

Annuaire suisse de politique de développement



Financer le développement par la mobilisation des ressources locales



institut universitaire
graduate institute
d'études du développement
of development studies

IUED

| Vol. 26 N° 2 |

Table des matières

Introduction

De l'aide extérieure à la mobilisation des ressources locales <i>Catherine Schümperli Younossian, Daniel Fino et Jean-Michel Servet</i>	11
--	----

1. Flux financiers: idéologie et faits

Au-delà du trou noir de la financiarisation <i>Jean-Michel Servet</i>	25
Un monde à l'envers: le Sud finance le Nord <i>Bruno Gurtner</i>	57

2. Mobilisation des ressources locales

Comment conjurer la malédiction des ressources naturelles ? <i>Gilles Carbonnier</i>	83
Témoignage Pétrole et industries extractives, la société civile africaine se mobilise <i>Catherine Morand</i>	99
Microfinance: effets mitigés sur la lutte contre la pauvreté <i>Isabelle Guérin, Cyril Fouillet, Isabelle Hillenkamp, Olivier Martinez, Solène Morvant-Roux et Marc Roesch</i>	103
Entry of Foreign Banks in India and China <i>Kavaljit Singh</i>	121
La microassurance: retour sur un besoin essentiel <i>Marc Nabeth</i>	125
Les fonds de garantie, une pratique de solidarité et de mobilisation des ressources pour le développement <i>Jean-Michel Servet</i>	143
Manque de crédit ou manque de profit? L'économie familiale au Vietnam <i>Christophe Gironde</i>	157

3. Rôle de la coopération internationale

Gestion des finances publiques: une contribution à la bonne gouvernance financière <i>Stefan Leiderer et Peter Wolff</i>	175
Le financement du développement par l'aide budgétaire générale: premier bilan et perspectives à moyen terme	197
<i>Eclairage</i> Aide budgétaire et réforme de la fiscalité: l'exemple du Mozambique <i>Jean-Luc Bernasconi</i>	215
Appui budgétaire et Déclaration de Paris: « une question d'échelle ». L'exemple du Mali	217
<i>Eclairage</i> La coopération suisse au Mali: un positionnement original <i>Jean-Luc Virchaux</i>	225
Fiscalité et gouvernance: rôle et impact de la coopération internationale au développement	227
<i>Eclairage</i> Quelques exemples d'engagements de la DDC dans le processus de décentralisation <i>Pascal Raess</i>	247

4. Point d'appui

Le financement du développement: quelques portes d'entrée sur Internet <i>Lucas Oesch</i>	251
--	-----

Au-delà du trou noir de la financiarisation

Jean-Michel Servet*

« A l'heure actuelle, le monde possède les ressources financières, technologiques et humaines pour faire une percée plus décisive en matière de développement humain. Néanmoins, si les tendances actuelles se poursuivent, l'écart entre les objectifs et la réalité sera considérable. »

PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2005*, Paris, Economica, 2005, p. 19.

Les flux de financement du développement¹ ne peuvent provenir que de trois sources complémentaires: de l'épargne intérieure individuelle et collective des pays dits en développement, de sources privées externes (qu'elles soient investissements, prêts, placements, dons caritatifs ou transferts des migrants) et enfin des aides publiques au développement (APD)². Les rapports annuels du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)³, entre autres, affirment de façon récurrente que l'aide publique est insuffisante, compte tenu des besoins exprimés, et qu'une grande partie de celle fournie est modérément liée au développement humain. La réduction de la pauvreté monétaire, de la faim, des maladies et de l'illettrisme ainsi que la lutte contre la dégradation de l'environnement et contre la discrimination à l'encontre des femmes constituent les principaux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) adoptés en septembre 2000 lors du Sommet du Millénaire⁴. Ces Objectifs du Millénaire, impulsés par l'ONU, ont été globalement validés par

* Professeur à l'Institut universitaire d'études du développement (IUED), Genève.

Nous remercions Edoé Djimitri Agbodjan et Xavier Tschumi Canosa pour leur appui documentaire.

¹ Nous utilisons ici le terme « développement », faute de mieux, sans sous-estimer les critiques dont il peut faire l'objet. Voir les travaux réalisés à l'IUED notamment par Gilbert Rist, Marie-Dominique Perrot et Jacques Grinevald. Le présent article sur le financement du développement constitue les prémisses d'un ouvrage à paraître sous le titre *L'aide au développement et le tonneau des Danaïdes*.

² Comme le soulignent Olivier Charnoz et Jean-Michel Severino (directeur général de l'Agence française de développement depuis 2001), l'agrégat APD « est davantage conçu pour mesurer le coût supporté par les donateurs que les ressources transférées *in fine* aux pays en développement – ces deux notions ne se recoupant pas nécessairement. [...] C'est donc sur la base d'un objectif déclaré, et non d'un effet démontré, que les flux d'aide sont comptabilisés » (O. Charnoz et J.-M. Severino, *L'aide publique au développement*, Paris, La Découverte, 2007, pp. 7 et 9).

³ Voir par exemple: PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2005*, Paris, Economica, 2005, p. 79.

