

RAPPORT

L'aide au développement, un modèle périmé

DAVID SIGNER* • Décembre 2018



Résumé

- Est-il encore permis de parler de l'Afrique ? Aucun autre continent ne polarise autant. Les commentaires témoignent toujours d'une forte charge morale ou émotionnelle. L'analyse de l'aide au développement s'accompagne fréquemment d'un sentiment de culpabilité des Occidentaux.
- Des thèmes clés tels que l'édification ratée d'un État-nation, la mauvaise gouvernance, la corruption ou la démographie sont souvent masqués, stigmatisés ou qualifiés de politiquement incorrects.
- Deux approches sont généralement proposées en matière d'aide au développement : l'exigence d'un gigantesque plan de financement afin d'éradiquer la pauvreté du continent, sous la forme d'un « plan Marshall pour l'Afrique », et l'octroi de « 0,7% du PIB ». Cela s'inscrit dans la logique de « davantage d'argent pour davantage de développement ».
- Les sceptiques reprochent à l'aide au développement d'être inutile et dommageable. L'argent des pays donateurs est susceptible d'alimenter la corruption, de freiner la croissance économique et de cimenter des régimes dictatoriaux.
- Une contribution importante à la discussion à propos de l'Afrique tente de démontrer l'erreur de la thèse selon laquelle « ils sont pauvres parce que nous sommes riches ». L'économie mondiale n'est pas un jeu à somme nulle.
- L'Occident profiterait pleinement d'une Afrique économiquement prospère pour y implanter des centres de production et y vendre ses biens et ses services. Or cette Afrique de l'avenir n'émergera pas des programmes de développement.

* L'auteur est correspondant en Afrique pour la Neue Zürcher Zeitung et basé à Dakar (Sénégal).

Le politiquement correct évite de parler de l'Afrique. Lorsqu'on décrit la détresse et la misère si souvent répandue sur ce continent, les reproches affluent. L'Afrique n'est pas seulement un espace de conflits et de catastrophes, insiste-t-on : pourquoi ne pas décrire les progrès, la modernisation, la croissance économique et le boom de la classe moyenne ? Il n'est pas rare qu'étrangement ce soient les représentants des programmes de développement qui répandent ce type de critiques. L'objectif de ces reproches consiste peut-être à masquer le fait que cette aide n'a pas atteint son but initial.

Ne généralisons pas à propos de l'Afrique, entend-on. Mieux vaudrait d'ailleurs tracer le mot Afrique du vocabulaire, même si la réalité veut que la vaste majorité de la population souffre dans ces pays. Le continent reste largement distancé et occupe la dernière place des classements économiques. Cet état de fait justifie à lui seul une analyse économique de l'Afrique. Les membres des classes moyenne et supérieure sont si peu nombreux qu'il est cynique de prétendre pouvoir parler d'une « nouvelle Afrique ». Si tout était si formidable, pourquoi, selon un récent sondage, les trois quarts des jeunes Sénégalais souhaiteraient-ils quitter leur pays, pourtant l'un des plus stables et démocratiques du continent ?

En prenant pour hypothèse les difficultés économiques de la plupart des pays africains, il est nécessaire de se pencher sur les raisons de ce désir d'émigration.

L'Afrique est très mal gouvernée

« C'est la faute de l'Occident », lancent souvent les défenseurs de l'aide au développement, sans craindre les généralisations hâtives qu'ils dénoncent pourtant dès que l'on évoque l'Afrique. Le cahier de doléances commence avec le commerce d'esclaves, se poursuit avec le colonialisme et se termine avec les obstacles aux échanges érigés prétendument par l'Occident afin de maintenir l'Afrique en situation de dépendance et d'empêcher son développement. Depuis des années, l'argument est répété comme un moulin à prières malgré la suppression progressive de la plupart des subventions européennes aux exportations agricoles en Afrique. Et comme les États africains font partie des pays les moins développés, presque tous peuvent exporter l'essentiel de leurs biens vers l'UE sans taxes ni contingents. Rien ne laisse donc supposer que l'élimination des dernières barrières aux échanges provoquerait à elle seule les progrès espérés. Les dernières libéralisations ne permettent nullement un pareil optimisme.

Les États africains se tirent eux-mêmes une balle dans le pied lorsqu'ils émettent d'absurdes réglementations douanières. Qu'il suffise de citer l'imposition

des aides par exemple, ou le parcours d'obstacles administratifs absolument choquant auquel sont condamnées les organisations sur place. De nombreuses organisations non gouvernementales doivent en effet verser des indemnités aux fonctionnaires africains, pourtant des salariés de l'État, afin d'offrir leurs services de coopération.

