

La face cachée de l'aide internationale

Marc-Antoine Pérouse de Montclos

Contrairement à une idée reçue, l'aide aux pays du Sud n'a rien perdu de sa dimension stratégique depuis la fin de la guerre froide. Certes, on a cru un moment que l'effondrement de l'URSS allait, aux yeux des grandes puissances, dévaloriser les enjeux politiques du tiers-monde et provoquer en conséquence un désengagement des bailleurs de fonds institutionnels qui finançaient l'assistance internationale. En réalité, l'aide publique au développement n'avait pas attendu la chute du mur de Berlin pour amorcer une forte tendance à la baisse, victime à la fois de ses échecs et d'une vision libérale qui, dans les années 1980, privilégiait les forces du marché et l'investissement économique au détriment de la coopération gouvernementale ou multilatérale.

Dans les années 1990, l'hypothèse d'un retrait complet des bailleurs de fonds occidentaux a ensuite été contredite par la construction d'un droit d'ingérence humanitaire et la persistance de nombreux conflits susceptibles de menacer la paix mondiale. En outre, l'effacement du bloc soviétique a laissé place à de nouvelles rivalités, notamment entre Paris et Washington. Ainsi, par crainte d'une hégémonie américaine, l'aide française à destination de l'Afrique francophone a doublé dans les années qui ont suivi la fin de la guerre froide¹. Enfin et surtout, les événements du 11 septembre 2001 ont montré les dangers dont était porteur un tiers-monde laissé à l'abandon. Dans le cadre de la guerre contre le terrorisme, la lutte contre la pauvreté est désormais censée prévenir l'expansion de l'islamisme sur le terreau de la misère, en particulier en Irak et en Afghanistan. Qu'il s'agisse de projets de développement, d'opérations d'urgence ou d'annulation de la dette, l'assistance internationale continue d'être envisagée comme un levier d'influence, un outil diplomatique et un enjeu financier.

Le formidable déploiement de secours en faveur des victimes du tsunami en Asie vient de rappeler les diverses facettes de ce phénomène. On y retrouve, en effet, tous les ingrédients du «contre-don» dans sa version à la fois symbolique et matérialiste: la démonstration de puissance, l'acte de présence médiatique, l'intérêt économique, le positionnement militaire, etc. Grands maîtres d'œuvre de l'aide, les Nations unies ont ainsi profité de la catastrophe pour réaffirmer le rôle de coordination que les États-Unis leur contestaient depuis le renversement du régime de Saddam Hussein à Bagdad. Peu après le raz-de-marée, l'administration Bush avait, on s'en souvient, prétendu diriger une coalition rassemblant les principaux pays donateurs. Au lendemain du tsunami, il s'en est fallu de peu que l'ONU ne soit de nouveau dessaisie de ses prérogatives. Mais les États-Unis avaient sans doute mieux à faire que de contester le leadership des opérations de secours. En Indonésie, le déploiement de l'armée américaine leur a, en particulier, permis de reprendre pied dans un pays avec lequel ils avaient interrompu leur coopération militaire à la suite des massacres de 1999 au Timor oriental.

Dans le même ordre d'idées, le débarquement de troupes japonaises a permis à Tokyo de revenir sous une bannière «humanitaire» dans des territoires que l'Empire du Soleil-Levant avait envahis pendant la Seconde Guerre mondiale. Pour un pays souvent qualifié de «géant économique» et de «nain politique», l'événement est d'autant plus appréciable qu'il autorise officiellement son armée vaincue à intervenir en dehors de l'archipel, occultant un précédent malheureux et fort impopulaire au Japon, à savoir la lutte contre le terrorisme aux côtés des États-Unis en Irak.

Bien entendu, les puissances moyennes ne sont pas non plus absentes du «champ de bataille» asiatique, à commencer par la France, dont la présence en Indonésie relève pour

beaucoup d'une stratégie de visibilité dans le concert des grandes nations.

Parmi les donateurs, on remarque également la Chine et l'Inde, qui revendiquent, chacune, un rôle régional important; l'Inde, qui a refusé l'aide étrangère dans les régions de son littoral affectées par le tsunami, ne veut plus être qualifiée de nation mendicante et a envoyé des vivres au Sri Lanka et à l'Indonésie.