⁴ Voir: <http://millenniumindicators.un.org/unsd/mifre/mi_goals.asp>. F. Egil, « Les éléphants de papier. Réflexions impies pour le V^e anniversaire des Objectifs de développement du millénaire », *Politique africaine*, n° 99, octobre 2005, pp. 97-115. J.-M. Servet « Les illusions des Objectifs du Millénaire », in E. Lafaye de Micheaux, E. Mulot et P. Ould-Ahmed, *Institutions et développement: la fabrique institutionnelle et politique des trajectoires de développement*, Rennes, Presses Universitaires, 2007.

les coopérations bilatérales. Un grand nombre d'organisations non gouvernementales s'y sont formellement ralliées, tout en en critiquant les ambiguïtés⁵. La capacité des Etats de mobiliser les ressources nécessaires à ces objectifs est en partie liée aux accords qui ont été ensuite affichés : le Consensus de Monterrey sur le financement du développement en 2002, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en mars 2005⁶ et la *Multilateral Debt Relief Initiative* à la suite du sommet du G-8 en juillet 2005 à Gleneagles, au Royaume-Uni⁷. Le premier donne un contenu à ce que les autres accords internationaux sont supposés devoir permettre d'atteindre. Les ressources nécessaires pour satisfaire ces objectifs d'ici 2015 peuvent être obtenues en accroissant l'aide publique au développement, mais aussi en recherchant de nouvelles sources de financement, y compris en mobilisant les capacités financières des pays en développement, ou, plus certainement, par un compromis entre ces deux propositions dans une proportion variable selon les contraintes politiques, constitutionnelles, fiscales, financières, culturelles, etc., de chaque pays.

Plus que les besoins réels particuliers des pays en développement, ce sont principalement les rapports de force politiques et idéologiques, ainsi que les contraintes imposées par les cycles de production et d'échange des économies dominantes, qui donnent, selon les années et les décennies, un poids relatif plus ou moins important à chacune des ressources. Il y a une dizaine d'années, les placements ou les investissements dans les marchés qualifiés d'« émergents » passaient pour le modèle de développement et de son financement ; l'implantation ou l'essor d'une bourse des valeurs mobilières étaient alors l'emblème supposé d'une prospérité à venir. Aujourd'hui, les placements d'institutions de microcrédit focalisent nombre d'espoirs et un intérêt croissant est porté aux fonds transférés par des travailleurs originaires de pays du Sud⁸ par exemple. Actuellement, le microcrédit est en matière d'effets sur la croissance économique trop souvent une illusion et les transferts des migrants⁹, qui sont le plus fréquemment pour une large partie une consommation différée, le seront tout autant si l'on croit pouvoir en faire un levier principal d'action.

La limite essentielle des propositions avancées aujourd'hui pour relancer le financement et l'aide au développement est qu'elles ont pour caractéristique commune de laisser penser que le développement doit être financé d'abord par un apport externe additionnel, qu'il s'agisse d'aides ou d'investissements. Sont

⁵ F. Lapeyre, « Objectifs du Millénaire pour le développement : outils de développement ou cheval de Troie des politiques néolibérales ? », *Alternatives Sud*, vol. 13, mars 2006.

⁶ Les pays donateurs ont alors convenu, à travers 50 engagements et la définition de 12 indicateurs, d'un cadre à grande échelle pour accroître l'efficacité de l'aide, grâce à ce qui devrait être une harmonisation des aides, leur coordination et leur appropriation par les pays bénéficiaires.

⁷ Les ministres des Finances des pays riches y ont annoncé l'annulation de la dette multilatérale de 18 pays à faible revenu par tête pour un montant de 40 milliards de dollars.

⁸ Cet intérêt marque aussi un souci de contrôler la circulation de ces fonds ou de mieux en connaître la réalité, car certains gouvernements redoutent que ces transferts masquent un financement du « terrorisme international », qui constitue une autre contrainte du temps : à l'équilibre de la terreur entre Est et Ouest a succédé la déstabilisation des rapports internationaux, marquée notamment par les guerres en Asie occidentale. En ce sens on lira avec intérêt : J.-B. Véron, *Rapport sur l'aide au développement 2005-2006*, Paris, Agence française de développement, 2006, pp. 10 et suiv.

⁹ La question des migrations sera au cœur du prochain dossier de l'*Annuaire suisse de politique de développement*. Nous n'abordons pas ici la question des transferts ni celles des cercles vertueux et vicieux des migrations et de leurs effets positifs et négatifs sur les balances des paiements.

très peu prises en compte les potentialités réelles endogènes d'absorption de ces flux et la mobilisation des ressources locales internes. Cette préférence pour les apports extérieurs de fonds n'a rien d'étonnant : elle s'intègre parfaitement aux idéologies néolibérales faisant le lit de la généralisation contemporaine de la financiarisation¹⁰. Ni rien d'original : la problématique du financement externe a été dominante au cours de plus d'un demi-siècle de réflexions sur le développement. Déjà dans sa préface à la deuxième édition en 1962 de *The Theory of Economic Progress*, Clarence E. Ayres, un économiste institutionnaliste, soulignait, sans avoir été entendu, l'erreur d'imaginer que la croissance d'un pays puisse principalement naître d'une mobilisation externe de ressources ; il est faux, écrivait-il, de croire que cela ait été le cas des Etats-Unis et que la première colonie à avoir conquis son indépendance puisse servir de modèle aux pays qui, de prétendus « retardés », devenaient alors « en développement ». En s'appuyant notamment sur un article de Wendell Gordon¹¹, Clarence E. Ayres indiquait qu'entre 1790 et 1900 ce que les investissements à l'étranger rapportaient aux Etats-Unis dépassait l'endettement extérieur du pays ; il concluait : « *This, and not a supply of funds from abroad, is the explanation of the growth of the American economy.* »¹²

Le « bon sens » conduisant à privilégier la nécessité d'un financement principalement externe du développement provient en partie encore d'une confusion entre une logique de longue durée et celle d'une situation d'urgence ou de reconstruction, dominée par des impératifs à court terme et nécessitant de retrouver des capacités détruites¹³. L'idéologie de l'aide compensant une insuffisance d'épargne et de capital apparaît de plus en plus étonnante quand l'on constate que les transferts nets du Sud vers le Nord sont devenus prépondérants. Elle tend aussi à confondre les effets positifs des projets avec les conséquences macroéconomiques de cette extraversion financière.

