

UN MONDE EN DÉVELOPPEMENT

*La chronique d'Yves Berthelot **

REFONDER L'AIDE DE LA FRANCE AU DÉVELOPPEMENT

La politique d'aide au développement n'a guère tenu de place dans la campagne pour l'élection présidentielle française, en 2007. Les premiers actes de la nouvelle équipe ne sont pas encourageants, alors que l'aide doit s'inscrire dans de nouvelles perspectives, adopter un nouveau style de relations avec les pays aidés et être conduite de façon plus collective.

Co-développement et immigration

En 1987-1988, Michel Rocard, premier Ministre, avait fait du « co-développement » un type d'accord entre États dont le but était d'aider au développement des deux parties. L'exemple en fut un accord entre la France et l'Algérie par lequel la première payait le gaz algérien au-dessus du cours mondial. Les partenaires échangeaient sécurité d'approvisionnement contre moyens de financement du développement. L'esprit de cette démarche garde tout son sens. Aujourd'hui, le co-développement désigne les actions des autorités destinées à appuyer la participation des migrants installés en France au développement de leur pays d'origine. Cela aussi a du sens. Mais, lier immigration et co-développement dans un ministère chargé principalement de gérer les flux migratoires pose la question de savoir comment s'articuleront désormais co-développement et coopération. C'est susciter la crainte que ne se multiplient les signatures d'accords traitant conjointement de co-développement et de retour dans le pays d'origine, et que l'aide à un pays ne soit subordonnée à la capacité de sa police de retenir les candidats à l'émigration. Clairement, le HCCI

affirme « il [le co-développement] n'est pas et ne peut devenir un instrument de régulation des flux migratoires » (1).

De fait, le développement de l'Afrique et des régions pauvres d'Asie ou d'Amérique latine devrait avoir pour effet de stabiliser les populations qui ne voient de possibilité de survie que dans l'émigration. L'essentiel est alors de soutenir de bonnes politiques de développement. Or, politiques de développement et d'immigration ont des objectifs, des méthodes et des horizons temporels distincts (2).

Dakar, une occasion gâchée

S'adresser à l'élite de la jeunesse africaine à l'Université de Dakar en début de mandat était une occasion de corriger les craintes et de sortir de l'enlisement de la politique de coopération en Afrique. Le Président de la République retrouve l'idée de Michel Rocard lorsqu'il déclare « ce que la France veut faire avec l'Afrique c'est le

* *Président du Centre Développement et Civilisations Lebrete-IRFED, ancien Secrétaire exécutif de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU),
yves.berthelot@lebrete-irfed.org*

(1) Haut Conseil pour la Coopération Internationale, *Trois priorités urgentes pour la coopération française : s'ancrer dans une dynamique européenne, s'entendre sur la place et le rôle du co-développement, assurer un financement durable*, (avis adopté le 21 juin 2007).

(2) Les mêler, c'est « brouiller le message adressé par la France aux pays partenaires, voire jeter un discrédit sur les objectifs officiels de sa politique de coopération au développement » (ibid.).

(3) Il aurait été plus crédible de dire « des éléments » de stratégie commune dans la mondialisation.



co-développement, c'est-à-dire le développement partagé » et qu'il propose que soient mis en place des projets, des pôles de compétitivité, des universités, des laboratoires communs et une stratégie commune dans la mondialisation (3). Il ajoute : « une politique d'émigration négociée ensemble, décidée ensemble pour que la jeunesse africaine puisse être accueillie en France et dans toute l'Europe avec dignité et respect » (4). L'important est que l'allocation propose « le partenariat entre des nations égales en droits et en devoirs » (Ibid. p. 12).

Pourquoi, alors, cette allocution a-t-elle été si mal reçue qu'Achille Mbembe puisse écrire « je ne trouve d'invitation à l'échange et au dialogue que rhétorique » ? Sans doute parce que les phrases citées ne viennent qu'à l'issue d'un très long discours où, bien qu'il s'en défende, le Président donne des leçons en énumérant ce que l'Afrique n'a pas, ce qu'elle veut ou devrait vouloir. Mais surtout, il donne à penser qu'il a de l'homme africain une image « paternaliste et éculée » (Achille Mbembe) (5). Parmi beaucoup, deux phrases de l'allocation peuvent justifier ce jugement de Mbembe : « Le problème de l'Afrique, c'est de toujours répéter, de toujours ressasser, de se libérer du mythe de l'éternel retour, c'est de prendre conscience que l'âge d'or, qu'elle ne cesse de regretter, ne reviendra pas, pour la raison qu'il n'a jamais existé » (Allocution, p. 8) et, après un hommage à l'influence de l'art africain, « l'homme africain est aussi logique et raisonnable que l'homme européen » (Allocution, p. 6). Du coup, l'appel aux jeunes d'Afrique à accepter le double héritage culturel africain et européen suscite une question : « comment peut-on parler à l'élite intellectuelle africaine comme si elle n'avait pas de tradition intellectuelle et critique propre et comme si Senghor et Camara Laye étaient les derniers mots de l'intelligence africaine au cours du XXème siècle ? » (A. Mbembe, *ibid.*, p. 5).

