

Le BA-ba de la politique de développement

L'expert en développement Richard Gerster présente dix idées directrices pour la politique de développement au XXI^e siècle. Tirant des leçons du passé, il montre sur quelles bases la coopération doit désormais s'appuyer.



■ Par Richard Gerster

1. Le développement n'a aucune chance sans une politique économique et sociale cohérente au sein des pays du Sud.

Même pour un éminent représentant d'organisations de développement privées comme Martin Khor, de Malaisie, partenaire de longue date d'Helvetas, «le problème réside aussi dans les pays du Sud». Sur le plan opérationnel, la coopération publique, les œuvres d'entraide et leurs partenaires dans les pays du Sud se heurtent souvent à des obstacles bureaucratiques, des abus de pouvoir et à la corrup-

La pauvreté pose des problèmes au monde qui ne pourront être résolus qu'avec l'ensemble des nations: des enfants des rues à Maputo, Mozambique.

tion. On prend conscience de l'importance des facteurs intérieurs quand on considère l'histoire européenne et les succès économiques des pays émergents. Pour devenir concurrentiel sur le plan international, il faut procéder à de véritables réformes, une petite cure d'amaigrissement ne suffit pas. La répartition très inégale des revenus et des richesses, surtout en matière de propriété du sol, entrave fortement toute lutte contre la pauvreté. L'engagement en faveur de réformes dans les pays du Sud doit impérativement figurer à l'agenda de la politique de développement. Le dialogue politique et de nouvelles formes de coopération ne doivent pas passer pour des sanc-

tions mais être présentés comme des concepts positifs s'inscrivant dans les Objectifs du Millénaire pour le développement.

2. Dans le domaine de la politique de développement, nous ne péchons pas par excès mais plutôt par manque d'eurocentrisme: la manière dont les pays européens se sont développés est souvent ignorée.

La question des conditions historiques et sociales du développement est détermi-

nante. La phase précoce de l'industrialisation européenne, significative pour nous, fournit de précieuses indications. Les sociétés qui ont une chance de se développer sont celles qui abolissent le pouvoir féodal exercé par une petite élite, et qui procèdent à une nouvelle répartition des moyens de production, notamment à une réforme agraire, tout en s'engageant dans une démocratisation. Les progrès de grande portée dans la productivité du travail vont de pair avec une augmentation du pouvoir d'achat et la création d'un marché intérieur. En politique de développement, la priorité va à une réforme agraire, une augmentation du rendement agricole couplée à une industrialisation et une extension du secteur tertiaire.

3. La présence d'un Etat «fort» est déterminante pour le développement.

La force d'un Etat n'a rien à voir avec la dimension de son appareil, de sa réglementation, ou les symboles officiels tels que la Mercedes présidentielle. La force d'un Etat dépend de sa légitimité, de l'acceptation de ses lois, ainsi que de sa capacité et sa volonté à les faire respecter en cas de conflit. La bonne gouvernance suppose un Etat dont les réactions sont prévisibles, un climat politique qui engendre la confiance. Des régimes despotiques et parasitaires comme ceux du Togo ou de la Birmanie, qui servent avant tout à préserver le pouvoir et les privilèges d'une élite, ne peuvent revendiquer aucune légitimité, contrairement à un Etat de droit démocratique au service de sa population. Dans la réalité, on rencontre toutes sortes de variantes entre la dictature parasitaire et le système démocratique. Il s'agit d'en tenir compte dans le dialogue politique et la formulation des conditions. L'idée occidentale de l'Etat de droit repose sur des clauses historiques et sociales qui doivent d'abord être conquises. Compte tenu de cette dimension à long terme et des processus de désintégration sociale actuellement en cours, nous sommes donc obligés de travailler dans et avec des Etats faibles.

4. La clef du développement réside dans l'initiative individuelle et la participation, même lorsque un Etat fort pose des conditions cadres.