¹⁰ Le processus de « financiarisation » ne se réduit pas à un essor considérable des marchés financiers, des endettements et des mouvements spéculatifs qui permettent une captation croissante des richesses créées par une infime minorité des entreprises et des personnes. Ce n'est que le haut de l'iceberg. La base de cette financiarisation se nourrit aussi de la monétarisation croissante des budgets familiaux sous la pression de besoins nouveaux et de l'intermédiation financière, y compris pour la protection sociale dans les actes les plus quotidiens de la vie et dans les zones les plus reculées de la planète (en ce sens, voir : J.-M. Servet, *Banquiers aux pieds nus*, Paris, Odile Jacob, 2006, pp. 35 et suiv.). Cette dépendance financière généralisée nécessite d'aborder de façon nouvelle la question globale du financement du développement et plus particulièrement de l'aide et de l'activation des ressources financières locales.

¹¹ « The Contribution of Foreign Investments : A Case Study of United States Foreign Investment History », *Inter-American Economic Affairs*, Spring 1961. En ce sens, voir aussi : P. Dockès, *L'enfer, ce n'est pas les autres !*, Paris, Descartes, 2007, pp. 70-72.

¹² C.E. Ayres, *The Theory of Economic Progress*, new edition, New York, Schocken Books, 1962 [1944], p. XXII.

¹³ L'aide d'urgence pour reconstruire n'est pas seulement destinée aux pays en développement. Plus de 150 pays et organisations étrangères ont envoyé des soutiens aux Etats-Unis après le passage durant l'été 2005 de l'ouragan *Katrina* à La Nouvelle-Orléans. Près d'un demi-milliard de dollars ont alors été promis (dont 100 millions des Emirats arabes unis), mais en fait un quart seulement de cette somme a été effectivement envoyé et en 2007 un bilan des opérations montre que seuls 40 millions ont été utilisés alors que la reconstruction, du fait d'une forte gabegie et surtout d'une incurie des autorités, est loin d'être achevée. Des problèmes analogues à ceux observés dans la gestion de l'aide dans les zones touchées par le tsunami survenu en Asie à la fin de l'année 2004 se retrouvent dans un des pays au revenu par tête parmi les plus élevés. Voir : J. Solomon and S.S. Hsu, « Most Katrina Aid from Overseas Went Unclaimed », *Washington Post*, 29 April 2007.

Trop souvent, les flux de financement du développement sont appréhendés en termes de transfert du Nord vers le Sud et de justice à une échelle internationale, elle-même pensée comme interétatique, alors que d'une part il est possible de mettre en doute le caractère systématiquement positif des effets macroéconomiques internes de cet apport externe et que d'autre part les flux abondent de plus en plus du Sud vers le Nord et que les solutions devraient d'abord être cherchées et trouvées à chaque échelle nationale. La question est donc : A-t-on la volonté et la capacité politiques nécessaires pour mobiliser les forces et faire face aux résistances et aux conservatismes, en vue de financer les objectifs de développement que la communauté internationale s'est donnés, que chaque pays du Sud approuve dans ses plans nationaux stratégiques de lutte contre la pauvreté et que les pays du Nord valident dans leur politique de coopération ? Ce rapport de force politique ne peut pas se limiter aux seules relations Nord-Sud, deux entités aux composantes désormais trop hétérogènes pour (re)faire une unité de type tiers-monde, comme on pouvait le croire au moment où était inventé ce terme par le démographe Alfred Sauvy¹⁴ et qu'il était universellement médiatisé à travers les traductions des *Damnés de la terre* du militant révolutionnaire Frantz Fanon¹⁵. Cette volonté est plus exigeante. Elle passe par une mobilisation des ressources internes dans chacun des pays dits en développement. Or, celle-ci ne peut se réaliser que si la question des inégalités et de la répartition est posée à l'intérieur même de chacun d'eux¹⁶. Les inégalités, qu'exprime le sous-développement, ne sont pas la simple résultante d'une situation économique. Ce serait confondre cause et conséquence. Pour peu que l'on ne se contente pas d'approches macroéconomiques sans dimensions sociales, la pauvreté économique est en grande partie la résultante des inégalités, qu'elles soient discriminations, marginalisations ou exclusions selon les origines – ethnique, géographique, nationale ou religieuse –, la caste, la profession, le sexe ou la position familiale¹⁷.

La première partie de cette introduction au dossier 2007 de l'*Annuaire suisse de politique de développement* esquisse le cadre néolibéral du financement du développement. La deuxième partie présente à grands traits l'évolution de l'aide publique et ses contraintes politiques. La troisième partie interroge les capacités réelles et financières des pays d'absorber les apports extérieurs de financement. Enfin, la quatrième et la cinquième partie sont consacrées à une présentation critique de nouveaux instruments de financement proposés pour accroître les ressources disponibles afin d'atteindre en 2015 ces objectifs qui, aux échelles internationales et nationales, sont devenus la référence incontournable en matière de développement, comme l'ont naguère été le rapport Lester B. Pearson¹⁸ puis le

¹⁴ « Trois mondes, une planète », *France Observateur*, 14 août 1952.

¹⁵ Première édition par François Maspéro, dans ses Cahiers libres, n° 27-28, 1961, 244 p. Préface de Jean-Paul Sartre, pp. 9-26.

¹⁶ Voir l'éclairage historique, notamment : A.G. Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, New York, Monthly Review Press, 1967 ; S. Amin, *L'accumulation à l'échelle mondiale*, Paris, Anthropos, 1970.

