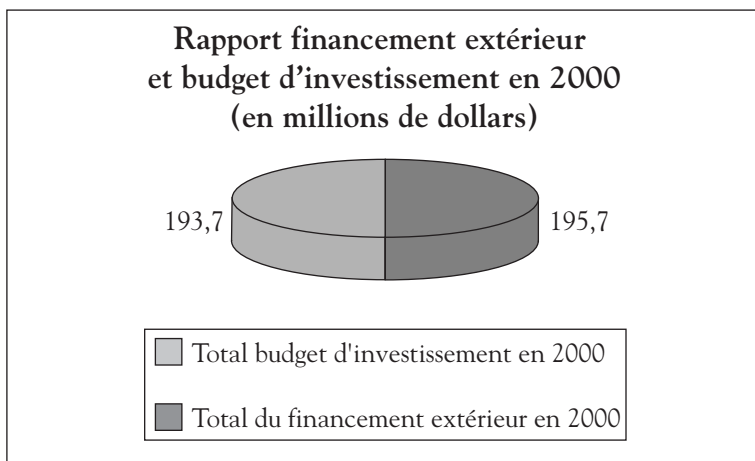
Le système des Nations unies a contribué pour 53,2 % à l'aide totale (103,5 millions de dollars), les bilatéraux ont représenté

38 % (72,8 millions)¹⁸⁰ et les autres partenaires ont totalisé 8,8 % (17,1 millions).



L'aide publique au développement est octroyée au Niger sous forme de dons et de prêts à taux concessionnels. En 2000, les dons ont représenté 61,32 % des déboursments soit 118,80 millions de dollars et 60,7 % du budget d'investissement de l'État, les prêts se sont établis à 74,9 millions de dollars.

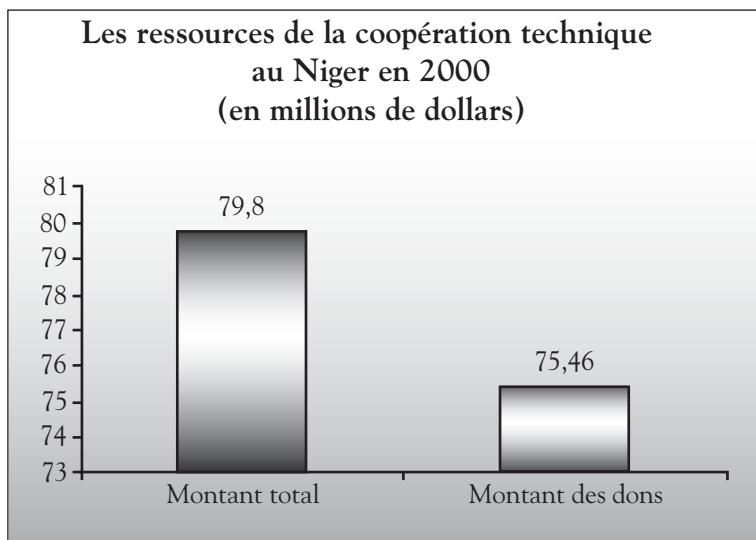
180. *Rapport 2000* du PNUD sur la coopération au développement du Niger.



Source: *Rapport 2000 du PNUD* sur la coopération au développement du Niger.

La coopération technique

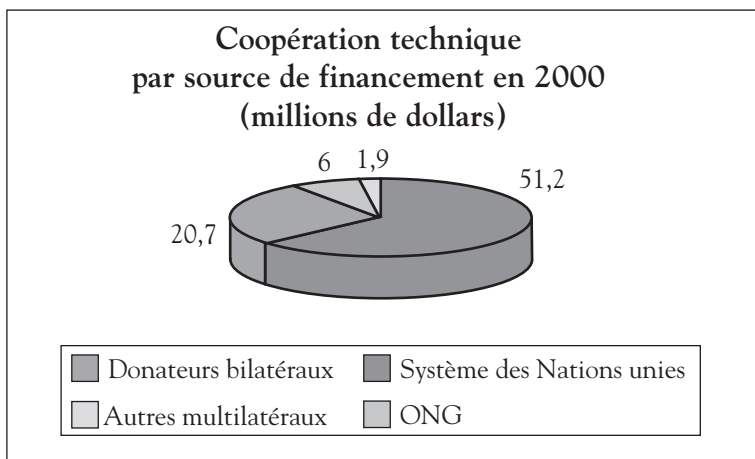
Après quarante années d'assistance technique, on continue à débattre de son efficacité et des résultats obtenus. La persistance de ce débat confirme que les pays en développement ne sont toujours pas parvenus à s'affranchir de cette forme d'aide, malgré les ressources importantes qui lui sont consacrées ; plus de trois milliards de dollars par an dans les années quatre-vingt-dix.



