

L'aide au tiers monde en question

Autor(en): **Goetschin, P.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **40 (1982)**

Heft 3

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-138881>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

L'aide au tiers monde en question

P. Goetschin,
*professeur à l'Université de Lausanne
et à l'IMEDE*

1. L'AIDE AU TIERS MONDE S'ESSOUFFLE

L'aide publique, accordée aux pays en développement (PED) par les pays occidentaux industrialisés, a eu tendance à stagner ou même à diminuer au cours des dernières années. Pour les dix-sept membres du «Comité d'assistance au développement» (CAD) de l'OCDE, cette aide, qui s'était assez régulièrement accrue durant la période 1960-1970, a progressé de moins de 4% l'an, en termes réels, de 1975 à 1980, et a chuté de 3,8% en 1981. De 0,38% du Produit national brut des pays du CAD en 1980, elle est descendue à 0,35% en 1981, soit la moitié du taux de 0,7% qui avait été proposé comme objectif dans le cadre de la «Deuxième décennie pour le développement» des Nations Unies (1970-1980). Dans le même temps, les investissements directs se sont maintenus à un niveau assez élevé, surtout dans les pays nouvellement industrialisés; quant aux emprunts et aux facilités bancaires, qui ont canalisé les fonds pétroliers, ils ont passé de \$ 6 milliards l'an en 1970 à \$ 37 milliards en 1980, portant ainsi la dette extérieure actuelle des PED à plus de \$ 500 milliards. En fait, les marchés financiers et les investissements directs ont représenté une part croissante des flux de fonds se dirigeant vers les pays en développement, alors que la part relative de l'aide diminuait.

La contraction de l'aide publique tient à plusieurs facteurs, dont le plus évident est sans doute la récession économique, plus longue que prévue, qui a frappé les pays industrialisés dès le début des années 70 et qui a été accentuée par le choc pétrolier. La croissance du produit national, qui avait été de 4-5% durant les années 50 et 60, s'est péniblement maintenue autour de 1-2% ces dernières années. La récession s'est accompagnée d'inflation, de chômage, de faillites et d'importants déficits des balances des paiements qui ont pesé sur les réserves et les taux de change de plusieurs Etats du Nord. Avec le freinage de l'activité économique, la concurrence s'est faite plus sévère entre pays industrialisés, le Japon se taillant une place de choix dans cette lutte sans merci, suivi d'ailleurs, à courte distance dans certains secteurs, par les pays nouvellement industrialisés. Les Etats-Unis et surtout l'Europe se sont, en peu de temps, trouvés confrontés à un dur processus de restructuration de nombreux secteurs industriels, dans lesquels des unités de production étaient soit éliminées, soit relocalisées dans des pays où les conditions de coûts étaient plus favorables.

Cet état de fait a provoqué une «internalisation» des politiques économiques et sociales du Nord, au détriment des rapports avec le reste du monde. Les problèmes immédiats, notamment l'inflation et le chômage, ont pris priorité, et cela se comprend, sur les préoccupations à plus long terme. Une des conséquences marquantes de cette évolution a été le gonflement des déficits budgétaires de la quasi-totalité des pays industrialisés, consécutifs à des demandes sociales pressantes et aux besoins de soutien provenant des branches menacées. La taxation, déjà lourde, ne pouvait guère être plus sollicitée et les gouvernements occidentaux ont dû, eux aussi, recourir à l'emprunt.

On se souvient, sans doute, qu'il n'y a pas très longtemps divers milieux prêchaient avec allégresse la croissance zéro. Maintenant que ce niveau est à peu près atteint, chacun peut observer les effets malins du phénomène. La stagnation ou le déclin de l'aide publique découle tout naturellement de l'insuffisante croissance des économies occidentales. Dans le Rapport de la Commission Brandt, l'ancien chancelier allemand, qui prend d'ailleurs certaines distances à l'endroit de ses co-auteurs, écrit dans sa préface : « Que ce soit dans le Nord ou dans le Sud, seule la croissance peut fournir les moyens de créer plus d'emplois et de revenus »¹. L'aide publique aux PED, si elle doit subsister sous une forme ou une autre, sera conditionnée, dans son volume tout au moins, par le taux d'expansion des pays donateurs.