¹⁷ La comparaison entre les rapports annuels du PNUD et de la Banque mondiale publiés en septembre 2005 est édifiante. Le *Rapport mondial sur le développement humain 2005* du PNUD, intitulé *L'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités*, met l'accent sur les inégalités, tout comme le *Rapport sur le développement dans le monde 2006* de la Banque mondiale, intitulé *Équité et développement*.

¹⁸ Traduit sous le titre *Vers une action commune pour le développement du Tiers Monde*, Paris, Denoël, 1969, 520 p.

rapport Willy Brandt¹⁹. Comme cela est indiqué dans l'introduction générale de ce volume, il convient, en posant la question du financement, de ne jamais oublier celles de l'évasion fiscale dans les pays du Sud et de l'insuffisante mobilisation de ressources financières qui y sont disponibles et que les élites trouvent plus opportun et profitable de placer au Nord²⁰. Y faire référence, c'est penser autrement le problème du financement du développement et des droits, capacités et exigences d'un développement humain.

Le contexte néolibéral

Nous souhaitons comprendre ici la question du financement principalement par une analyse des logiques qui le soutiennent et des risques systémiques qui en sont la conséquence. Plusieurs pistes critiques peuvent en ce sens être suivies. Il est possible par exemple de montrer : de quelle manière et dans quelle proportion les considérations stratégiques et sécuritaires des pays donateurs l'emportent sur les questions de développement humain ; comment l'imprévisibilité de l'aide et son absence de coordination peuvent nuire à son efficacité ; comment l'aide est assortie de conditions²¹ et comment en particulier elle sert à promouvoir des objectifs commerciaux des pays donateurs ; comment la mauvaise gestion, par pénurie de personnel qualifié, par absence de stratégies nationales efficaces ou du fait de la corruption et de positions rentières et captatrices des élites, limite l'impact de l'aide apportée. Certes, même si certains indicateurs laissent penser que l'efficacité de l'aide s'est accrue, ces questions sont toujours d'actualité. Toutefois, notre fil rouge sera ici en amont des problèmes que nous venons d'évoquer. Nous nous situerons du côté de leurs causes ou de ce qui les renforce. Il y a une génération, nous aurions pu parler de néocolonialisme, comme Tibor Mende dans *De l'aide à la recolonisation. Les leçons d'un échec*²². Il s'agit aujourd'hui de la pression du néolibéralisme²³ et de son corollaire, l'accroissement cumulatif des inégalités, tant internes qu'internationales²⁴. Le véhicule de cette idéologie est largement porté par les marchés financiers²⁵.

¹⁹ Traduit sous le titre *Nord-Sud. Un programme de survie*, Paris, Gallimard, 1980.

²⁰ A. Dulin et J. Merckaert, *Biens mal acquis... profitent trop souvent. La fortune des dictateurs et les complaisances occidentales*, Paris, Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), 2007.

²¹ Le PNUD indique que les coûts de l'aide liée pour les pays à faible revenu est de 2,6 milliards de dollars par an, soit alors un prélèvement annuel de 8% de l'aide. Pour la seule Afrique, il s'agit de 1,6 milliard de dollars (PNUD, *op. cit.*, p. 80).

²² Paris, Seuil, 1972.

²³ De nombreux auteurs critiques de la mondialisation assimilent à tort libéralisme et néolibéralisme ; la différence essentielle est que pour le mouvement libéral tel qu'il a été défini à partir du XVIII^e siècle, l'intervention publique est un cadre nécessaire aux activités privées alors que les néolibéraux ont pour ambition de l'éradiquer. Ainsi Friedrich von Hayek a proposé en 1976 la dénationalisation des monnaies et la mise en compétition des monnaies bancaires privées.

²⁴ Selon le PNUD, « les 500 personnes les plus riches du monde ont un revenu combiné plus important que celui des 416 millions les plus pauvres [...] les 2,5 milliards d'individus vivant avec moins de 2 dollars par jour – 40% de la population mondiale – représentent 5% du revenu mondial. Les 10% les plus riches, qui vivent presque tous dans les pays à revenu élevé, comptent pour 54% » (PNUD, *op. cit.*, p. 4).

²⁵ Cette « financiarisation » porte en elle un risque de crise généralisée propagée par les marchés financiers.

Néolibéralisme et financiarisation croissante

Tant pour ce qui est du diagnostic que des remèdes proposés, au-delà de l'absence d'une critique forte des Objectifs du Millénaire et de leurs modalités de financement, la prégnance du néolibéralisme est considérable. Même si cette idéologie est fortement amendée par une reconnaissance en de nombreux domaines de l'impossibilité d'éradiquer les interventions publiques²⁶ et par le rôle conféré à l'aide publique au développement et par des propositions de financement par taxation, l'action privée est généralement pensée comme étant par nature d'une efficacité supérieure et préférable aux actions collectives impliquant la puissance publique ; les formes mutualistes et coopératives sont très largement ignorées²⁷ alors que la nouvelle économie solidaire reste en matière de financement international très limitée²⁸. L'interventionnisme gouvernemental, que les acteurs et les décideurs des années 1950 et 1960 avaient privilégié comme moteur essentiel de la croissance à travers les planifications centrales, les crédits ciblés des banques publiques de développement, les agents locaux de développement et leurs actions d'animation, en particulier rurale, et les coopératives contrôlées par les Etats, est aujourd'hui généralement au mieux accepté comme un pis-aller ; cela explique sans doute en partie les résistances aux initiatives financières, comprises comme un retour des Etats par la contrainte fiscale.