Source: *Rapport 2000 du PNUD sur la coopération au développement du Niger.*

En 2000, les interventions de la coopération technique au Niger se sont établies à 79,80 millions de dollars. Les dons ont représenté 75,46 millions soit 94,6%. Les donateurs bilatéraux ont déboursé au titre de cette coopération 51,2 millions de dollars, le système des Nations unies a apporté 20,7 millions, les autres partenaires multilatéraux ont contribué pour 6 millions, les ONG sont intervenues à hauteur de 1,9 millions¹⁸¹.

181. *Rapport 2000 du PNUD sur la coopération au développement du Niger.*



Source: *Rapport 2000 du PNUD* sur la coopération au développement du Niger.

Malheureusement, à partir des années quatre-vingt-dix, la coopération technique a réduit de manière drastique le financement de la formation de haut niveau. À cela, il faut ajouter les effets de l'ajustement structurel qui, en vertu de l'impérieuse nécessité de lever les contraintes financières pour créer les conditions d'une relance économique, a imposé au pays des économies dans tous les secteurs publics. En particulier, les effectifs de la fonction publique ont été pendant longtemps stabilisés puis réduits avec la mise en place de la loi¹⁸² sur les trente ans d'exercice au sein de l'administration publique. Dans la même période, une instabilité sans précédent s'est installée: le pays a connu cinq constitutions, une dizaine de Premiers ministres; quant aux gouvernements qui se sont succédé, ils ne se comptent plus. L'instabilité et la dégradation des capacités institutionnelles ont engendré la politisation de l'administration et plus

182. Loi entrée en vigueur en 2000, au terme de laquelle un agent de l'État ayant exercé pendant trente ans est mis à la retraite.

généralement la mauvaise gouvernance. La conséquence d'une telle situation a été l'absence d'une vision à long terme dans la gestion des affaires publiques. Les autorités politiques et les cadres techniques ont surtout travaillé à la consolidation des positions de rente acquises, dont ils connaissaient la précarité. Dans ce contexte, les finances publiques ont poursuivi leur dégradation au point d'entraîner le gel des salaires puis leur réduction et, enfin, l'accumulation d'arriérés.

Les acquis et les leçons des politiques mises en œuvre

La contribution de la coopération au développement a permis, selon le système des Nations unies au Niger, de faire des avancées dans plusieurs domaines du développement économique et social. Elle a facilité une prise de conscience rapide de la nécessité de scolariser les jeunes filles, d'introduire et de vulgariser la santé de la reproduction. Elle a permis de renforcer les infrastructures sanitaires et scolaires et d'accroître les mesures de prévention, comme la vaccination et la lutte contre le sida. L'aide a renforcé la protection des enfants par le développement d'un plaidoyer en faveur de l'adoption et de l'application des conventions relatives aux femmes et aux enfants; elle a contribué au renforcement des capacités nationales et à la promotion d'une bonne gouvernance; elle a, aussi, appuyé la politique de sécurité alimentaire.

Au vu de ces acquis, la coopération au développement s'avère de toute évidence essentielle et appréciable. Toutefois, selon les analyses diagnostiques disponibles, il demeure encore des insuffisances à combler en vue de renforcer l'efficacité des programmes destinés à la lutte contre la pauvreté et plus généralement au développement économique et social du pays.

La coordination et la concertation ont été insuffisantes entre le Gouvernement, la société civile et les partenaires au

développement. La faiblesse de la coordination réside essentiellement dans la persistance de la résistance au travail en commun, en dépit des progrès réalisés, notamment à l'occasion de la préparation de la SRP. Cette faiblesse a entraîné des duplications et des concentrations des interventions dans certaines régions pendant que d'autres sont complètement délaissées. Elle a aussi engendré des dispersions de ressources qui n'ont abouti qu'à un saupoudrage sans impact durable. Elle a enfin produit, dans certains cas, des frustrations au sein des administrations techniques dont les cadres se sentaient écartés ou insuffisamment associés au processus des programmes et projets. Elle explique aussi le sentiment d'abandon que ressentent quelquefois les acteurs de la société civile, dans leurs relations avec le Gouvernement et les partenaires au développement.