Outre la récession au Nord, un autre facteur est intervenu, de nature psychologique, pour détériorer les bonnes dispositions que les gouvernements et les opinions publiques pouvaient entretenir à l'endroit de l'aide publique. Les exigences considérables formulées par les PED, tant en ce qui concerne la constitution d'un « Nouvel Ordre Economique International » qu'en matière d'aide financière ou technologique, ont surpris par leur irréalisme. Rappelons, qu'à New Dehli en 1980, le Groupe des 77 demandait un supplément d'aide de \$ 300 milliards pour la décennie 80 et la création progressive d'un fonds d'industrialisation de \$ 300 milliards d'ici l'an 2000. Que la Commission Brandt ait articulé des chiffres assez semblables (augmentation de la seule aide publique de \$ 4 milliards par an), prôné un « transfert massif » de fonds du Nord au Sud et proposé l'automatisme de ce transfert, ne renforçait pas la crédibilité des demandes. Que les besoins du tiers monde soient immenses et pour la plupart urgents, nul n'en doute. Mais que l'aide devienne, dans un laps de temps aussi court, le vaste mécanisme de redistribution internationale des revenus et des richesses, tel qu'il est suggéré plus haut, cela ne pouvait pas être acceptable, d'abord parce qu'il est peu probable que les populations du Nord, inquiètes de leur avenir, songent à réduire plus leur niveau de vie², et ensuite parce qu'il est douteux que les PED eux-mêmes aient une capacité d'absorption efficace pour de tels montants. Si le « dialogue » Nord-Sud a pris souvent l'allure d'une confrontation plutôt que d'une véritable négociation, cela est dû, en partie, à des revendications que le Nord ne peut pas honorer dans les délais impartis et les conditions qui sont les siennes. A contrario, il faut bien convenir que le Nord a été plutôt avare de contre-propositions et que ses stratégies se sont bornées à être défensives.

Un troisième facteur qui a influencé les attitudes à l'égard de l'aide publique découle des critiques de plus en plus nombreuses qui ont été adressées à sa conception, sa distribution, son contrôle et son efficacité, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale, économique ou humanitaire, liée ou non. En fait, les critiques sont le fruit de la très grande confusion qui règne dans le domaine de la théorie et de la pratique du développement. Les partisans de l'industrialisation rapide et des grands projets se voient opposer les vues des tenants du développement local fondé sur l'agriculture de village. Pour certains, il faut au tiers monde une « technologie appropriée », souvent simple et productrice d'emplois ; pour d'autres, le « take off » ne se réalisera qu'au travers de l'introduction de techniques modernes à haute productivité³. Diverses écoles ont préconisé une certaine autarcie, grâce aux politiques de substitution des importations ; l'approche inverse a été celle de l'insertion dans le marché mondial et de la promotion des exportations. On voit se prendre de bec les défenseurs de l'économie de marché et ceux qui ne croient qu'à la nationalisation et à la planification. Le débat n'est pas clos entre ceux qui pensent que les structures sociales et politiques seront

progressivement transformées par l'industrialisation et ceux qui estiment qu'il convient d'abord d'agir sur ces structures par l'implantation de la démocratie, au besoin par la révolution. Enfin il y a la culture : les modèles occidentaux auraient perverti le tiers monde et seraient même la cause de son sous-développement ; la solution serait de se libérer de ces modèles et de reconquérir des identités culturelles prenant racine dans les traditions ; à l'inverse, on souligne que les PED ont eux-mêmes adopté ces modèles à défaut d'en avoir conçu eux-mêmes ; la Chine, Cuba et l'Angola sont marxistes ; l'Inde et l'Algérie ont un socialisme d'économie mixte ; Hong Kong et Singapour ont opté pour le libéralisme. Il faut bien convenir qu'on ne voit guère autre chose que des idées d'origine occidentale et notamment européennes et que les tiers-mondistes du Nord les plus portés à rejeter les systèmes dans lesquels ils vivent ne font que propager des formes marginales d'occidentalisation.

Il est donc normal que, dans ce vaste capharnaüm, on entende des voix multiples plaidant pour plus d'aide, moins d'aide, pas d'aide du tout ou une « autre » aide ; ceci conduit à survoler rapidement quelques-unes des critiques exprimées récemment.