Des enjeux politiques

À dire vrai, il n'y a pas lieu de s'étonner que les secours servent des intérêts bien compris, y compris du côté des récipiendaires. Il en a toujours été ainsi depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, lorsque s'est mise en place l'architecture «moderne» de l'aide internationale telle qu'on la connaît aujourd'hui. Évidemment, les procédures ont changé. Les enjeux économiques et diplomatiques n'en restent pas moins d'actualité, et il n'est pas inutile d'en rappeler les tenants et les aboutissants afin de mieux en décrypter le contenu et les mécanismes. Lourde de sens sur le plan politique, considérable en valeur absolue (beaucoup moins relativement au produit national brut des États-Unis), l'aide américaine, en particulier, mérite d'être analysée dans une perspective stratégique. Pour une raison simple: Washington n'a jamais fait grand mystère des retours financiers et diplomatiques que le Département d'État attendait de l'assistance au tiers-monde. Très tôt, l'aide au développement a été considérée comme un instrument de politique extérieure destiné à endiguer l'expansionnisme soviétique². Concentrés sur leur «chasse gardée» en Amérique latine, les États-Unis ont, de facto, instauré une sorte de division du travail: à la France l'Afrique francophone, à la Grande-Bretagne son ancien empire colonial et au Japon l'Asie³. L'objectif, pour les Américains, était non seulement de contrer la menace communiste, mais aussi d'écouler leurs excédents agricoles et de trouver de nouveaux débouchés commerciaux.

De ce point de vue, la politique d'assistance conduite par Washington se distinguait quelque peu de l'aide française, qui se concevait plus en termes de rayonnement culturel, et de la coopération japonaise, qui visait très pragmatiquement à assurer le ravitaillement d'un pays démuné de matières premières⁴. Autre singularité: la diplomatie américaine a largement fait usage de l'aide alimentaire, domaine dans lequel l'URSS – importatrice de céréales, faut-il le rappeler – était quasiment absente. Rapidement disponible et facile à mettre en œuvre, le procédé présentait un double avantage: dépendant directement de la présidence, l'envoi de vivres ne nécessitait pas l'approbation du Congrès, d'une part, et permettait de satisfaire les lobbies électoraux des fermiers soucieux d'éviter un effondrement des cours mondiaux, d'autre part⁵. La fameuse *public law* de 1954, la PL480, a ainsi servi à écouler les surplus agricoles de l'après-guerre, parfois sur la base de trocs. Rebaptisé Food for Peace en 1966, le programme a ensuite davantage ciblé les bénéficiaires en fonction des besoins et, à partir de 1971, il a perdu de son importance à cause de la «concurrence» des aides alimentaires onusienne et européenne⁶.

Pour autant, les États-Unis ont continué d'utiliser l'aide alimentaire afin de «punir» les transfuges, de «récompenser» les amis ou de «rallier» les opposants. Ils ont, par exemple, interrompu leurs livraisons de vivres vers le Chili socialiste de Salvador Allende, coupable d'avoir nationalisé les intérêts des multinationales américaines dans le pays en 1971, et ils ont tardé à répondre aux demandes du Bangladesh au moment de la famine de 1974, car Dacca entretenait des relations commerciales avec Cuba. Lors de la famine éthiopienne de 1984, en revanche, l'administration Reagan s'est décidée à intervenir avec l'espoir que l'aide alimentaire américaine inciterait la junte marxiste de Mengistu à rallier le camp occidental, à l'instar du régime socialiste de Nimeiry au Soudan l'année précédente.

L'utilisation de l'aide comme une sanction positive ou négative n'est certes pas une exception américaine – les Français avaient brutalement mis fin à leur coopération technique avec la

Guinée «socialiste» de Sékou Touré en 1958 et les Comores «progressistes» d'Ali Soilih en 1975. Mais l'aide alimentaire revêt une dimension symbolique et émotionnelle qui lui donne une véritable valeur ajoutée sur le plan stratégique. Autant la faim est une arme de guerre quand il s'agit de briser la résistance d'une population rebelle, autant l'aide alimentaire peut être une arme économique quand il s'agit d'obtenir des concessions de la part d'un régime hostile. Négociées en échange de la promesse d'un arrêt du programme nucléaire militaire de Pyongyang, les distributions de vivres en Corée du Nord aujourd'hui en sont un exemple flagrant. Peu importe, alors, que la nourriture soit détournée au profit des apparatchiks de l'un des derniers régimes staliniens de la planète: ce qui compte, c'est l'existence d'un levier d'influence à travers la menace d'une interruption de l'aide.

Des enjeux symboliques

Sanction positive lorsqu'elle accompagne un processus de transition démocratique, ou négative lorsqu'elle pénalise une dictature, l'assistance internationale se veut non seulement politique, mais aussi vertueuse, voire moralisante. Dans cette perspective, l'augmentation, la diminution, la cessation ou la reprise de l'aide ont valeur de signal diplomatique. En 1991, par exemple, l'ancien colonisateur hollandais décidait de suspendre son assistance à l'Indonésie à cause de la répression militaire à Timor-Est. Une vieille histoire, en l'occurrence: dans le cadre du plan Marshall, les États-Unis avaient déjà menacé d'en faire autant avec la Hollande, coupable d'avoir repris les hostilités contre les nationalistes indonésiens fin 1948, un an avant l'indépendance.