Les partenaires au développement n'ont pas toujours harmonisé leurs méthodes dans les sites d'intervention. Ce qui entraîne chez les populations des tendances à choisir leurs partenaires privilégiés en fonction des avantages qu'ils tirent à court terme de leur collaboration avec eux. À l'inverse, elles opposent des résistances de nature à bloquer sur le terrain les partenaires dont elles trouvent les actions peu avantageuses. Il s'ensuit assez souvent une démultiplication des méthodes d'intervention empêchant la mise en œuvre de politiques cohérentes.

Sur le plan des ressources humaines, force est de constater que la situation de la fonction publique est caractérisée par le départ de plusieurs cadres techniques de haut niveau sans qu'on ne s'en émeuve, ou qu'on ne prenne des mesures pour assurer la relève. De ce fait, les effets des politiques de renforcement des capacités qui avaient été mises en œuvre pendant les décennies antérieures sont progressivement en train de disparaître.

Les effectifs du secteur rural

La stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) considère le secteur rural comme le moteur de la croissance. Au sens de la revue des dépenses publiques, ce secteur comprend l'agriculture, l'élevage, l'environnement, l'hydraulique. En 1998, il comptait 3 136 agents dont 2 796 dans les régions et 340 dans l'administration centrale. Les cadres de conception ne représentent que 14 % de cet effectif et le taux d'encadrement est d'un agent pour 9 000 producteurs (non compris les agents pris en charge par les programmes et projets), alors que la norme admise est d'un agent pour 1 000.

Source : *Revue des dépenses publiques, développement rural*, 2000.

Les ressources humaines pourtant formées avec l'appui des partenaires partent de plus en plus vers d'autres horizons pour diverses raisons dont les plus pertinentes sont liées à la limitation drastique des avantages matériels imposée par l'ajustement structurel, à la réduction de l'aide, à leur faible implication par les partenaires dans l'élaboration et la gestion des programmes et aux perturbations sociopolitiques intervenues ces dernières années. Ces contraintes ont induit une préparation et une gestion approximatives de certains programmes et projets. Les évaluations réalisées en ont déduit une utilisation peu rationnelle des ressources injectées. Les résultats ont été assez souvent décevants, car les réalisations ne sont pas fondées sur les besoins des populations et la maîtrise du terrain par les intervenants. Elles sont par conséquent rejetées ou acceptées, selon l'importance des gains financiers immédiats qu'elles procurent aux bénéficiaires et non pas en raison de leurs impacts socio-économiques. L'impact en termes d'utilité s'est souvent avéré mitigé ou carrément négatif.

3.

La situation après quarante années de coopération au développement

L'analyse diagnostique de la situation actuelle du document de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) et celle du Bilan commun de pays (BCP)¹⁸³ révèlent que, malgré quarante années d'aide, la pauvreté est encore massive au Niger. Elle assaille 63 % de la population. Il ressort de toutes les études diagnostiques réalisées que le pays est confronté à des défis majeurs en matière économique, financière et sociale.

Sur le plan économique et financier

Le Niger, pays agricole, se trouve dans l'incapacité d'assurer son autosuffisance alimentaire, et ce sous la double pression de facteurs exogènes. Les subventions aux producteurs des pays développés rendent quasi impossibles les exportations de produits comme le coton, dont le Niger était un grand producteur

183. Système des Nations unies au Niger, *Bilan commun de pays* (BCP), mars 2002.

dans les années soixante et soixante-dix. À ces difficultés s'ajoute le démantèlement des structures de stabilisation¹⁸⁴ des prix et produits et des banques publiques de financement. Face à la concurrence des produits de tous ordres subventionnés et déversés sur le marché national, les producteurs locaux perdent progressivement les dernières possibilités de produire et de vendre sur le territoire national et/ou d'exporter.