2. L'AIDE PUBLIQUE CONTESTÉE

Les quelques citations qui suivent reflètent les réserves les plus caractéristiques d'analystes reconnus des problèmes du sous-développement à l'égard de l'aide en général et de l'aide publique tout particulièrement, puis qu'elle est de loin la plus importante (encore que l'assistance fournie par des « organisations non gouvernementales » ne puisse être négligée)⁴ :

« L'aide officielle occidentale doit être profondément repensée. En particulier, il faut reconnaître que sa contribution au développement du tiers monde ne peut pas être significative, et qu'elle est même plutôt négative. L'accroissement de l'aide au développement en volume et dans le temps ne contribuera pas au développement... Sauf en cas de désastres, l'aide officielle devrait être supprimée » (P. Bauer & B. Yamey⁵).

« ... afin d'obtenir le type de développement que nous souhaitons, ce qui est désirable ne consiste pas en des réformes sur le plan de la redistribution au moyen de transferts de fonds par les impôts et les subsides, ainsi que cela peut être fait de manière efficace dans les pays développés ; ce qu'il faut, ce sont des réformes institutionnelles... Je ne regrette pas que la Suède réduise la part non-bilatérale de son aide. De plus en plus, nous voulons décider nous-mêmes où l'aide doit aller et pour quels buts... Je recommande que nous adoptions une attitude plus critique et plus stricte à l'égard des pays bénéficiaires » (G. Myrdal⁶).

« Il y a des fois où les intérêts des donateurs et ceux des bénéficiaires ont coïncidé et l'aide a marché. Ce n'est cependant pas le cas le plus souvent. Les gouvernements donateurs doivent alors trouver des raisons supplémentaires pour faire accepter leur action politiquement... Ceci conduit à une prolifération de motifs et de rationalisations douteux, qui se traduisent par la mise sur pied de nouveaux programmes, projets ou schémas, à travers une bureaucratisation croissante » (G. C. Abbott⁷).

« Une partie de l'aide sert directement ou indirectement à l'acquisition de matériel policier, de tanks et de chasseurs à réaction. Une partie croissante est utilisée pour

financer l'intérêt des dettes bancaires privées. D'autres sommes sont allouées à l'achat de Mercedes pour les grands propriétaires terriens, les fonctionnaires et les ministres, qui prélèvent leurs dus sur les projets d'aide» (D. Seers⁸).

Les principales réserves pourraient être résumées comme suit :

- a) *l'impact de l'aide publique sur le développement est mal connu*, tant dans ses aspects positifs que négatifs. Les études sur le développement regorgent de faits sur la pauvreté, la faible croissance, les injustices sociales, etc. propres à justifier plus d'aide, alors qu'il y a fort peu de choses concrètes sur les bénéfices réellement obtenus chez les bénéficiaires⁹. On met l'accent principalement sur les *coûts* (volume de l'aide; pourcentages du produit national, etc.) et beaucoup moins sur les *résultats*. Bauer et Yamey estiment, par exemple, que le transfert de capitaux à un taux zéro n'encourage pas le choix d'investissements ou d'activités plus productrices et plus favorables à la création de revenus; la moindre contrainte économique résultant de la gratuité pourrait ainsi conduire à une mauvaise allocation des ressources. Ainsi, l'appel à plus d'aide relèverait plus de l'acte de foi que d'une analyse réaliste des conséquences;
- b) *l'aide publique ne semble pas profiter à ceux qui en ont le plus besoin*; c'est là notamment la position de G. Myrdal, qui fut l'un des grands promoteurs de l'aide au développement. L'aide aurait surtout pour effet de maintenir en place des gouvernements inefficaces et corrompus dans les PED, sans que la condition des pauvres soit effectivement améliorée. Le problème de la corruption, facilement évacué par quelques auteurs sous prétexte qu'elle est universelle, semble avoir profondément frappé Myrdal, comme aussi les rigidités institutionnelles des appareils gouvernementaux;
- c) la mauvaise utilisation de l'aide ne serait pas seulement la conséquence de *l'insuffisance des administrations dans les PED*, mais aussi l'effet du *manque de contrôle exercé par les Etats nationaux du Nord et les organisations internationales* (à l'exception semble-t-il de la Banque mondiale). Certes, la susceptibilité des bénéficiaires explique un inévitable laxisme, mais il est vraisemblable que la bureaucratisation de l'aide, au Nord comme au Sud, ne contribue pas à améliorer son exécution et son contrôle, tout en augmentant son coût¹⁰; sa politisation, qui s'accroît au fur et à mesure de l'augmentation des sommes engagées, introduit des critères de choix quant aux bénéficiaires et quant aux projets qui ne sont pas nécessairement ceux qui devraient prévaloir dans l'optique du développement, ceci aussi bien au niveau de l'aide bilatérale que multilatérale;
- d) *l'aide au développement tend à constituer un solide réseau d'intérêts* si bien ancrés qu'il est de plus en plus difficile d'y toucher, que se soit au Nord, au Sud ou au sein des institutions internationales: politiciens, fonctionnaires nationaux et internationaux, industriels et commerçants, professeurs, journalistes, experts, hommes d'église, polémistes et idéologues, se font valoir, obtiennent des revenus ou construisent une carrière sur les relations Nord-Sud; même si leurs opinions et leurs propositions sont pleines de contradictions ou d'hostilité, ils font, avec persistance, campagne pour plus d'aide aux frais des contribuables; le «lobby tiers-mondiste», aussi hétérogène que le sont les PED, est devenu une force politique qui provoque une accumulation de demandes financières auxquelles il est difficile de résister; comme dit plus haut, ce sont sans doute ces excès d'exigences qui ont conduit à des résistances dans les opinions publiques.