La mise en œuvre de telles sanctions révèle, il est vrai, deux poids et deux mesures. L'Australie, qui n'avait pas réagi à l'invasion indonésienne du Timor oriental en 1975, a suspendu son aide au Vietnam lors de l'occupation du Cambodge en 1979. Démuni de matières premières et soucieux de conserver ses sources de ravitaillement, notamment auprès des pays producteurs de pétrole au Moyen-Orient, le Japon, lui, ne s'est pas beaucoup préoccupé du caractère répressif des régimes avec lesquels il coopérait. S'il a interrompu ses programmes d'assistance en Birmanie et à Haïti après les coups d'État que ces pays ont connus respectivement en 1988 et 1991, il a continué de verser une aide à la Chine populaire après la répression des manifestations de la place Tienanmen en 1989 et à l'Indonésie après les massacres de l'armée à Timor-Est en 1991.

De ce point de vue, il apparaît évident que l'allocation de l'assistance internationale ne dépend pas seulement de l'intensité des besoins, et que des considérations tout à la fois politiques et médiatiques en déterminent le volume. Ainsi, il n'est pas anodin que les montants consacrés à l'aide publique au développement se soient effondrés au profit d'interventions très visibles et moins onéreuses réalisées dans le contexte de catastrophes humanitaires. Au vu des exigences comptables des bureaucrates de l'Union européenne à Bruxelles ou des Nations unies à New York, la logique interne au système a certes pu favoriser des actions de secours dont l'urgence requérait des décaissements rapides. Mais, fondamentalement, la montée en puissance des humanitaires a été portée par la sensibilisation grandissante des opinions occidentales à la souffrance d'autrui et, partant, par une médiatisation parfois outrancière des crises dans les pays du Sud. En termes de relations publiques, la distribution de sacs de riz au milieu d'une famine ou d'une inondation «paie» beaucoup plus que des forages de puits dans le Sahel et des procédures d'aide au développement dont les conséquences ne se font sentir qu'à long terme.

La question de la visibilité de l'assistance internationale prend tout son sens lorsqu'on la replace dans le contexte de surenchère médiatique des appels à la générosité. La coopération avec le tiers-monde procède indéniablement d'une politique de démonstration de puissance. Elle explique, par exemple, pourquoi les micro-États insulaires recensent souvent les plus

forts taux d'aide par habitant. En l'occurrence, une telle focalisation ne tient pas seulement à la spécificité des besoins de pays qui, faute d'espace, ne bénéficient pas d'économies d'échelle, sont peu compétitifs et peuvent difficilement diversifier leurs activités. Le biais en faveur des micro-États insulaires provient également de la vulnérabilité de leurs gouvernements, susceptibles de conclure des alliances politiques avec le bailleur le plus offrant en lui «vendant» leur voix à l'ONU⁷. L'exiguïté des territoires concernés, enfin, facilite l'évaluation et la valorisation d'actions de développement dont la visibilité constitue un critère essentiel pour les petites puissances donatrices, comme le montre le cas de la coopération autrichienne dans l'archipel du Cap-Vert⁸.

Bien sûr, une analyse aussi politique, voire cynique, déplaît foncièrement aux idéalistes qui tendent à nier le caractère stratégique de l'aide et mettent en avant sa dimension humaine. Certains soutiennent ainsi que les bailleurs de fonds ne ciblent pas les bénéficiaires de leur assistance en fonction d'intérêts économiques. Il est vrai que, outre le cas déjà évoqué des micro-États insulaires, des territoires démunis de matières premières ont pu recevoir une aide importante. Mais l'argument ne suffit pas pour convaincre du désintéressement des bailleurs de fonds. En effet, les programmes de coopération sont également l'occasion d'ouvrir de nouvelles filières dans des pays avec lesquels, précisément, les donateurs entretiennent peu de relations commerciales: en témoigne le cas des États-Unis, devenus le principal bailleur de l'Inde à mesure que les investissements américains gagnaient du terrain sur leurs concurrents britanniques dans les années 1960. De surcroît, la posture purement symbolique de l'assistance internationale n'est pas négligeable. Le besoin de démonstration de puissance explique dans une large mesure l'intérêt porté par les États-Unis à un pays stratégiquement insignifiant comme la Somalie lors de la famine de 1992, à une époque où Washington voulait affirmer son nouveau rôle de gendarme mondial.