Indicateurs économiques et financiers						
	1980	1990	1993	1994	1999	2000
PIB nominal (milliards FCFA ¹⁸⁵)	536	677	647	787	1096	1112
PIB réel (prix 1987 milliards FCFA)	670	779	700	718	850	837
PIB réel/habitant (milliers FCFA)	120	88	82	81	81	77
Taux de croissance PIB réel (%)	10,8	-0,8	1,0	2,5	-0,4	-1,4
Recettes totales (milliards FCFA)	75	69	46	52	118	133
Dépenses totales (milliards FCFA)	91	154	110	165	234	218
Taux de pression fiscale (%)	12,2	7,9	6,4	5,9	9,6	10,4
Masse salariale/recettes fiscales (%)	25,6	68,6	97,6	101,7	48,2	44,9
Solde budgétaire en % du PIB nominal	-3,0	-12,5	-9,8	-14,3	-10,5	-7,5
Encours dette extérieure (milliards CFA)	87	337	360	706	912	1010
Service de la dette (milliards FCFA)	8,4	9,4	27	30	47	55
Dette intérieure (milliards FCFA)	-	-	-	-	295	275
Production céréalière brute (milliers tonnes)	1771	1636	1783	2370	2832	2319
Rapport disponibilité/besoins (%)	-	-	99,2	107,1	96,9	79,4

Source : *Bilan commun de pays du Niger*, annexes, système des Nations unies, mars 2002

184. Au Niger, on avait la Caisse de stabilisation des prix et produits du Niger (CSPPN) et le Stabex, instrument de l'Union européenne pour stabiliser les recettes générées par les produits primaires des pays ACP.

185. Un euro = 656 FCFA.

Au cours des deux dernières décennies, la croissance économique a été très faible. Le PIB a crû en termes réels de 1,9 % en moyenne par an sur la période 1990 à 2000. Malgré la dévaluation intervenue en janvier 1994, le taux de croissance est resté inférieur à celui de la population¹⁸⁶; ce qui a engendré une baisse continue du revenu réel par tête. Ce marasme économique est pour l'essentiel à l'origine de la dégradation tendancielle des finances publiques en dépit des multiples programmes d'ajustement structurel. En 1990, les ressources internes de l'État représentaient 77,5 % des dépenses courantes. Ce ratio s'est dégradé davantage en 1994, se situant à 48 % au plus fort de la crise politique qui a secoué le pays. Il amorce une remontée à partir de 2000 pour s'établir à 61,8 % en 2002. En somme, le déficit budgétaire demeure, pour les autorités, une préoccupation permanente de ces vingt dernières années.

Cette situation a naturellement généré des arriérés de paiements intérieurs et extérieurs insoutenables, dont l'apurement s'est souvent opéré au détriment des secteurs sociaux qui se sont, de ce fait, progressivement détériorés. Les arriérés se sont respectivement établis à 420 millions d'euros et 1 540 millions d'euros en 2000. Le service de la dette s'est pour sa part inscrit à 71 millions d'euros soit 26,1 % des recettes d'exportation et 44,2 % des recettes internes totales. Nonobstant le fait que l'éligibilité du Niger à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) permet d'atténuer la pression du service de la dette sur le budget de l'État, ces données confirment parfaitement que la dette continue d'être un fardeau pour les finances publiques.

186. Estimé à 3,3 % par an.

Sur le plan social

Les indicateurs sociaux se sont détériorés au point de placer le Niger à l'avant-dernière place dans le classement selon l'indice de développement humain.

En 2000, l'espérance de vie des Nigériens n'était que de 48,9 ans; la fécondité est l'une des plus fortes au monde, elle est estimée à 7,5%; la mortalité infanto-juvénile est encore particulièrement forte, elle s'est établie à 274‰. La disponibilité et l'accessibilité des soins et des services sanitaires ne dépassent guère 48%, elle sont particulièrement insuffisantes pour les femmes et les enfants; la couverture vaccinale des enfants de moins de 5 ans était de 33,2%; les prestations et les services de planification familiale sont en deçà des besoins et subséquemment le recours aux méthodes contraceptives est dérisoire, il se situait à 8% en 1998. La propagation du sida, bien qu'encore faible, a tendance à augmenter, le taux était de 1,4% en 2000.