Les citations et réflexions qui précèdent démontrent que le débat sur l'aide publique est plus ouvert que jamais et qu'on ne saurait s'y soustraire, quelle que soit son opinion sur la nature des rapports Nord-Sud. Il y a encore beaucoup à faire : que ceux qui plaident pour plus d'aide, sous une forme ou une autre, prouvent de façon convaincante que ses résultats sont positifs, selon des critères précis ; que ceux qui demandent sa suppression ou sa diminution fassent la preuve de son inefficacité avec autant d'honnêteté et de précision ! Que conclure ?

3. REMARQUES FINALES

Il n'est pas pensable de supprimer actuellement l'aide publique au développement, si l'on songe à l'immensité des problèmes qui se posent à l'humanité la plus défavorisée. A l'inverse, il n'est pas imaginable non plus d'accroître le transfert de ressources par cette voie, en particulier dans les proportions suggérées par le Groupe des 77 ou par la Commission Brandt, sans être beaucoup plus certain des résultats positifs qu'on peut en attendre.

Quelques notions générales peuvent être dégagées de la brève discussion qui précède :

- a) *L'aide n'a de sens à long terme que si elle contribue réellement à résoudre certains des problèmes des PED et à favoriser de meilleures relations entre donateurs et assistés actuels ; plus que de charité, de justice ou d'équité, il s'agit de promouvoir les « intérêts mutuels », sans se faire trop d'illusion sur le fait que la concrétisation d'un tel objectif éliminerait automatiquement les conflits. Comme l'écrit le chancelier Brandt : « ... il faut également montrer que les intérêts égoïstes légitimes des nations coïncident souvent avec l'intérêt commun bien compris » (op. cit. p. 45).*
- b) *L'aide ne peut être que subsidiaire et devrait contribuer à faciliter les autres moyens de coopération que sont les investissements directs, les projets en commun (joint ventures), les flux de capitaux, etc. relevant de l'économie de marché qui a prouvé que, malgré des ratés, elle demeure le meilleur instrument de développement¹¹. A ce propos, il n'est pas inutile de rappeler que les échanges et l'aide des pays du Nord communistes avec les PED sont très inférieurs à ceux des pays industrialisés à économie libre. Le monde occidental aurait tort de ne pas affirmer ses principes et de ne pas les promouvoir, d'autant plus qu'aucune autre solution alternative n'est efficace ou n'est proposée (le concept du « Nouvel Ordre Economique International » mérite d'être étudié sur plus d'un point, mais dans l'ensemble son originalité ne se caractérise que par des réformes internationales axées sur plus de planification).*
- c) *L'aide doit aussi avoir des conséquences positives pour les donateurs, ce qui peut d'ailleurs justifier son maintien si son efficacité est démontrée. On sait, d'ailleurs, que les dons en espèces se traduisent inévitablement par des dépenses et des achats dans le pays d'origine, que l'aide soit liée ou non¹². Mais au-delà de ce mécanisme monétaire, l'aide peut et doit avoir un effet bénéfique sur les revenus, l'emploi ou l'internationalisation des PME, lesquelles pourraient jouer un rôle croissant, à côté des multinationales, dans les relations Nord-Sud ;*