Des enjeux économiques

Dans tous les cas, l'assistance internationale revêt une forte composante économique. Le ministre britannique des Colonies en 1919-1921, lord Milner, soutenait déjà qu'il fallait développer le tiers-monde pour créer des emplois et des débouchés commerciaux au profit des pays du Nord⁹. La période des indépendances n'a pas mis fin à cette optique. Depuis lors, les États bailleurs attendent clairement un retour sur investissement de leurs politiques de coopération. Mais certains le disent plus franchement que d'autres. Les États-Unis assument parfaitement le fait de tirer parti d'une crise humanitaire et d'une opération de la paix pour «placer» leurs entreprises. Au sortir d'un conflit, l'Agence de coopération USAID (United States Agency for International Development) a l'habitude de passer des marchés avec des compagnies chargées de réaliser des travaux de reconstruction mis en œuvre par des ONG sur la base de projets qu'ont sélectionnés les militaires américains déployés à l'étranger, de l'Afghanistan à l'Irak. De ce point de vue, le tsunami en Asie présente une fenêtre d'opportunité où ne manqueront pas de s'engouffrer les entreprises américaines et japonaises: l'Inde et l'Indonésie constituent de formidables marchés en devenir au vu de l'importance de leur peuplement.

Les autorités françaises, en revanche, restent davantage réticentes à avouer l'intérêt économique de leur aide au tiers-monde. En 2001, le rapport du député Robert Gaïa insistait, certes, sur les possibilités d'investissement qu'offraient les actions civilo-militaires des troupes françaises déployées dans le cadre d'opérations de la paix ou de reconstruction dans des pays ravagés par des catastrophes naturelles ou guerrières¹⁰. Mais, au niveau des discours officiels, l'AFD (Agence française de développement) ne met pas ou met peu en avant la rentabilité de ses programmes de coopération – sans doute parce que, à la différence de son homologue américaine, elle travaille rarement en liaison avec le ministère de la Défense et, surtout, a

moins de comptes à rendre au Parlement. Régulièrement menacée d'être fermée, USAID, elle, doit en permanence convaincre le Congrès de l'utilité économique de l'aide pour les États-Unis. Elle n'hésite donc pas à dévoiler des calculs sordides que, d'habitude, les gouvernants se gardent bien de révéler au public. Ainsi, lorsque le Sénat a rejeté un projet de loi sur l'assistance au tiers-monde en octobre 1971, USAID a dû, pour justifier son existence, préparer un mémorandum qui chiffrait très précisément les retours sur investissement de la coopération américaine en termes d'achats, de contrats, d'emplois, d'exportations, de production agricole et même de développement universitaire¹¹.

De fait, l'industrie de l'aide dans le monde constitue à elle seule une grosse affaire. Sans même tenir compte des organisations religieuses et des agences gouvernementales, le secteur non lucratif représente 1 100 milliards de dollars et 19 millions d'emplois à plein temps, soit l'équivalent de la huitième puissance économique mondiale en termes de produit intérieur brut en 1995¹². Certes, ce secteur se concentre pour l'essentiel dans les pays riches, sur des activités touchant à l'éducation, la santé et l'assistance sociale. Mais on estime que les ONG de solidarité internationale brassent quelque 12 milliards de dollars par an: autant, voire plus que l'aide publique au développement. De ce point de vue, il s'avère indispensable de prendre en compte les acteurs privés transnationaux lorsqu'on cherche à comprendre la diplomatie informelle de l'assistance au tiers-monde.

La diplomatie informelle des ONG

Les ONG ont, en effet, acquis un rôle de plus en plus important sur la scène internationale, à tel point que certains gouvernements les considèrent ouvertement comme des multiplicateurs d'influence. Les États-Unis, notamment, assignent une fonction politique aux associations que finance USAID, à commencer par les plus importantes d'entre elles: CARE et CRS¹³. Initialement fondée par des militaires qui allaient écouler des surplus de l'armée américaine dans l'Europe ruinée de l'après-guerre, CARE a toujours entretenu des relations privilégiées avec le Pentagone. Pendant la guerre du Vietnam, l'association a distribué des vivres aux côtés des GI's puis contribué à regrouper la population dans des «villages de la paix» destinés à isoler les rebelles du Viêt-Cong en les privant du soutien de la paysannerie. À l'époque (1963), les manuels de USAID expliquaient très clairement que les ONG devaient servir à «atteindre des objectifs de la politique étrangère américaine»¹⁴. Dans la perspective de ce qu'on appelait la «guerre psychologique», il n'est donc pas étonnant aujourd'hui de retrouver CARE en Afghanistan et en Irak, pays dont la reconstruction et la stabilisation constituent des enjeux stratégiques pour l'armée américaine.

Bien entendu, la fonction politique des organisations caritatives ne se limite pas à la distribution de vivres en vue de «gagner les cœurs et les esprits» des populations «libérées» par les GI's. Vecteurs du soft power, les ONG acquises à la cause de Washington servent aussi à exporter des valeurs culturelles et des modèles économiques. Directeur de la Fondation Ford et secrétaire d'État à l'Éducation du président John Kennedy en 1961, Philip Coombs allait même jusqu'à souligner l'importance des programmes de développement éducatifs quant au «rayonnement de l'Amérique»¹⁵. À cet égard, fondations privées et organisations caritatives ont joué un rôle non négligeable dans le grand combat des idées face à la «subversion marxiste». En Thaïlande et aux Philippines, par exemple, le soutien financier d'USAID aux ONG locales a permis de contrer les mouvements communistes insurrectionnels en attirant et en employant leurs anciens cadres libérés de prison. La prolifération d'associations a accompagné la marginalisation – pour ne pas dire l'éclatement – des organisations de masse d'obédience marxiste et exercé une influence modératrice en faveur d'un abandon de la lutte armée¹⁶.