LA SITUATION APRÈS QUARANTE ANNÉES
DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Indicateurs sociaux						
	1980	1990	1993	1994	1999	2000
Population totale (en milliers)	5 578	7 744	8 564	8 856	10 474	10 832
Population rurale (en milliers)	4 919	6 528	7 177	7 412	8 704	8 990
Densité de la population (hab/km ²)	4,4	6,1	6,7	6,9	8,2	8,4
Taux de croissance démographique (%)	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Espérance de vie (années)	41	45	45,5	45,9	48,5	48,9
Taux de mortalité infantile (%)	145	135	137	132	–	126
Taux de mortalité infanto-juvénile (%)		326	305	318	274	274
Taux de mortalité maternelle (%)	–	–	–	–	–	8
Taux de couverture sanitaire (%)	–	–	–	–	48	48
Taux brut de scolarisation (%)	–	27,6	27	29	34,1	34,1
Taux d'alphabétisation des adultes (%)	12,2	11	12,8	13,1	–	19,9
Indice de développement humain (IDH)	0,253	0,254	0,204	0,206	0,274	–

Source: *Bilan commun de pays du Niger*,
annexes, système des Nations unies, mars 2002.

La scolarisation des filles est très faible, le taux ne dépassait pas 25,2 % dans l'éducation primaire en 2000 et 38,7 % pour le niveau secondaire en 1999, avec une proportion de femmes analphabètes estimée à 89,4 % en 2000. De plus, les femmes rurales ploient sous la charge du travail physique. Les femmes sont également exclues, du fait des pesanteurs socioculturelles, des processus de décision et accèdent marginalement aux moyens de production et à la propriété de la terre.

4. **Quelles approches pour assurer l'efficacité de l'aide ?**

« L'incapacité de l'Afrique à exploiter les processus de mondialisation résulte, en partie, d'obstacles structurels à la croissance et au développement que sont les sorties de ressources et les termes de l'échange. Nous reconnaissons en même temps que les échecs des leaderships politiques et économiques dans de nombreux pays africains empêchent la mobilisation cohérente des ressources dans des domaines d'activités de plus en plus indispensables pour attirer et faciliter les investissements locaux et étrangers¹⁸⁷. » Ce texte résume parfaitement les obstacles structurels au développement de l'Afrique et singulièrement à celui du Niger. Il indique bien que ces derniers ne sont pas uniquement financiers ; l'aide publique au développement ne doit donc pas se limiter aux seuls transferts financiers. Il faudrait dans la droite ligne de ce constat, mettre en œuvre une série de

187. *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique*, p. 7, version française, octobre 2001.

mesures pour lever ces contraintes. Pour relever de tels défis, un pays pauvre comme le Niger aura besoin, pour longtemps encore, de la communauté internationale.

Une gestion saine et transparente de l'aide

Il nous paraît désormais urgent et primordial que les partenaires au développement, s'ils sont vraiment engagés dans la perspective de sortir les populations de façon durable de la pauvreté, soutiennent sans complaisance l'édification d'un État démocratique et républicain dans lequel les populations pourront choisir librement les dirigeants et/ou les révoquer. C'est le seul cadre, à notre avis, qui puisse permettre à la population de se faire entendre et respecter, après avoir subi au cours de l'histoire politique du Niger, trois coups d'État militaires suivis de périodes de gestion d'exception, et trois transitions dites « démocratiques ». C'est aussi ce cadre qui pourrait garantir la gestion efficace des ressources financières et humaines et avoir des impacts de nature à améliorer les conditions de vie des populations. Enfin, ce cadre offre à la communauté internationale l'occasion idoine de mettre un terme aux pratiques passées, souvent caractérisées par la prévalence des options technicistes. On sait que ces dernières privilégient les desiderata des donateurs et ignorent les conditions politiques et sociales de leur mise en œuvre à l'image des stratégies d'ajustement structurel.

Une meilleure cohérence et appropriation de l'aide

Les partenaires au développement et les autorités nationales doivent impérativement s'entendre sur une *stratégie de mobilisation des ressources* basée sur « un leadership fort et engagé pour imprimer une vision claire de l'avenir du pays et dégager des orientations subséquentes; une distribution adéquate des rôles

entre le Gouvernement, le secteur privé, la société civile et les partenaires au développement ; une internalisation des priorités afin que tous les acteurs concernés par l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de développement aient un langage commun et travaillent dans la même direction avec un fort esprit d'équipe¹⁸⁸».