La médiatisation considérable du microcrédit²⁹ comme facteur supposé d'essor du micro-entrepreneuriat, en particulier durant l'année 2005, déclarée Année internationale du microcrédit³⁰, et à l'automne 2006, après l'attribution du prix Nobel de la paix à la Grameen Bank et à son fondateur, Muhammad Yunus, est une illustration des illusions entretenues sur les capacités de l'action privée, qui vont bien au-delà des seuls pandits néolibéraux. Une croyance largement partagée par les tenants du microcrédit est que la dotation en capacités économiques que les prêts octroieraient permettrait à la fois un accroissement des revenus par un effet multiplicateur et une autonomie plus grande des personnes, qui serait à son tour un facteur positif dans la génération des revenus³¹. La sympathie pour

²⁶ Ce que la Banque mondiale reconnaissait déjà dans son *Rapport sur le développement dans le monde 2002* (Paris, Eska, 2002). L'intervention publique était alors pensée comme nécessaire aux marchés. Le *Rapport sur le développement dans le monde 2007* devrait aller beaucoup plus loin dans ce domaine en légitimant l'apport des interventions publiques en tant que telles.

²⁷ Voir : J. Prades, *Compter sur ses propres forces. Initiatives solidaires et entreprises sociales*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 2006.

²⁸ Le financement international apparaît en creux dans : J.-L. Laville *et al.*, *Dictionnaire de l'autre économie*, Paris, Gallimard, 2006.

²⁹ Le microcrédit se définit par ses opérations de prêt. Il est un des services de la microfinance à côté de la microassurance, des transferts des migrants et de services d'épargne. Voir notamment : J.L. Fernando (ed.), *Microfinance: Perils and Prospects*, Routledge Studies in Development Economics, London, Routledge, 2006 ; B. Armendariz de Aghion and J. Morduch, *The Economics of Microfinance*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2005 ; J.-M. Servet, *Banquiers aux pieds nus, op. cit.* L'expression « inclusion financière », qui désigne un processus d'extension de l'accès aux services financiers, gagne aujourd'hui du terrain dans les organisations de coopération.

³⁰ Cette résolution a été adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 22 février 1999 (résolution 53/197) sur un rapport de la Deuxième Commission (A/53/613). Certains – la coopération suisse notamment – ont milité pour que 2005 soit désigné comme Année de la microfinance. Sans succès.

³¹ Contre cette illusion, voir notamment : J.L. Fernando (ed.), *op. cit.* ; I. Guérin and J. Palier (eds.), *Microfinance Challenges: Empowerment or Disempowerment of the Poor ?*, Pondichéry, Institut français de Pondichéry, 2005 ; J.-M. Servet, *Banquiers aux pieds nus, op. cit.* Des systèmes de monnaies

le microcrédit provient aussi d'une préférence marquée pour les processus décentralisés par rapport aux interventions publiques gouvernementales (le micro-emprunteur est supposé libre dans ses décisions d'affectation des ressources), alors qu'en fait sans les soutiens publics directs ou indirects à la microfinance³² moins de 10 %, voire moins de 5 %, des organisations seraient pérennes et leur expansion aurait été beaucoup plus faible.

Le poids des marchés financiers

Globalement, une confiance très forte est accordée aux intermédiaires financiers³³ privés et aux marchés de capitaux, non pas d'abord pour capter de façon endogène des ressources du Sud et faciliter leur investissement local, mais surtout pour y apporter des ressources externes pensées comme nécessaires au développement, le Sud étant considéré comme un champ d'extension des placements et de la financiarisation.

Compte tenu du rôle accordé aux institutions financières, elles deviennent des interlocuteurs privilégiés des bailleurs de fonds pour encourager les acteurs économiques privés à accroître les grandeurs économiques qui sont supposées être le support du bien-être³⁴. C'est par le biais de ces financements soutenant le plus possible les initiatives individuelles que seraient données le plus et le mieux les impulsions permettant de réduire la pauvreté et les disparités entre les sexes, de développer un tissu d'entreprises, de reconstruire après des catastrophes naturelles ou civiles³⁵, d'améliorer la formation et l'état sanitaire, de réduire le réchauffement climatique, d'accroître l'efficacité énergétique, etc.

Le rôle accordé aux marchés boursiers dans le financement du développement mérite ici d'être plus particulièrement interrogé. Le nombre de pays dotés d'une

locales, comparables au système suisse WIR, seraient sans doute plus efficaces pour permettre un développement localisé mais les coopérations multilatérales et bilatérales n'en ont pas encore saisi les potentialités. Voir : J. Blanc (dir.), *Exclusion et liens financiers. Monnaies locales. Rapport 2005-2006*, Paris, Economica, 2006.

³² B. Balkenhol, *Microfinance and Public Policy: Outreach, Performance and Efficiency*, New York, Palgrave Macmillan, à paraître en 2007.

³³ Par intermédiaires financiers, on doit comprendre ici les établissements de crédit (banques et institutions de microfinance). Leur rôle d'intermédiation est temporel et spatial par la transformation des dépôts en des crédits de maturité plus longue et par les liens qu'ils établissent entre des espaces éloignés.

³⁴ J. Schimmel, « *Development as Happiness* ». *Bonheur et analyse de la pauvreté, de la richesse et du développement*, mémoire de DEA, Genève, Institut universitaire d'études du développement (IUED), 2006. Notons le paradoxe apparent qui fait que les habitants de la Colombie, pays où les taux d'insécurité et de criminalité sont parmi les plus élevés au monde, se déclarent parmi les plus heureux de la planète. Sans doute le sentiment d'une proximité de la mort permet-il de mieux jouir de chaque instant d'une vie raréfiée... Faut-il financer le développement humain ou le bonheur ?