Le libéralisme triomphant des années 1980, véritable âge d'or des ONG, a d'ailleurs consacré

et entériné l'influence des acteurs privés dans l'assistance au tiers-monde. Observateurs et chercheurs enthousiastes n'ont pas manqué de souligner les performances des organisations caritatives comparativement à la coûteuse bureaucratie des agences de coopération gouvernementales¹⁷. Les bailleurs de fonds institutionnels, pour leur part, ont préféré financer des ONG plutôt que l'appareil administratif de régimes corrompus et susceptibles de détourner l'aide au développement. Alors que le modèle de l'État-providence était remis en cause dans les pays industrialisés, les gouvernements occidentaux ont laissé à leurs sous-traitants du secteur associatif le soin d'assurer des opérations d'assistance qui étaient autrefois de leur ressort¹⁸. Résultat: les ONG ont de plus en plus dépendu des subventions des pouvoirs publics – un état de fait qui a facilité leur utilisation à des fins politiques.

Aujourd'hui, la mouvance humanitaire paraît trop hétérogène pour qu'on puisse tirer le portrait type d'une association de solidarité internationale. Certaines ONG ne sont que des prestataires de services pour les gouvernements occidentaux. D'autres, qui revendiquent haut et fort leur indépendance, prennent soin de se dissocier des manœuvres d'une «diplomatie par procuration», comme le montrent les études au cas par cas de l'Observatoire de l'action humanitaire¹⁹. La part des fonds dédiés dans la structure financière d'une ONG permet d'apprécier la marge de manœuvre des uns et des autres. Par «fonds dédiés», on entend, en l'occurrence, des subventions destinées à un programme ou à une région en particulier, procédure que les Anglo-Saxons désignent sous le nom d'*earmarking*. Au vu de ses implications, ce pourcentage s'avère très «sensible», à tel point que les ONG le communiquent rarement, si tant est qu'elles publient leur budget. La culture institutionnelle d'une association, quelle que soit la provenance de ses ressources financières, joue aussi une part déterminante. Les relations entre une ONG et les autorités de son pays de siège relèvent parfois de l'osmose. Un directeur exécutif d'Oxfam-USA, association réputée pour son indépendance à l'égard des pouvoirs publics, expliquait ainsi: «Les ONG qui sous-traitent pour le gouvernement américain et reçoivent de lui l'essentiel de leur budget ont une mentalité de fonctionnaires. Elles pensent comme le gouvernement. Elles n'ont pas besoin qu'on leur dise quoi faire pour satisfaire les attentes de Washington»²⁰.

Une efficacité douteuse

À dire vrai, la mission politique que les États bailleurs veulent assigner aux ONG est très controversée. Son efficacité paraît plus que douteuse sur le plan tactique. Si le but essentiel de l'assistance américaine à l'Europe puis au tiers-monde était bien de contenir la poussée soviétique et de protéger le «monde libre», alors l'effondrement de l'URSS en 1991 peut être considéré comme un succès, incitant d'ailleurs les stratèges de Washington à continuer d'utiliser USAID à des fins politiques, cette fois pour combattre le terrorisme et l'islamisme. Mais le lien de cause à effet entre l'aide et l'endigement de la menace communiste n'est nullement prouvé. Dans le même ordre d'idées, les conséquences attendues de la reconstruction de l'Irak ou de l'Afghanistan laissent assez sceptique quant à un éventuel recul du terrorisme islamiste.

Les illusions sur l'effet de levier de l'aide proviennent pour beaucoup du sentiment de supériorité des Occidentaux, qui surestiment leur influence et négligent la capacité des pays pauvres à les manipuler suivant le principe de l'«arroseeur arrosé». Championne du non-alignement, l'Inde, par exemple, a parfaitement su jouer la carte de l'URSS contre les États-Unis pour obtenir une coopération de part et d'autre tout en échappant aux conditionnalités militaires et diplomatiques des donateurs. Malgré son extrême dépendance vis-à-vis d'une assistance qui a représenté jusqu'au tiers de l'investissement public dans les années 1960, New Delhi a réussi à mener sa propre politique de développement dans le cadre d'une économie planifiée et dirigée aux antipodes du modèle libéral des États-Unis, premier bailleur de fonds

du sous-continent. À cette époque, le représentant de l'Inde à l'Assemblée générale des Nations unies votait plus souvent des résolutions en accord avec Moscou qu'avec Washington²¹. Le constat vaut d'ailleurs pour les autres pays en développement du temps de la guerre froide. Les statistiques à ce sujet montrent que le niveau d'aide n'a guère influencé le vote des pays récipiendaires aux Nations unies²².