L'aide devrait être organisée de façon à appuyer les stratégies axées sur les politiques nationales propres à maintenir une croissance durable et équitable. Elle doit être subordonnée aux politiques et aux programmes dont le gouvernement assure le leadership. Les institutions nationales et la société civile devraient jouer un rôle central dans la préparation, le processus d'exécution et l'analyse d'impact. Les partenaires agiraient en appui et s'assureraient de la bonne exécution des actions ainsi que de leurs impacts. De plus, les populations doivent être pleinement responsabilisées dans la prise en charge de leur développement. Pour réussir, on pourrait envisager de contractualiser l'aide à travers des contrats-programmes sectoriels définissant les engagements et les obligations, ainsi que les modalités de contrôle et de sanction des acteurs concernés.

Un allègement de la dette

L'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) constitue véritablement une avancée. Cependant, force est de reconnaître que cet effort, malgré son caractère louable, demeure encore insuffisant. Nous l'avons déjà indiqué, le poids du service de la dette continue de peser lourdement sur les finances publiques. L'initiative PPTE permet, en fait, à un pays comme le Niger d'alléger le poids du service de la dette et d'équilibrer son budget structurellement déficitaire. En 2000, le déficit

188. Cabinet du Premier ministre, DSRP, *Étude sur la mobilisation des ressources*, Cap2, août 2002.

budgétaire s'est établi à 7,6 % du PIB. Elle ne dégage absolument pas des ressources substantielles, contrairement aux indications de la Banque mondiale. Elle pourrait tout juste financer des actions modestes à l'instar du Programme spécial du président de la République.

En raison de ces réalités, les autorités nigériennes, en rapport avec la communauté internationale, devront œuvrer à l'approfondissement de cette initiative pour aller vers l'annulation – du moins sa réduction à un niveau soutenable – de la dette extérieure. Les ressources ainsi dégagées permettraient d'assainir les finances publiques en vue de restaurer la crédibilité de l'État. Des ressources supplémentaires massives seront donc nécessaires pour financer le développement rapide des secteurs sociaux tels que l'éducation et la santé, unanimement considérés comme des facteurs majeurs du développement durable, dont les indicateurs sont, aujourd'hui, les plus bas du monde. Une telle option ne procède absolument pas de considérations idéologiques ou morales, elle répond à un souci d'efficacité; c'est en plus une nécessité pour l'éradication de la pauvreté et la lutte contre certaines formes d'immigration et le terrorisme international.

Le programme spécial du président de la République

«Le programme spécial du président de la République est partie intégrante de la stratégie de réduction de la pauvreté. Il doit être considéré comme un ensemble d'actions catalytiques, un accélérateur du développement et de la réduction de la pauvreté¹⁸⁹».

Les ressources de l'initiative PPTE, pour les années 2001 et 2002, d'un montant de 29 millions d'euros, sont consacrées au financement de ce programme.

...

¹⁸⁹. *Le programme spécial du président de la République*, document provisoire de travail, résumé, p. 3, 22 octobre 2001.

1 003 classes, 955 cases de santé, 46 minibarrages, 42 seuils d'épandage, 14 aménagements hydro-agricoles, une digue de protection, 236 puits et 8 forages ont été réalisés.

La construction des 1 003 classes devrait porter le taux brut de scolarisation à 40 % en 2005. Les 955 cases de santé feraient progresser le taux de couverture sanitaire de 47 à 80 %. C'est louable, mais rapporté aux besoins de 32 000 classes pour porter le taux de scolarisation brut à 70 % d'ici à 2010, on est vraiment loin du compte. Du reste, le document confirme cela en ces termes : « L'allègement de la dette, au titre de cette initiative, ne peut exercer son plein effet que s'il s'ajoute à une aide massive telle qu'envisagée par l'initiative pour l'Afrique. »

De plus, ce programme se focalise sur les réalisations physiques. Il transfère les charges récurrentes aux populations dont 86 % sont pauvres dans le monde rural. L'accès de ces services sociaux risque alors d'être vain pour ces dernières.

Ces chiffres sont suffisamment éloquentes pour convaincre les derniers sceptiques de la nécessité de mobiliser une aide massive au profit de pays comme le Niger.