³⁵ Un des éléments les plus surprenants dans les attendus du Comité Nobel attribuant le prix au professeur Yunus et à la Grameen Bank, qui illustre une méconnaissance répandue de la réalité contemporaine de la microfinance en général et du microcrédit en particulier, est qu'aucune référence n'y est faite au rôle essentiel du microcrédit dans les situations postconflit. Or, cette technique financière originale a été un facteur de retissage des liens sociaux au Cambodge, en Ouganda, en Bosnie, au Rwanda... mais aussi au Bangladesh. La Grameen Bank a été créée juste après la partition du Pakistan, qui avait plongé le nouvel Etat dans la guerre et une crise profonde. Le regard du Comité Nobel est porté essentiellement sur les fondements économiques du microcrédit et de la pauvreté. Voir l'étude d'E.D. Agbodjan, *La microfinance dans l'après-conflit*, mémoire de DEA, Genève, Institut universitaire d'études du développement (IUED), 2006.

bourse des valeurs mobilières est passé entre 1990 et 2005 de 69 à 115 et, dans le même temps, le rapport moyen entre capitalisation boursière et produit intérieur brut a doublé (92,34 % contre 46,30 %) ³⁶. Toutefois, si la capitalisation boursière est croissante, y compris pour des pays à faible revenu, le drainage des capitaux par les bourses de valeurs bénéficie principalement aux pays les plus riches : dans la capitalisation boursière mondiale (équivalente à 41 017 milliards de dollars en 2005) la part des pays développés est certes tombée de 98,52 % en 1990 à 93,88 % en 2005 et dans le même temps celle des pays à bas revenus a augmenté de 0,47 % à 1,57 %, mais exprimé en milliards de dollars, cela représente de passer de 9 853 à 38 511 pour les premiers, et seulement de 47 à 643 pour les seconds. Dans la capitalisation boursière mondiale, la part de la capitalisation boursière de l'ensemble des pays en développement est passée de 1,48 % à 6,12 % et, en chiffres absolus, de 148 milliards de dollars à 2 509. Autrement dit, alors que la capitalisation boursière des pays développés s'accroissait de 28 658 milliards de dollars, celle des pays en développement ne s'accroissait que de 2 361 milliards de dollars ³⁷, soit un écart de 12 à 1. Disons-le autrement, si l'on situait la capitalisation boursière de la *General Electric* dans la liste des places boursières, elle se trouverait après la Corée du Sud, l'Inde, la Chine ou Hongkong (dont les capitalisations boursières respectives sont comparables à celle de la Russie), mais entre Taiwan et le Mexique et devant Singapour, la Malaisie, l'Indonésie, l'Égypte, le Pakistan ou l'Argentine. Si les bourses d'Inde ou de Chine voulaient concurrencer les bourses des États-Unis, il faudrait que chaque année pendant un quart de siècle leur capitalisation s'accroisse de 25 % alors que le rythme d'accroissement aux États-Unis ne serait que de 8 %.

Le néolibéralisme et la forme particulière qu'il revêt aux États-Unis sous les deux présidences de Bush Junior ont engendré une austérité globale ³⁸ dont le vecteur est en grande partie financier. Dans l'organisation financière contemporaine, une importance considérable est accordée à la liquidité, ce qui détache la finance des contraintes directes de la production ³⁹. La finance n'est pas centralement mise au service de la production. Elle n'est donc pas au service de la satisfaction des besoins humains, ni localement ni globalement. La volatilité des

³⁶ F. Morin, *La financiarisation du développement et l'extension du capitalisme de marché financier*, contribution aux 2^{es} Journées du développement du GRES (Groupement de recherches économiques et sociales), Bordeaux, 23-24 novembre 2006, p. 7. Ce taux est beaucoup plus élevé à Hongkong (484,73 %), en Suisse (225,68 %), en Belgique (210,67 %) et en Arabie saoudite (208,57 %) qu'il ne l'est aux États-Unis (131,06 %), en Corée du Sud (91,18 %), en France (88,01 %) ou au Japon (81,63 %).

³⁷ F. Morin, *op. cit.*, p. 11.

³⁸ Selon R. Pollin, le taux de croissance global des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (en excluant la Chine, dont les politiques ne peuvent pas être qualifiées de néolibérales étant donné le poids des interventions publiques) était de 5,5 % entre 1961 et 1980 et dans l'ère néolibérale, entre 1981 et 1999, de 2,6 % seulement, et le taux de croissance par tête y est tombé entre ces deux périodes de 3,2 % à 0,7 % (R. Pollin, *Contours of Descent, U.S. Economic Fractures and the Landscape of Global Austerity*, London ; New York, Verso, 2005, p. 131).

³⁹ Remarquons que cette critique est déjà faite par des auteurs comme Karl Polanyi dans *The Great Transformation* (1944) ou comme Talcott Parsons et Neil Smelser dans *Economy and Society* (New York, The Free Press, 1956 – « *To demand absolute liquidity is to give the security of the funds priority over the commitment to the productive process* », p. 126, voir aussi pp. 163 et suiv.). Voir aussi l'analyse faite par N. Boukharine (1888-1938) dans *L'économie politique du rentier. Critique de l'économie marginaliste*, Paris, Etudes et Documentation Internationale, 1967.

marchés financiers est l'illustration de ce type de logique chrématistique, que l'on trouve aussi dans l'essor de spéculations sur des indices climatiques, sur des matières premières réduites à l'état de titres financiers et même, désormais, sur des sociétés de microcrédit⁴⁰. Cette soif de titres pour répondre aux besoins des formes contemporaines de financiarisation masque la distance de plus en plus béante entre la sphère réelle et la sphère financière et les risques que cette situation foment⁴¹.