Le bilan est tout aussi confus lorsqu'il s'agit d'apprécier l'impact économique et social de l'assistance internationale. Les spécialistes admettent que la diversité des études empiriques empêche de généraliser et d'établir un modèle des performances de l'aide. Ce n'est pas parce qu'un programme a bien fonctionné dans un pays donné qu'il aura, à conditions égales, un impact positif dans un autre. De plus, le lien de cause à effet entre l'aide et la croissance économique, la capacité d'épargne ou le niveau d'investissement est, là encore, difficile à prouver; souvent, l'assistance internationale permet seulement d'alléger le fardeau du remboursement de la dette extérieure des pays en développement²³. Conséquence: il faut nuancer le rôle de la coopération américaine dans le succès des tigres asiatiques ou de la reconstruction de l'Europe d'après-guerre. Ces pays disposaient déjà d'un tissu industriel, de réseaux commerçants et d'un savoir-faire technologique qui, d'entrée de jeu, facilitaient leur réinsertion dans des économies marchandes et compétitives. Par contraste, l'Afrique subsaharienne illustre de façon criante les échecs de l'assistance internationale, évoquant un tonneau des Danaïdes dans lequel on estime avoir déversé quelque 300 milliards de dollars d'aide depuis la période des indépendances: malgré ces efforts, les moyennes statistiques de ces quarante dernières années indiquent une progression de la pauvreté et une dégradation de la part du continent noir dans le commerce mondial.

Puissance agricole très faiblement industrialisée, l'Afrique subsaharienne questionne notamment les mérites de l'aide alimentaire, programme phare de la coopération américaine. Celle-ci, on le sait bien, a pour inconvénient de pénaliser la paysannerie locale, gênée par la concurrence de vivres gratuits, et de changer les habitudes de consommation en renforçant la dépendance d'un pays à l'égard des importations de nourriture, comme en Somalie dans les années 1980. Certes, l'assistance internationale a peu d'incidence sur les prix lorsqu'elle bénéficie à des populations démunies qui, de toute façon, n'ont aucun pouvoir d'achat, et elle soulage momentanément la balance des paiements en se substituant aux importations de biens alimentaires²⁴. La revente des vivres distribués sur place ne relève pas, non plus, du détournement quand elle permet effectivement de financer des travaux d'irrigation et d'infrastructures, à l'instar de l'Inde pendant la Révolution verte. La difficulté provient, en fait, de la récupération de l'aide par des dictatures qui l'utilisent pour renforcer leur pouvoir coercitif en sélectionnant les bénéficiaires et en affamant l'opposition, du Zimbabwe à la Corée du Nord aujourd'hui. Là, l'assistance internationale devient un problème, et non une solution.

Sans doute peut-on arguer que l'aide alimentaire n'a pas empêché le redémarrage de l'agriculture chez ses principaux récipiendaires: l'Europe du temps du plan Marshall, la Corée du Sud après 1953 et l'Inde ou Israël dans les années 1970. Mais le tableau change du tout au tout lorsqu'on s'intéresse à la répartition relative de l'assistance internationale, calculée par habitant, et non à son volume en valeur absolue. L'Afrique noire, où l'aide s'est concentrée à mesure que l'Asie rentrait dans des cercles vertueux de croissance économique, ressort alors nettement du lot et met en évidence les grands échecs de l'Éthiopie ou du Sahel, dont les agricultures ne sont pas performantes en dépit d'un soutien ininterrompu depuis plus de trente ans.

Bien entendu, un tel constat ne doit pas dissuader de continuer à assister des populations en danger. Mais il limite les ambitions de l'aide au niveau des seuls secours humanitaires, dans des temps courts, et ne convainc pas de la capacité des États bailleurs à exporter des modèles de développement sur le long terme. L'assistance internationale ne fonctionne sûrement pas

suivant le principe des vases communicants. Le plan Marshall que Tony Blair propose pour l'Afrique laisse rêveur à cet égard. Sous la plume d'un journaliste, on lit même qu'il «manque 50 milliards de dollars par an d'ici à 2015 pour diviser par deux la misère au Sud»²⁵. Par le miracle d'une équation à somme nulle, on pourrait alors croire que le trop-plein de richesses du Nord va alléger la pauvreté en se déversant vers les pays du tiers-monde.