Des entreprises comme Shell ou Glencore sont réprimandées, parfois à raison, mais le regard évite discrètement de se porter sur les agissements de despotes corrompus, comme Joseph Kabila. Ceux-ci dilapident les ressources naturelles de leur pays en les vendant à vil prix aux groupes étrangers, mais on ne veut pas donner l'impression d'évoquer le cliché du « cœur des ténèbres ». Pourtant, le contexte politique actuel devrait être une raison suffisante pour finalement reconnaître que la coopération au développement dans un pays comme le Congo ne mène nulle part. Plusieurs autres pays se trouvent dans une situation comparable.

L'analyse est assez limpide : dans plus de la moitié des pays, on est confronté soit à la guerre et à l'instabilité provoquées par des rebelles ou des terroristes, ou bien à l'extrême pauvreté, ou encore à des chefs d'État incompetents et apathiques, ou corrompus et cupides, incapables de diversifier l'économie ou d'apporter une base industrielle minimale. La réunion simultanée de ces trois types de problèmes dans le même pays n'est malheureusement pas rare. Les freins à l'investissement sont souvent de nature politique et en aucune façon la conséquence de préjugés et de la prétendue mauvaise image de l'Afrique. Beaucoup d'investisseurs sont prêts à prendre des risques, mais seulement si ceux-ci ne sont pas démesurés. Or l'Afrique est avant tout très mal gouvernée. La forte croissance démographique n'arrange rien pour la prospérité, mais quiconque s'aventure sur ce thème avance sur un terrain miné par le politiquement correct.

La drogue de la coopération au développement

La coopération au développement est surestimée. Elle soulage parfois, au prix d'un engagement souvent exemplaire, mais elle n'a guère d'impact. Le résultat est sans aucun rapport avec les dépenses. Souvent l'aide est même dommageable. « L'aide est semblable au pétrole. Elle permet à de puissantes élites de détourner de l'argent public à leur profit », affirme Paul Collier, professeur d'économie à l'Université d'Oxford. L'aide se transforme même en une rente automatique, à l'image des ressources naturelles, lorsqu'elle prend la forme d'une aide fiscale. Cette méthode dite de « l'argent gratuit » fait l'effet d'une drogue. Elle rend dépendant, corrompt le bénéficiaire et lui ôte toute incitation à être plus productif.

Angus Deaton, expert en matière de pauvreté et prix Nobel d'économie, déclare : « Les gouvernements dont le budget s'appuie pour une grande part sur l'aide au développement, en particulier en Afrique, n'ont aucune incitation à agir de façon responsable à l'égard de leurs citoyens. Ils ne doivent se justifier qu'à l'égard de leurs bailleurs, lesquels sont mis sous pression par les donateurs pour qu'ils distribuent l'argent aux pauvres. Dans beaucoup de pays pauvres et corrompus, il n'y a aucun progrès. »

On assiste à une alliance contre-nature entre donateurs et gouvernements. Ces derniers profitent d'un afflux de capitaux qui leur permet d'épargner sur les budgets de santé, de formation et de prévoyance sociale pour mieux dépenser les fonds en faveur de leur sécurité personnelle et de leur armée. Cette convergence d'intérêts entre des individus bien intentionnés et des despotes est absolument fatale. Rien n'est plus agréable pour un dirigeant de ne pas faire face à une multitude de contribuables, mais seulement à des représentants d'organisations internationales dont la satisfaction ne dépend que de l'achèvement de leurs projets. Les aides au développement créent de fausses incitations.

La pauvreté devient ainsi une affaire profitable pour certains gouvernements : il leur est plus facile de demander des aides que d'offrir un cadre légal qui permette à l'économie de fonctionner correctement. Certains pays comptent davantage d'organisations non gouvernementales que d'entreprises. De plus, les capitaux étrangers contribuent souvent à assurer la survie de régimes corrompus et à cimenter leur pouvoir.

L'immaturation des États

Il existe de petits projets d'aide ciblée qui s'appuient sur la population locale. Le risque de mauvaise planification et d'« éléphant blanc » est ici relativement modeste. Mais la construction d'une fontaine et des projets de vannerie ne remplacent pas la présence d'institutions ou de structures. « Il n'y a pas de vraie vie dans la fausse vie », pour reprendre Theodor Adorno. Quant aux projets de réformes structurelles, par exemple issus du Programme des Nations Unies pour le Développement, qui s'intéressent plus ou moins à l'ensemble de l'économie, les risques de mauvaise utilisation des fonds et de procédures administratives inutiles sont d'autant plus élevés. Le développement ne se délègue pas.