Cela explique aussi le drainage de ressources financières pour combler les déficits publics⁴² et commerciaux des Etats-Unis⁴³. Si les Japonais détiennent encore 36,2 % des bons du Trésor américain, la proportion du financement de la dette publique américaine par la Chine, par la Corée du Sud et par Taiwan notamment est croissante, avec respectivement 11,2 %, 4,1 % et 3,4 % des bons du Trésor américain détenus. Ces souscriptions de bons du Trésor américain appuient le dollar. La sous-évaluation de ces devises d'Asie orientale favorise leurs exportations vers les pays dits développés, et en particulier vers les Etats-Unis qui ainsi soutiennent la croissance de certains d'entre eux. L'accroissement de la demande de titres financiers (pour les placements des caisses de retraite par capitalisation, pour la couverture des risques, pour placer des masses considérables d'épargne qui ne sont pas productivement investies) permet une hausse des cours et crée une prospérité largement factice via la croissance des indices boursiers et du prix des biens immobiliers. On assiste ainsi à un drainage des ressources via les structures financières. Cette forme de financiarisation et de concentration de dettes donne une primauté à la monnaie et aux institutions qui contrôlent la monnaie dominante jusqu'à ce que, à défaut de restructurations douloureuses, une succession de crises monétaires et financières profondes et l'incapacité d'Etats, minés par le néolibéralisme, d'y faire face ne produisent un effondrement de ces châteaux de cartes financiers à échelle planétaire. Se posera alors de façon inattendue par la plupart des experts la question des créances et dettes publiques et privées. Comme dans toute situation spéculative, un déséquilibre même de faible ampleur entre demande et offre de titres peut suffire à provoquer un effondrement de taille. Une crise financière majeure n'apparaît plus seulement comme une hypothèse académique farfelue, comparable à la construction d'un modèle économique

⁴⁰ La transformation en société anonyme de Compartamos, une organisation à but non lucratif, et son introduction en bourse en 2000 ont permis aux premiers actionnaires de cette institution mexicaine de microfinance ayant 600 000 clients, grâce à des taux d'intérêt proches de 100 % par an et un réinvestissement des profits, de multiplier en six ans par 300 leur mise de fonds initiale et d'empocher une plus-value de 450 millions de dollars. Voir : <<http://www.microfin.com/compartamos>>.

⁴¹ Leurs effets dans la vie quotidienne des populations ont été jusqu'ici peu analysés, en dehors de la crise en Argentine.

⁴² La présidence de Bill Clinton s'était achevée par trois années d'excédent budgétaire (1998-2000); cela ne s'était pas produit depuis la présidence d'un autre démocrate, Harry Truman (1947-1949). Le surplus de 236 milliards de dollars en 2000 s'est réduit à 127 milliards en 2001 et est apparu un déficit de 158 milliards en 2002, dû en grande partie aux réductions d'impôts pour les plus riches Américains et accentué depuis avec l'intervention américaine en Irak à partir de 2003. Sur cette contrainte sous-jacente aux questions de financement, nous renvoyons ici à l'analyse menée par R. Pollin, *op. cit.*, en particulier pp. 108-124 et 208-218.

⁴³ En 2006, la dette publique américaine est détenue pour 44,2 % par des étrangers alors que ce n'était le cas que pour 14,8 % en 1985, 18,3 % en 1990 et 31 % en 2000. Voir : Executive Office of the President of the United States, *Budget of the United States Government : Fiscal Year 2008 : Analytical Perspectives*, Washington, DC, US Government Printing Office, 2007, p. 235.

artificiel⁴⁴ où tous les prix seraient négatifs par exemple. Cette crainte a pénétré des organisations telles que le Fonds monétaire international, la Banque mondiale ou la Banque des règlements internationaux et nul ne peut aujourd'hui prétendre connaître parfaitement le degré de résistance et de résilience des systèmes financiers à une crise générale⁴⁵, c'est-à-dire qui ne serait plus seulement régionale ou sous continentale⁴⁶ comme au Mexique en 1994-1995, en Thaïlande en 1997, en Indonésie, en Corée du Sud et en Malaisie en 1997-1998, en Russie en 1998, au Brésil en 1998-1999 et en Argentine en 2001-2002⁴⁷. Tout juste pourrait-on affirmer que la financiarisation plus faible du continent africain l'affecterait moins que les pays les plus *avancés*. Il serait donc fort erroné d'oublier que le financement du développement ne peut pas être saisi en dehors de cette dimension du financement de l'économie, compris à une échelle mondiale et dans ses spécificités contemporaines.

Une absence d'hétérodoxie alternative forte

Il serait faux d'imaginer que le système financier contemporain est simplement le jouet des institutions centrales du Consensus de Washington (Banque mondiale et Fonds monétaire international d'une part, Trésor et Réserve fédérale américains d'autre part) qui assujettiraient le reste du monde demeuré passif. Cette domination n'est possible qu'avec le consentement, voire l'appui, du plus grand nombre de gouvernements locaux⁴⁸. Les grandes réunions des chefs d'Etat ou de gouvernement sont peut-être moins importantes par les décisions qui y sont prises que par la prégnance des arguments néolibéraux qu'elles véhiculent et diffusent. Peu de leaders osent s'y démarquer de l'orthodoxie dominante, sans doute autant par ignorance et conformisme que par manque de courage politique et par crainte des sanctions de la communauté financière internationale qui pourraient s'ensuivre.

Les possibilités d'expansion de la financiarisation néolibérale paraissent donc sans limite⁴⁹, un peu à la manière des utopies, dans le royaume de France au XVIII^e siècle, de *projeteurs* comme John Law, qui séduit le Régent, ou Charles

⁴⁴ Il convient ici de bien distinguer artifice et abstraction. En ce sens, voir : E. Mounier, *Manifeste au service du personnalisme*, in *Œuvres 1931-1939*, Paris, Seuil, 1961, pp. 479 et suiv.