En réalité, le problème du développement de l'Afrique ne se réduit assurément pas à une question de financement et doit prendre en compte les résistances culturelles, la corruption, les conflits armés, etc. Dans un récent rapport qui doit servir de base de discussion au projet du Millénaire des Nations unies pour réduire la pauvreté dans le monde, l'économiste Jeffrey Sachs soutient que la mauvaise gouvernance en Afrique est autant une conséquence qu'une cause du sous-développement. Selon lui, il faut donc augmenter l'assistance internationale pour sortir de ce cercle vicieux. Mais les Américains, eux, veulent concentrer leurs efforts sur les pays dont la rationalité économique permet le développement et où l'aide a moins de risques d'être détournée²⁶.

Le dilemme n'est pas nouveau. Faut-il faire dépendre l'aide de la bonne gouvernance du bénéficiaire? Ou bien doit-on croire que l'assistance internationale va créer les conditions propices au développement et à la démocratie? Dans le premier cas, on risque de pénaliser les victimes car, souvent, les besoins les plus criants se trouvent précisément dans les pays les plus mal gérés. Mais, dans la seconde hypothèse, on surestime encore une fois les effets positifs de l'aide, quitte à se rendre complice des responsables de la coercition et de la corruption dans des économies de prédation. Les inconvénients des deux propositions qui font aujourd'hui débat renvoient dos à dos les moralistes favorables à une augmentation de la contribution des pays riches, d'une part, et les réalistes partisans d'une conditionnalité accrue, d'autre part.

Toute la question tourne, finalement, autour de l'évaluation rétrospective (et lacunaire, il faut l'avouer) de l'impact des programmes financés par la communauté internationale. Mais les objectifs à la fois politiques, économiques et sociaux qu'on veut assigner à l'aide sont souvent contradictoires et empêchent de dresser un bilan d'ensemble. Ce qui est sûr, en tout cas, c'est que, généralement, les programmes les plus susceptibles d'échouer sont ceux dont les conditionnalités économiques et politiques sont les plus fortes – car elles interfèrent, alors, avec les logiques de développement. Bref, à trop vouloir bien faire, on risque toujours le pire...

Marc-Antoine PÉROUSE DE MONTCLOS

L'auteur

Politologue. Chercheur à l'Institut de recherche pour le développement (Paris). Auteur notamment de: *Villes et violences en Afrique sub-saharienne*, Karthala-IRD, 2001; *L'Aide humanitaire, aide à la guerre?*, Complexe, 2001; *Diaspora et terrorisme*, Presses de Sciences Po, 2003.

Notes

1. Peter J.Schraeder, «From Berlin 1884 to 1989: foreign assistance and French, American and Japanese Competition in Francophone Africa», *Journal of Modern African Studies*, vol. 33, n°4, décembre 1995, pp. 539-567.

2. M. F. Millikan et W. W. Rostow, *A proposal: key to an effective foreign policy*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1976.

3. Steven W. Hook, *National interest and foreign aid*, Boulder (Colo.), Rienner, 1995.

4. Sur la façon dont la coopération japonaise a servi à promouvoir l'intérêt national (*kokueki*), voir: Sukehiro Hasegawa, *Japanese foreign aid: policy and practise*, New York, Praeger, 1975, p.7. Sur la façon dont les réparations de guerre versées par le Japon aux pays asiatiques ont été mises sur le compte de l'aide au développement et ont financé des projets réalisés par des firmes nippones, notamment des barrages construits par