- d) *L'aide doit avoir pour objectif de stimuler l'esprit d'entreprise et d'initiative* dans les populations des PED et non pas de renforcer les administrations. L'entreprise, créatrice de richesses, est la source principale d'emplois, de revenus et, progressivement, d'innovation. Si l'agriculture a la priorité dans les pays les plus pauvres, partout la promotion de l'artisanat et de la moyenne entreprise se justifie, car tous deux sont mieux à même de répondre aux besoins locaux, quitte par la suite à s'engager sur les marchés internationaux. Dans cette perspective, l'aide devrait aussi contribuer à la mise en valeur de produits nouveaux, éventuellement originaux, propres à intéresser les marchés occidentaux. Pour le moment, le développement s'est réalisé par *imitation* (le Japon est un bon exemple); on produit à moindre coût ce que fait l'Occident; on aboutit ainsi à de simples substitutions régionales et on provoque des réactions protectionnistes.
- e) *L'aide doit être associée autant que possible à des projets rentables.* La rentabilité semble bannie, si ce n'est honnie, lors des discussions sur le tiers monde. Seule la rentabilité peut provoquer l'accroissement des épargnes, alimenter les recettes fiscales et encourager au réinvestissement. Rentabilité signifie aussi un bon «management» et, sur ce plan, l'aide doit aider, plus qu'aujourd'hui, à la formation de cadres et de dirigeants, aussi bien dans les activités privées que publiques. D'ailleurs, les gouvernements des PED, qui demandent le soutien des prix de leurs matières premières, ne sont pas moins sensibles que d'autres milieux à l'avantage économique et social du profit.
- f) Enfin, *l'aide publique doit être mieux contrôlée.* Ceci exige des analyses plus serrées des programmes, une rigueur plus grande dans les négociations avec les PED concernés, aussi bien bilatéralement que multilatéralement, et un «audit» plus régulier et plus strict des opérations et des résultats. On peut s'attendre à de nombreuses résistances sur ce point (voir ce qui s'est passé dans le cadre de la FAO), mais de cela dépendra la validité de l'aide et sa crédibilité pour les populations du Nord comme du Sud.

¹ Commission Brandt: *Nord-Sud: Un programme de survie*, Gallimard, Paris, 1980.

² On retrouve ici une opinion connue de P. Baroch (*Le tiers monde dans l'impasse?* Gallimard, Paris, 1971): «Il s'agit, pour les pays développés de ralentir sérieusement leur rythme de croissance économique et technique, les deux étant liés par une réorientation de leur structure de la consommation et par un accroissement très sensible, mais limité dans le temps, de leur aide au tiers monde».

³ Cf. A. Emmanuel: *Technologie appropriée ou technologie sous-développée*, PUF, Paris, 1981.

⁴ Voir à ce sujet *L'Observateur*, de l'OCDE, de septembre 1981.

⁵ P. Bauer & B. Yamey: *The Political Economy of Foreign Aid*, Lloyds Bank Review, Londres, octobre 1981, et *Foreign Aid isn't*, Accross the Board, New York, mars 1982.

⁶ G. Myrdal: *Relief instead of Development Aid*, Intereconomics, mars/avril 1981.

⁷ G. C. Abbott: *Parkinson's Law and Absorptive Capacity*, Intereconomics, juillet/août 1981.

⁸ Dudley Seers, *The Guardian*, 28 mai 1982.

⁹ Cela est évident dans le rapport *Nord-Sud: Un programme de survie* de la Commission Brandt et dans la critique de l'aide suisse publiée par le CETIM sous le titre *Mal-développement Suisse-Monde*, Genève, 1975. Même l'excellente étude de G. Etienne: *Pour relancer la coopération Suisse-tiers monde* (Haupt, Berne, 1981) ne fait guère état des effets de l'aide sur les pays destinataires.

¹⁰ Il n'existe pas, à notre connaissance, d'étude approfondie et globale sur les coûts administratifs de l'aide publique. Il est probable qu'ils atteignent au moins un cinquième du total de l'aide.

¹¹ Les performances des PED à économie socialiste semble moins satisfaisante que celle de pays ayant adopté des politiques plus libérales et ouvertes: (cf. A. J. Halbach: *A Performance Analysis of the Third World*, Intereconomics, mars/avril 1982.

¹² Cf. R. S. May & N. C. Dobson: *Some Aspects of Aid: The British Experience*, National Westminster Bank Review, février 1982.