Le principe du développement participatif n'a sans doute jamais fait l'objet d'un consensus théorique aussi vaste, suite à la crise du développement en Afrique notamment. Mais les gouvernements autoritaires et les tenants d'un développement au service de l'exportation ou de la politique extérieure n'aiment pas se mettre à l'écoute de la population. Discours et réalité finissent invariablement par diverger. Se souvenir des fonctions fondamentales de l'Etat donne de nouvelles perspectives à l'initiative privée. Une libéralisation digne de ce nom va de pair avec l'ouverture de nouvelles possibilités pour les acteurs de la société civile. C'est aussi vrai pour le secteur privé, qui comprend de petites entreprises informelles. Seule une économie privée florissante est en mesure de créer assez de places de travail pour réduire le chômage endémique et instaurer un marché de l'emploi capable d'absorber les nouvelles générations. Particulièrement pour les économies nationales des pays pauvres et de grande dimension, produire en fonction de ses propres besoins est plus déterminant que miser sur la contribution d'investisseurs étrangers.

5. La détérioration dramatique des termes de l'échange est une cause majeure du recul économique des pays producteurs de matières premières non pétrolières.

Pour l'Afrique subsaharienne, la détérioration des termes de l'échange a entraîné des pertes colossales dues à la chute des prix des produits d'exportation. Dans un contexte économique mondial aussi défavorable, même des gouvernements véritablement réformateurs ne sauraient réussir sans un apport extérieur massif. Des pays asiatiques émergents ont démontré qu'une isolation temporaire du marché intérieur dans le but

de créer une industrie de transformation indigène n'est pas forcément incompatible avec un développement axé sur l'exportation. L'intégration dans le marché mondial des pays économiquement faibles doit se faire progressivement et de manière sélective; elle passe par l'encouragement de la diversification et le traitement sur place des matières premières.

6. Les pays du Nord peuvent très bien soutenir de nouvelles règles économiques mondiales sans mettre en danger leurs propres économies nationales.

Seule une petite part de la prospérité des pays du Nord est due à une forme ou une autre d'«exploitation» des pays du Sud. Le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) estime à 500 milliards de dollars par année la perte de revenu imputable au protectionnisme, aux restrictions des possibilités migratoires, au transfert de technologies et au commerce de services, ainsi qu'à la perte de capitaux due à l'endettement et aux différences de taux d'intérêt. Au seuil du XXI^e siècle, cela représentait 8% du produit national brut (PNB) des pays à bas et moyen revenu, et 2% du PNB des pays à haut revenu. Alors que les dommages causés par l'ordre (ou désordre) économique mondial sont considérables au Sud, les avantages demeurent modestes au Nord. Ces estimations montrent qu'une politique cohérente au service de la lutte contre la pauvreté n'est pas seulement souhaitable, mais supportable sur le plan économique.

7. L'aide internationale au développement ne représente qu'une fraction du revenu qui échappe au Sud en raison d'un ordre économique mondial déterminé par le Nord.

Alors que le PNUD chiffre les pertes provoquées par l'inégalité des échanges à 500

Le défi de la globalisation: les rêves de prospérité et la pauvreté se côtoient à Dire Dawa, Ethiopie.

milliards de dollars par an pour le Sud, l'aide au développement totalisait seulement 78 milliards en 2004, soit 0,25% du PNB. Les sommes versées par l'Allemagne aux Länder de l'ex-RDA après la réunification, suivant un processus analogue aux transferts qui s'opèrent en Suisse en faveur des régions pauvres de montagne, donnent une idée de ce que coûteraient le soutien au développement et l'aide sociale internationale: depuis 1990, l'Allemagne consacre chaque année 200 milliards de marks, soit 6% de son PNB, aux quinze millions de personnes vivant dans ces Länder. Soit bien plus que l'aide au développement dispensée à plus d'un milliard d'habitants du Sud vivant avec moins de un dollar par jour. Consacrer 0,7% du PNB à la coopération au développement et à l'aide internationale, conformément aux exigences de l'ONU, est déterminant pour aider les pays du Sud à lutter contre la pauvreté et atteindre les Objectifs du Millénaire.