Source : *Le programme spécial du président de la République*, document provisoire de travail, résumé, p. 3, 22 octobre 2001 et Rapport de novembre 2002.

Le renforcement des capacités en ressources humaines

La réussite des programmes dépend de la disponibilité financière, mais surtout des ressources humaines qualifiées. Les partenaires, contrairement à leurs stratégies de retrait que nous évoquions, devraient appuyer les autorités nationales pour doter l'administration nationale et décentralisée de ressources humaines de qualité, par la formation et des rémunérations attrayantes. Des moyens de travail adéquats de nature à créer des conditions de travail motivantes et efficaces doivent également

être mobilisés. L'assistance technique devrait donc s'intensifier. Pour assurer son efficacité, elle pourrait s'exécuter dans le cadre de mandats basés sur la satisfaction des besoins et surtout la nécessité d'assurer le transfert de technologies et de connaissances. De plus, le recrutement des experts devrait être doublé d'un recrutement de cadres nigériens qui prendraient la relève. La durée de l'assistance technique couvrira la période nécessaire pour le transfert de technologies et de connaissances aux spécialistes nationaux. Lorsque les ressources humaines ne sont pas disponibles, le mandat devrait intégrer la mise en formation des personnes nécessaires. Enfin, le même mandat devrait être assorti d'un système d'évaluation des experts et de sanctions adéquates.

L'intégration régionale

« Tandis que la mondialisation a augmenté le coût de l'incapacité de l'Afrique à faire concurrence, nous soutenons que les avantages d'une intégration gérée efficacement présentent les meilleures perspectives pour une prospérité économique et une réduction de la pauvreté dans l'avenir¹⁹⁰. »

Compte tenu de l'étroitesse du marché national, de la vulnérabilité de l'économie dépendant de quelques produits primaires et d'exportations peu nombreuses, la lutte contre la pauvreté et la pérennisation de la stabilité économique, financière et sociale devraient judicieusement se faire par l'intensification et la diversification de la production dans un cadre régional. Il s'agira de réduire le coût des facteurs pour assurer l'insertion de l'économie nationale dans les marchés internationaux. Pour cela, l'unique choix offert au Niger est l'intégration régionale. C'est justement à cela que nous invite le Nepad (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique). Ce dernier opte pour des pro-

190. *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique*, p. 6, version française, octobre 2001.

QUELLES APPROCHES POUR ASSURER L'EFFICACITÉ DE L'AIDE ?

grammes régionaux, les seuls capables de créer des synergies entre les ports, les aéroports, les zones de productions – ces dernières étant installées, en fonction des avantages comparatifs des uns et des autres – et les centres de consommation. Cela est tout à fait réalisable par les unions économiques régionales qui existent actuellement mais qui, faute de moyens de tous ordres, sont confinées dans la réalisation des unions douanières les plus faciles à faire.

Sigles et acronymes

AFD	Agence française de développement
AID	Association internationale de développement
BIRD	Banque internationale de reconstruction et de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CFD	Caisse française de développement (aujourd'hui AFD)
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale
Cnuccd	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CRID	Centre de recherche et d'information pour le développement

DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement (ministère des affaires étrangères)
ECOSOG	Conseil économique et social de l'ONU
FAO	« Food and Agriculture organization of the United Nations », Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FASEP	Fonds d'aide au secteur privé
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcé
FAC	Fonds d'aide et de coopération (aujourd'hui FSP)
FED	Fonds européen de développement
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance.
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GATT	« General Agreement on Tariffs and Trade », accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
HCCI	Haut Conseil de la coopération internationale
HCR	Haut Commissariat aux réfugiés
MEFI	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
MREA	Mission régionale eau et agriculture au Proche-Orient
OCDE	Organisation de coopération pour le développement économique
OFCI	Observatoire français de la coopération internationale
OIT	Organisation internationale du travail

SIGLES ET ACRONYMES

OMC	Organisation mondiale du commerce
OPCF	Observatoire permanent de la coopération française (aujourd'hui OFCI)
OSI	Organisations de solidarité internationale
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAM	Programme alimentaire mondial
PFR	Pays à faible revenu
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRITI	Pays à revenus intermédiaires tranche inférieure
PRITS	Pays à revenus intermédiaires tranche supérieure
RPE	Réserve pays émergents
STABEX	Ancien outil de stabilisation des recettes d'exportation
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