L'allocation condamne sans ambiguïté

l'esclavage, les colonisateurs qui ont voulu « façonner [l'homme africain] à leur image », et refuse, à juste titre, de rendre la colonisation « responsable de toutes les difficultés actuelles de l'Afrique ». Pour autant, est-il possible de faire implicitement peser toute la responsabilité des guerres entre Africains, des génocides, des dictatures, de la corruption, des gaspillages et de la pollution sur les seuls Africains, alors même que le Président est en route pour le Gabon (Allocution, p. 4) ? Cela méritait le commentaire de Mbembe « ...demander [à la France] de cesser de soutenir des dictatures corrompues en Afrique, ce n'est ni la dénigrer, ni la haïr. C'est lui demander d'assumer ses responsabilités et de pratiquer ce qu'elle dit être sa vocation universelle » (*ibid.*, p. 6).

Ces quelques citations montrent combien le dialogue, nécessaire à tout renouvellement de la coopération, est difficile si les partenaires ne font pas l'effort de dépasser leurs préjugés en apprenant à se mieux connaître et s'ils ne mettent pas en pratique les principes qu'ils proclament. Les deux textes reconnaissent avec des mots différents que l'Afrique ne doit attendre son salut que d'elle-même, mais qu'il est possible de coopérer à l'avènement d'un monde commun. C'est un point de départ pour reprendre le dialogue.

Le 0,7 %

L'annonce du report de l'échéance fixée par le Président Chirac pour que la France atteigne le seuil de 0,7 % de son RNB pour

(3) Il aurait été plus crédible de dire « des éléments » de stratégie commune dans la mondialisation.

(4) Allocution de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, prononcée à l'Université de Dakar le 26 juillet 2007, www.elysee.fr/root/bank/print/79184.htm, p. 16-17.

(5) A. Mbembe, *Le viol souvent commence par le langage*, www.icicemac.com, p. 2. Achille Mbembe est professeur de sciences politiques et d'histoire à l'Université Witwatersrand de Johannesburg et professeur titulaire de littérature à l'Université de Californie-Los Angeles (UCLA).

l'Aide publique au développement (APD) n'a pas suscité grande émotion (6). Mais ce report fait craindre que l'on remette à plus tard la prise en compte de deux problèmes spécifiques et immédiats de l'aide de la France, son contenu et l'effort budgétaire à faire pour que, au minimum, elle ne s'effondre pas. Coordination Sud estime que l'APD française réelle serait la moitié de l'aide affichée qui est artificiellement gonflée par la comptabilisation de dépenses qui ne devraient pas y figurer, comme l'allègement des dettes à leur valeur nominale, le coût des étudiants étrangers, l'aide aux réfugiés et aux Territoires d'Outre Mer (7).

Par ailleurs, l'allègement des dettes va se réduire, du fait que nombre de pays ont cessé de contracter d'importants emprunts publics, ce qui aura pour effet de réduire d'environ trois milliards l'aide affichée. Pour atteindre l'objectif de 0,7 % du RNB en 2015, il faudrait à cette date avoir porté le budget de l'aide à plus de 15 milliards d'euros contre 9,9 milliards d'aide affichée en 2005, soit 5 milliards d'aide réelle. Tripler l'aide en dix ans ne va pas de soi et l'on a déjà pris deux ans de retard.

Moderniser l'aide

Moderniser l'aide de la France, c'est en définir l'objet aujourd'hui et en tirer les conséquences (8). Pour les pays donateurs, la légitimité de l'aide a toujours été la résultante de plusieurs préoccupations diversement combinées. Du début des années 1950 à la fin des années 1980, on trouve trois raisons principales : aider au développement, consolider la paix, servir les intérêts économiques des donateurs. S'y ajoute, depuis les années 1990, le bon fonctionnement de la mondialisation.

De nombreux débats aux Nations Unies, dans les années 1950 et 1960, il est ressorti deux idées fortes : d'abord, les pays sont responsables de leur propre développement, celui-ci doit être conduit selon un program-

me intégré visant à la diversification agricole, industrielle et technologique de l'économie et au bien-être de tous les citoyens ; ensuite, l'accélération du développement requiert une aide extérieure, mais, qu'il s'agisse d'assistance technique ou de transferts financiers, ceux-ci doivent venir en complément aux efforts nationaux (9).

Aujourd'hui, les pays émergents peuvent trouver les moyens financiers dont ils ont besoin sur le marché des capitaux et attirer des investissements, mais les pays pauvres ont toujours besoin d'aide extérieure, et les régions pauvres des pays émergents ont besoin de mécanismes semblables à ceux du Fonds Européen de Développement Régional.

L'idée que les pays pauvres étaient plus enclins à faire la guerre que les pays riches justifiait l'aide au développement pour maintenir la paix. Très vite s'y est ajoutée l'idée que les pays en proie à des difficultés économiques seraient tentés par le communisme, et l'aide est devenue un instrument de la guerre froide. Celle-ci a cessé, mais les conflits du Moyen Orient, la peur du terrorisme et la lutte pour l'accès aux matières premières font que les enjeux stratégiques continuent en pratique de justifier une partie de l'aide et d'en déterminer les bénéficiaires. On ne l'évitera pas, mais prendre en compte les besoins de tous les pays et y répondre dans une perspective de long terme, c'est limiter les risques qu'engendre trop d'inégalité.