8. Il n'existe pas d'alternative à la coopération multilatérale compte tenu de l'internationalisation de larges secteurs économiques et sociaux.

Le renforcement des institutions multilatérales présente un avantage pour les nations économiquement faibles et les petits Etats. La Suisse l'a bien compris avec son entrée (tardive) à l'ONU. Au XXI^e siècle, il ne s'agit pas seulement de renforcer, mais aussi de réformer les institutions multilatérales. La scène mondiale prend de plus en plus de poids. Les institutions internationales ont un problème de légitimation, car leurs fonctionnaires ne sont pas élus par le peuple ou un parlement, mais par les gouvernements. Ce manque de démocratie pèse d'autant

plus que dans certaines institutions comme le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, la souveraineté a échappé aux pays du Sud pour être transférée de facto à Washington. Ce n'est pas un hasard si l'on exige plus de transparence vis-à-vis de la société civile, pour sa participation aux processus multilatéraux, ainsi que l'instauration de parlements multilatéraux. L'échec des conférences de Seattle (1999) et de Cancun (2003) peut déboucher sur un succès s'il entraîne une réforme de l'OMC et d'autres organisations multilatérales.

9. Le Nord doit s'adapter à la mondialisation car une grande partie des pays du Sud prend la société de consommation pour modèle.

La mondialisation est un slogan omniprésent, mais on se pose rarement la question de la manière dont le Nord s'y adaptera du point de vue écologique. Ceux qui s'occupent de politique de développement ont souvent espéré que le Sud opérerait pour d'autres voies. Au sein des cultures alternatives, traditionnelles dans les campagnes ou progressistes dans les villes, il y a certainement des gens susceptibles de devenir des partenaires attractifs pour la coopération. Et toutes les valeurs culturelles, celles du monde musulman en particulier, ne relèvent pas de standards occidentaux. Mais il ne faut pas oublier qu'une grande partie des pays du Sud aspire à la société de consommation, en oubliant largement ses victimes et ses zones d'ombre. Du point de vue de la politique de développement, l'aspiration de ces pays constitue un défi. Le maintien ou l'instauration de modes de vie autosuffisants dans le Sud permettrait au Nord de continuer à exploiter les ressources de

manière intensive. L'autodétermination implique aussi qu'un pays du Sud soit libre d'opter pour le modèle occidental. Cela oblige les pays du Nord à se redéfinir, ils doivent rendre leur évolution compatible avec une réelle mondialisation, procéder à des réformes, s'acheminer vers un développement durable. En d'autres termes, l'essentiel du problème réside dans les pays du Nord.

10. L'incompréhension de mécanismes élémentaires risque d'entraîner la marginalisation d'une politique de développement axée seulement sur la solidarité.

La solidarité peut suffire à ancrer l'action des œuvres d'entraide privées dans la population. Mais sur le plan politique, ce n'est pas un argument suffisant pour développer une coopération publique dépassant le stade de la manifestation rassurante. L'intérêt à long terme de la Suisse réside dans le développement d'une politique en direction du Sud. Cela doit être explicité. De plus, le Nord et le Sud ont des intérêts communs qui doivent être reconnus: dans les domaines écologique, migratoire, sécuritaire et de la paix, et bien sûr sur le plan économique. Faire valoir ses propres intérêts n'autorise pas pour autant une instrumentalisation de la coopération internationale à des fins qui lui sont étrangères. La voie à suivre est périlleuse, il s'agit de garder le cap en tenant compte des besoins du Sud et du Nord. C'est la seule qui confère sa pertinence à la politique de développement du XXI^e siècle.

*Richard Gerster est économiste et conseiller indépendant. Il est l'auteur de plusieurs publications et articles sur les questions de développement. Son dernier livre «Globalisierung und Gerechtigkeit», a été réédité en 2005 aux éditions hep, à Berne. ■
Voir: www.gersterconsulting.ch*