- l'entreprise des travaux publics de Kubota Yutaka, la *Nippon koei kabushiki kaisha*, voir: Alan Rix, *Japan's economic aid: policy-making and politics*, New York, St. Martin's Press, 1980, pp. 201 et suivantes.
5. Michtel Wallerstein, *Food for War. Food for peace: US Food Aid in a Global Context*, Cambridge (MA), MIT Press, 1980, p.130
 6. John Catie, *The Political Economy of Food Aid*, Aldershot, Gower, 1982, Uma Srivastava *et al.*, *Food Aid and international economic growth*, Ames, Iowa State, University Press, 1975.
 7. Marc-Antoine Pérouse de Montclos, «Le charme discret des petites îles», *Politique internationale*, n°91, printemps 2001, pp. 381-401.
 8. Parce qu'elle ne dispose pas de grands moyens de la coopération américaine ou même française, l'Autriche s'investit dans les pays, où toutes proportions gardées, l'impact de son aide a plus de chances d'être important.
 9. Paul Moesley, *Overseas aid: its defence and reform*, Brighthon, Wheatsheaf, 1987, p.11.
 10. Ce rapport peut être consulté sur le site: <http://www.hcci.gouv.fr/lecture/note/n1102.html>
 11. Selon USAID, les versements effectués au titre de l'aide au cours de l'année fiscale 1971 avaient rapporté 971 800 000 dollars sous forme d'achats auprès de quelques 4000 entreprises équitablement réparties sur l'ensemble du territoire des États-Unis. Un arrêt de la coopération américaine aurait entraîné une diminution de 7% des exportations et la suppression de 70000 emplois, dont 2000 consultants et 65000 employés d'USAID. Cela aurait également occasionné la perte d'un quart du marché du transport maritime aux mains de compagnies américaines; les universités, elles, auraient dû mettre fin à des contrats d'une valeur estimée de 23 216 500 dollars. Voir: Steve Weissman (ed), *The Trojan Horse: a radical look at foreign aid*, San Francisco Ramparts Press, 1974, pp. 237-240.
 12. Lester M. Salomon, Helmut K. Anheier *et al.* (ed), *Global Society: dimensions of the non profit sector*, Baltimore, John Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999, p.9.
 13. Ces deux organisations avaient respectivement des budgets de 524 et 484 millions de dollars en 2003. En 1976, elles accaparaient 79% des fonds du gouvernement américain alloués à des ONG de solidarité internationale. Depuis lors, USAID a pris soin de diversifier ses partenaires. En 2003 CARES et CRS ne continuaient pas moins de recevoir 27% des financements versés par la coopération américaine à des ONG de solidarité internationale. Voir Robert Gorman (ed) *Private voluntary organizations agents of development*, Boulder (Colo.), Westview Press, 1984, p.55; USAID, *2005 Voluntary Foreign Aid Programs. Report of Voluntary Agencies Engaged in Overseas Relief and Development (The VolAg Report)*, Alexandria (VA), Dimensions International, 2004, Source: www.usaid.gov/our-work/cross-cutting-programs/private-voluntary-cooperation/pub.html#top
 14. Perry Bush, «The political Education of Vietnam Christian Service, 1954-1975», *Peace and Change*, vol. 27, n°2, 2002, p.207.
 15. Philip Hall Coombs, *The Fourth Dimensions of Foreign Policy*, New York, Harper & Row, 1964.
 16. Gerard Clarke, *The politics of NGOs in South-East Asia: participation and protest in the Philippines*, New York, Routledge, 1998, p.207.
 17. Robert F. Gorman, «Private Voluntary Organisations as Agents of Development », in Elizabeth G. Ferris (ed), *Refugees and world politics*, New York, Praeger, 1985, pp. 82-104; David C. Korten, *Getting to the 21st century: voluntary action and the global agenda*, West Hartford (Conn.), Kumarian Press, 1990.
 18. Steven Rathgeb Smith et Lipsky, Michael, *Nonprofits for hire: the welfare state in the age of contracting*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1993. Bernard Hours, *L'idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*. L'Harmattan, 1998.
 19. www.observatoire-humanitaire.org
 20. Joseph Short, cité in Brian Smith, «US and Canadian PVOs as Transnational Development Institutions», in Robert Gorman (ed), *op. cit.* p.164.
 21. Concernant les résolutions où les États-Unis et l'URSS se sont opposés, New Delhi a voté 38 fois dans le camp de Moscou et seulement 19 fois dans le camp de Washington entre 1958 et 1962. Voir: Philip Joh, Eldridge, *The politics of Foreign aid in India*, London, Weidenfel & Nicolson, 1969.
 22. Paul Moesley, *op. cit.*, pp. 35-37.
 23. Howard White (ed), *Aid and Macroeconomic Performance*, Basingtoke, Mc Millan, 1998.
 24. Kunibert Raffer et Hans Wolfgang Singer, *The foreign aid business: economic assistance and development co-operation*, Cheltenham, Elgar, 1996.
 25. Babette Stern, «Le G7 confirme les désaccords entre États-Unis et Europe sur l'aide à l'Afrique», *Le Monde*, 6février 2005, p.5.
 26. C'était déjà la conclusion de *The Economist* dans un dossier consacré à l'aide du 16avril 1999.

Revue des revues de l'adpf, sélection de décembre 2005

- Marc-Antoine Pérouse de Montclos: «La face cachée de l'aide internationale»
article publié initialement dans la revue *Politique internationale*, n°107, printemps 2005.

Traducteurs:

Anglais: Roger Leverdier
Arabe: Khalil Soliman Mohamad
Chinois: Zhu Xiangying
Espagnol: Hilda Becerril
Russe: Ekaterina Duchêne

Droits:

- © Marc-Antoine Pérouse de Montclos pour la version française
- © Roger Leverdier/Institut Français du Royaume Uni pour la version anglaise
- © Khalil Soliman Mohamad/Centre Français de Culture et de Coopération du Caire –
Département de Traduction et d'Interprétation pour la version arabe
- © Zhu Xiangying/Centre Culturel et de Coopération Linguistique de Pékin pour la version
chinoise
- © Hilda Becerril/Centre Culturel et de Coopération de Mexico – Institut Français d'Amérique
Latine pour la version espagnole
- © Ekaterina Duchêne/Centre Culturel Français de Moscou pour la version russe