La référence au colonialisme et au néocolonialisme, qui essaie d'entretenir la mauvaise conscience des donateurs, n'est pas d'un grand soutien non plus. Le principal problème de beaucoup de pays africains est lié à l'immaturation de leurs institutions. Certains sont toujours en phase d'édification ou ne sont que des pseudo-États, comme le Congo. On peut naturellement reprocher la modeste

contribution des pays coloniaux à l'établissement de structures politiques durables et à la formation des futures élites. Sans colonialisme, cependant, la situation ne serait sans doute guère différente sur ce point ; les États seraient même peut-être encore moins développés et plus fragiles. De ce point de vue, l'Afrique se distingue totalement de l'Asie, et cela explique peut-être pourquoi un pays comme le Vietnam, qui a souffert à de multiples reprises du colonialisme et des guerres, est parvenu à se stabiliser et à se développer beaucoup plus rapidement.

On rencontre fréquemment en Afrique des chefs d'État qui accusent les Blancs d'être responsables de tous les maux du continent. C'est une façon d'échapper à leur propre responsabilité. Il est significatif de constater le sentiment ambivalent des Européens à ce sujet, y compris au sein de la population. D'une part, le Blanc est défini comme le coupable, le colonialiste, l'exploiteur, l'opresseur, le raciste, le riche, et en même temps il est aussi le libérateur, le sauveur, le donateur, le bienfaiteur. Cette contradiction se reflète à l'égard de la migration quand des jeunes Africains imaginent l'Europe comme un eldorado, un pays de Cocagne ou un jardin d'Eden et que les mêmes se plaignent d'y voir un lieu où le racisme serait omniprésent. On retrouve dans cette dichotomie presque obsessionnelle envers l'Europe les aspects psychologiques d'une fixation postcoloniale ambivalente. L'engagement chinois en Afrique en constitue l'issue. De nombreux politiciens ont ouvert la porte du continent un peu naïvement en supposant que les Chinois avaient un passé non colonial qui empêchait de les discréditer. Pékin n'a pas manqué de jouer cette carte anti-impériale.

Le nombre magique de 0,7

Les organismes de développement exigent depuis des années que les États occidentaux allouent 0,7% de leur PIB à l'aide au développement. Nous nous sommes peut-être trop habitués à la monétarisation et à la quantification de tous les domaines de la vie pour ne pas nous être davantage étonnés de l'étrangeté de cette revendication. Les avocats de l'aide au développement sont généralement très critiques à l'égard du capitalisme, mais ils ont à l'évidence tellement intériorisés la logique financière qu'ils prennent pour hypothèse que « davantage » est automatiquement « mieux ». L'aide est mesurée en fonction de la dépense totale mais pas du résultat final.

L'argent n'est pas le problème. Beaucoup d'organisations peinent aujourd'hui à investir l'argent dont elles disposent. Cette situation les amène en fin d'année à rapidement acheter de nouveaux véhicules afin d'éviter de devoir réduire leur budget pour l'année suivante. L'idée d'un plan Marshall pour l'Afrique rate également sa cible et ne répond pas aux problèmes réels du continent. Il ne

cherche qu'à mobiliser un maximum d'argent sans même d'ailleurs demander l'avis des représentants africains.

Cette idée de « plus on dépense et mieux cela vaudra » a été initialement promulguée par Jeffrey Sachs, un économiste du développement, à travers le concept du « big push », c'est-à-dire d'un gigantesque financement de départ. Dans son livre *The End of Poverty*, l'économiste a évalué à 75 milliards de dollars le capital de départ nécessaire au sauvetage de l'Afrique. Le point capital, pour Jeffrey Sachs, est ce qu'il appelle le piège de la pauvreté : la pauvreté est la principale cause de la pauvreté. Quiconque se bat pour sa survie ne peut pas épargner et n'a donc aucune chance de changer ses conditions de vie. Seules des aides extérieures peuvent l'amener du premier échelon au prochain et ce n'est qu'à partir de celui-ci qu'il pourra de lui-même continuer sa progression.

Les principaux adversaires de Sachs sont William Easterly, avec son ouvrage *Le fardeau de l'homme blanc – l'échec des politiques occidentales d'aide aux pays pauvres* et Dambisa Moyo avec *L'aide fatale : les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique*. William Easterly pense que la tragédie réside dans le fait que « l'Occident a dépensé 2300 milliards de dollars d'aides au développement en cinq décennies et qu'il n'est pas parvenu à donner aux enfants l'accès à des médicaments qui ne coûtent que 12 cents et qui auraient permis d'éviter la moitié des décès à la suite de la malaria ».