Table des matières

Préface : La question de l'aide renvoie à celle du bien public ..	9
Introduction	13
1. La mondialisation, richesses et inégalités	15
Un phénomène qui s'accélère	15
Un processus générateur d'inégalités et de dégâts	21
2. L'aide publique au développement dans un monde changeant	35
Une APD inscrite dans un contexte historique	36
Une APD mondiale en trompe l'œil	43
Une APD française en hausse relative	47
3. Les faiblesses de l'aide publique française	53
Une aide multilatérale mal répartie	53
Une aide bilatérale peu cohérente	58
4. Réinventer la solidarité internationale	95
« D'abord, ne pas nuire »	96
Repenser les politiques de coopération	107
À la conquête des biens publics à l'échelle mondiale	124
Conclusion	129
Étude de cas. Les défis de l'éradication de la pauvreté	133
Introduction	135
1. L'évolution de l'aide au Niger	137
Vaincre la pauvreté par la croissance	138
Investir dans les pauvres	138
L'ajustement structurel	141
Du travail aux pauvres	143
La lutte contre la pauvreté	144

2. La mobilisation et la gestion de l'aide au Niger	149
La coopération financière	150
La coopération technique	152
Les acquis et les leçons des politiques mises en œuvre ...	155
3. La situation après quarante années de coopération au développement	159
Sur le plan économique et financier	159
Sur le plan social	162
4. Quelles approches pour assurer l'efficacité de l'aide?	165
Une gestion saine et transparente de l'aide	166
Une meilleure cohérence et appropriation de l'aide	166
Un allègement de la dette	167
Le renforcement des capacités en ressources humaines ..	169
L'intégration régionale	170
Sigles et acronymes	173
Table des matières	177

La Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) est une fondation de droit suisse, créée en 1982 et présidée par Françoise Astier. Son action et sa réflexion sont centrées sur les liens entre l'accumulation des savoirs et le progrès de l'humanité dans les domaines suivants : environnement et avenir de la planète ; rencontre des cultures ; sciences, techniques et société ; rapports entre État et Société ; agricultures paysannes ; lutte contre l'exclusion sociale ; construction de la paix. Avec des partenaires d'origines très diverses (associations, administrations, entreprises, chercheurs, journalistes...), la FPH anime un débat sur les conditions de production et de mobilisation des connaissances au service de ceux qui y ont le moins accès. Elle suscite des rencontres et des programmes de travail en commun, un système normalisé d'échange d'informations, soutient des travaux de capitalisation d'expérience et publie ou copublie des ouvrages ou des dossiers.

« **Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer** » est une association constituée selon la loi de 1901, dont l'objectif est d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation et de ses partenaires. Cette association édite des dossiers et des documents de travail et assure leur vente et leur distribution, sur place et par correspondance, ainsi que celle des ouvrages coédités par la Fondation avec des maisons d'édition commerciales.

Vous pouvez vous procurer les ouvrages des Éditions Charles Léopold Mayer,
ainsi que les autres publications ou copublications de la
Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH)
en librairie ou à défaut aux :

Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer
38 rue Saint-Sabin
75011 PARIS (France)
Tél./Fax : 01 48 06 48 86
Mél : diffusion@fph.fr

Accueil : du mardi au vendredi : 9h30-12h30 – 14h30-17h30

Le catalogue propose environ 300 titres sur les thèmes suivants :

<i>Économie, Solidarité, Emploi</i>	<i>Construction de la paix</i>
<i>Gouvernance</i>	<i>Écologie, environnement</i>
<i>Relations sciences et société</i>	<i>Prospective, valeurs, mondialisation</i>
<i>Agricultures et organisations paysannes</i>	<i>Histoires de vie</i>
<i>Dialogue interculturel</i>	<i>Méthodologies pour l'action</i>
<i>Communication citoyenne</i>	

Pour obtenir le catalogue des éditions et coproductions Charles Léopold Mayer,
envoyez vos coordonnées à :

Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer
38 rue Saint-Sabin
75011 PARIS (France)



Veuillez me faire parvenir le catalogue des éditions et coproductions
Charles Léopold Mayer.

Nom	Prénom.....
Société	
Adresse	
.....	
Code postal	Ville.....
Pays	