(6) Ni dans les pays receveurs, ni parmi les ONG de développement, puisque la France s'aligne ainsi sur la date retenue au sommet des chefs d'États tenu à l'occasion du soixantième anniversaire de l'ONU.

(7) « La comptabilisation abusive de l'APD artificielle affaiblit l'image et l'influence de la France dans les instances où l'on débat de coopération au développement. », **O. Charnoz** et **J.-M. Severino**, *L'Aide publique au développement*, La Découverte, 2007.

(8) Sur ce sujet voir Épargne Sans Frontière, *Gouvernance et aide publique au développement*, n° 86, septembre 2007, rapport d'un groupe de travail présidé par l'auteur.

(9) **Y. Berthelot**, *L'apport extérieur au financement du développement, Soixante ans de tergiversations*, Techniques financières et développement, n° 82, mars 2006, Paris.



La mondialisation a induit de nouvelles légitimités de l'aide : à l'instar des sociétés nationales, qui maintiennent leur unité par des mécanismes de solidarité et des infrastructures institutionnelles et économiques au service de tous, la société mondialisée a besoin de solidarité et de biens publics mondiaux. La solidarité place au second rang l'exigence de l'efficacité économique par rapport à celle de plus de justice sociale globale et à la réduction des inégalités des chances qui sont liées au lieu de naissance (10).

Les objectifs du millénaire pour le développement s'inscrivent dans cette perspective. Plus de justice sociale fait du respect des droits économiques, sociaux et culturels une priorité pour l'action des gouvernements et pour l'aide. La réduction des inégalités dues au lieu de naissance implique de coopérer pour que tous aient droit aux services de base que sont l'accès à l'eau, à l'assainissement, à l'énergie, aux transports, à la santé et l'éducation, à la sécurité. En effet, la privation d'accès à ces services est autant le résultat de la pauvreté que sa cause (11). Permettre à tous d'accéder à ces services requiert des actions locales et nationales, mais aussi un ensemble de dispositions institutionnelles et d'infrastructures, mondiales ou régionales, que la France et la Suède englobent dans le concept de biens publics mondiaux (BPM).

Les moyens à mobiliser pour rendre la société mondiale plus solidaire sont considérables, sans qu'aucun calcul d'ensemble ait été fait. Les calculs qui ont amené, il y a quarante ans, à fixer l'objectif de 0,7 % ne sont plus pertinents aujourd'hui (12), mais demeure la nécessité d'un objectif, faute duquel l'aide serait encore plus insuffisante qu'elle n'est. Il n'est pas déraisonnable, au vu d'estimations partielles, de maintenir le chiffre mythique et mobilisateur de 0,7 %.

Dans les pays qui doivent recourir à l'aide, celle-ci doit avoir pour objectif de contri-

buer à mettre en œuvre leur stratégie nationale de développement, non de planter un drapeau. Et pour cela, dans un dialogue basé sur la stratégie nationale entre le pays et les donateurs potentiels bilatéraux et multilatéraux, renverser la responsabilité du choix : les donateurs ne choisissent plus les projets qui leur plaisent, mais le pays choisit pour chaque projet le donneur dont il juge qu'il est le mieux à même de le réaliser. Lorsqu'il s'agit de toucher des groupes locaux pauvres ou des groupes vulnérables, la mise en œuvre de l'aide est mieux assurée par la coopération décentralisée et par les ONG. Seulement 1 % de l'aide française transite par les ONG, contre 5 % en moyenne pour l'Union européenne. Si la France veut sérieusement aider les pauvres et renforcer les droits de l'homme, elle doit modifier sa pratique.

Aider peut servir les intérêts du donneur, mais ne peut en être l'objet. Légitimer l'aide par son retour, c'est risquer de mal aider. Les exemples abondent. La France est un des pays dont la part de l'aide bilatérale dans l'aide totale est élevée et certains proposent de l'augmenter encore, sous prétexte que le retour sur investissement des aides qui transitent par Bruxelles, l'ONU ou la Banque Mondiale diminue. C'est renoncer à toute influence alors que, plus que jamais, la mondialisation demande d'être présent et actif là où se façonnent les idées et les consensus.

Yves Berthelot

(10) **J.-D. Naudet**, *Les objectifs du Millénaire pour le Développement et l'aide de la 5ème génération*, 2006.

(11) UNITAR, UN Habitat et FEDRE, *Access to Basic Services for All*, Geneva, 2006.

(12) Un calcul de coin de table lors de la première CNUCED (1964) avait estimé que pour permettre aux pays en développement une croissance de 5 % par an, il fallait transférer 1 % du RNB des pays développés. En 1968, l'objectif d'aide publique a été estimé à 0,7 % du RNB en raison des faibles montants des investissements privés, de leur irrégularité et de leur concentration sur peu de pays.