William Easterly n'a guère de peine à contrer la thèse du piège de pauvreté chère à Jeffrey Sachs. L'histoire récente regorge de pays qui sont parvenus à prospérer sans aide au développement et d'autres pays qui malgré une telle aide n'y sont pas parvenus. D'ailleurs, s'il existait vraiment un piège de la pauvreté, nous serions encore tous pauvres. L'aide au développement n'est au contraire qu'un feu de paille. Elle n'a guère d'impact sur la croissance économique. La qualité de la politique du gouvernement est bien plus importante. Si l'aide étrangère dépasse 8% du PIB, elle devient même contreproductive : aujourd'hui 27 pays sont dans cette situation et si les donateurs mettaient en œuvre la proposition du « big push », la quasi-totalité des pays à bas revenu dépasseraient cette limite.

L'analyse ne serait pas complète sans évoquer un autre livre de référence sur le sujet, *The Bottom Billion* de Paul Collier. L'auteur y propose un changement de priorité. La situation n'oppose plus les riches Occidentaux au « reste » : le monde se répartit plutôt entre un milliard de personnes riches, cinq milliards de personnes dans les pays émergents et un milliard dans les régions en stagnation, celui du bas de l'échelle. En raison des pays en situation de rattrapage, avant tout en Asie, la question se pose avec plus d'acuité qu'il y a dix ans : pourquoi ceux qui appartiennent au milliard le plus pauvre comprennent 58 pays, souvent petits et

africains ? Le discours de la gauche classique « ils sont pauvres parce que nous sommes riches » est plus improbable que jamais. L'économie n'est pas un jeu à somme nulle. Un pays profite de la prospérité des autres. Le problème de beaucoup de pays africains, avant tout de ceux qui n'ont pas d'accès à la mer, devient géographique. Le chaos et la pauvreté règnent chez leurs voisins, ce qui complique sérieusement le transport de biens aux ports les plus proches et empêche les échanges d'être rentables.

L'Occident n'a aucun intérêt à une Afrique pauvre

L'Occident n'a aucun intérêt à ce que l'Afrique soit pauvre et se limite à lui permettre uniquement de transporter des matières premières bon marché. Il est erroné de croire que les multinationales tentent systématiquement de contrecarrer les efforts de l'Afrique sur la voie de son industrialisation. Ce n'est qu'un mythe répandu par la gauche. Pour les entreprises de matières premières, il serait bien plus intéressant de transformer les ressources naturelles sur place. Les conditions d'un tel engagement à long terme dans les pays riches en matières premières ne sont souvent malheureusement pas réunies, qu'il s'agisse des infrastructures, des voies de communication, de l'approvisionnement en énergie, de la sécurité du droit, de la formation du personnel, ou de la stabilité. Une Afrique prospère et qui fonctionne ne serait pas seulement un site de production. Elle offrirait aussi des débouchés aux pays industrialisés et serait plus intéressante que dans un rôle de bénéficiaire de l'aide au développement, ou, en langage actuel, de « partenaire de la coopération au développement ».

Or, les organisations de développement ne sont guère ouvertes aux discussions de fond. Il leur manque souvent le temps, parce qu'on doit se précipiter à la prochaine séance de « briefing » ou de « debriefing ». Un sentiment de désillusion s'exprime pourtant en privé. Un expert allemand, présent dans le domaine médical au Bénin depuis vingt ans, dresse le bilan suivant : « Si je considère ce qu'il reste de tous les projets de santé de ces années, je dois avouer qu'en dehors des murs de fondation de quelques hôpitaux il ne reste pas grand-chose ». En d'autres mots, en Afrique le temps agit comme une bombe à neutrons : elle ne laisse que quelques ruines, et des valeurs immatérielles comme l'esprit, l'amour, la musique, le rire et la tristesse. Mais les tables d'opération, les moustiquaires, les réserves de médicaments, les ouvrages spécialisés, les statistiques, les cours, tout cela disparaît.



Impressum

Institut Libéral
Place de la Fusterie 7
1204 Genève, Suisse
Tél.: +41 (0)22 510 27 90
Fax: +41 (0)22 510 27 91
liberal@libinst.ch

Les publications de l'Institut Libéral se trouvent sur
www.institutliberal.ch.

Disclaimer

L'Institut Libéral ne prend aucune position institutionnelle.
Toutes les publications et communications de l'Institut
contribuent à l'information et au débat. Elles reflètent les
opinions de leurs auteurs et ne correspondent pas
nécessairement à l'avis du Comité, du Conseil de fondation
ou du Conseil académique de l'Institut.

Cette publication peut être citée avec indication de la source.
Copyright 2018, Institut Libéral.