⁴⁵ Pour comprendre le scepticisme face à la possibilité de cette crise financière générale, il suffit de le comparer à l'optimisme quasi général qui régnait avant 1973 dans les pays dits développés sur les capacités des autorités monétaires et économiques publiques de maîtriser les fluctuations conjoncturelles et de juguler une crise des échanges et de la production, jusqu'à la croyance alors largement répandue que les cycles économiques avaient quasiment disparu. On a d'ailleurs préféré parler de « crise du pétrole » pour ne pas s'interroger sur ses causes fondamentales, liées à l'organisation de la production, des échanges et de leur mode de financement. Le néolibéralisme a rendu évidentes ces purges périodiques du système, avec la montée de la précarité qui les accompagne.

⁴⁶ P. Isard, *Globalisation and the International Financial System: What's Wrong and What Can Be Done*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 119 et suiv.

⁴⁷ Pour une étude de formes de résistance populaire à une crise financière, voir : M. Luzzi, *Réinventer le marché ? Les clubs de troc face à la crise en Argentine*, Paris, L'Harmattan, 2005.

⁴⁸ Voir sur ce point l'analyse de R. Pollin (*op. cit.*) et les exemples de politiques de résistance menées par les gouvernements d'Argentine et de Malaisie (pp. 218-221). Voir aussi : P. Isard, *op. cit.*

⁴⁹ E. Baumann et J.-M. Servet, « La microfinance, une extension des marchés financiers. Réflexions à partir d'expériences sur trois continents (en Géorgie, en Inde et au Sénégal) », in V. Hernandez et al. (dir.), *Turbulences monétaires et sociales. L'Amérique latine dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, 2007.

Joseph Mathon de La Cour, qui resta inconnu⁵⁰. Les solutions aux problèmes du temps sont supposées passer par les marchés financiers, qu'il s'agisse de placements boursiers diversifiés à travers toute la planète pour alimenter les fonds de futures retraites, d'un marché des droits de polluer, des titres de dette publique pour couvrir des dépenses militaires croissantes⁵¹ alors que les pressions fiscales sont invitées à décroître (au profit des plus fortunés⁵² et au détriment des dépenses de protection sociale, de santé et d'éducation, etc. – les grandes victimes de prétendus équilibres budgétaires), entre autres exemples. La promotion de changements dans les formes d'organisation et les rapports de pouvoir, par exemple pour ce qui est des institutions financières internationales, n'est pas sur l'agenda des chefs d'Etat et de gouvernement, pas plus qu'une plus grande justice fiscale dans les pays dits en développement et une taxation des entreprises transnationales pratiquant l'évasion fiscale⁵³ et contribuant activement à détériorer les conditions de vie du fait d'une exploitation lucrative de la planète.

Si la pression des idéologies néolibérales et le poids des intérêts qui en font la promotion sont considérables, les résistances à une nouvelle transformation des sociétés humaines en un « grand marché »⁵⁴, dont la finance serait le vecteur principal, sont fortes ; les critiques à l'encontre des conséquences de cette financiarisation se multiplient sans pour autant qu'apparaissent à une vaste échelle de véritables et puissantes résistances ou alternatives à cette financiarisation généralisée. D'une certaine façon, et chacun à sa manière, les gouvernements de la Chine et de l'Inde mettent plus de 40 % de la population mondiale à l'abri des recettes néolibérales car dans les deux cas le poids des interventions gouvernementales est considérable. Toutefois, dans l'un et l'autre cas on assiste à une financiarisation massive qui contribue, nous l'avons vu, au financement de l'économie américaine et, en leur sein, à des formes inédites de paupérisation à travers une croissance de nouvelles précarités et déshumanisations.

L'aide publique soumise aux trois d: diplomatie, défense et développement

Contrairement à nombre d'idées reçues, la question essentielle n'est sans doute pas : Peut-on distraire une partie de la richesse du Nord vers le Sud, autrement dit dispose-t-on des moyens de financer ce qui permettrait d'atteindre des normes contemporaines en matière de développement humain, en particulier pour ce qui est de la santé, de l'éducation, de l'environnement, etc., et qui créerait les conditions d'activités génératrices de revenus additionnels ? La réponse à

⁵⁰ J.-M. Thiveaud, « Crédit universel et utopies financières : rêves d'actuaire au siècle des Lumières », *Revue d'économie financière*, n° 14, automne 1990, pp. 221 et suiv.

⁵¹ Le PNUD établit une comparaison entre le montant des dépenses militaires et celui de l'aide au développement dans les pays développés en 2003 : ce rapport est globalement de 10 pour 1, avec des différences importantes car il est de 25 pour 1 aux Etats-Unis, de 10,8 pour 1 en Italie, de 10 pour 1 au Portugal, de 8,3 pour 1 au Royaume-Uni, de 6,2 pour 1 en France, de 2,4 pour 1 en Suisse, de 2,1 pour 1 en Belgique et de 1,8 pour 1 au Danemark (PNUD, *op. cit.*, p. 98).

⁵² Cet avantage est double : d'une part par la diminution de la pression fiscale et d'autre part par le poids croissant, dans les budgets, du paiement des intérêts de la dette publique. En limitant les capacités disponibles dans les ressources publiques pour une action des gouvernements, l'endettement des Etats joue un rôle antidémocratique.

⁵³ Sur cette question, on consultera avec grand intérêt les contributions et propositions du Réseau mondial pour la justice fiscale. Voir : <<http://www.taxjustice.net>>.

⁵⁴ Voir en ce sens la préface de J. Stiglitz à la nouvelle édition de *The Great Transformation* (2002).

cette interrogation ne pourrait être que positive. Le montant global annuel de l'aide publique au développement était en moyenne depuis 2000 d'un montant presque équivalent... à la moitié des achats chaque année de billets de loterie dans le monde et inférieur au dixième des dépenses totales d'armement en une année sur la planète. Pour prouver que le monde dispose des ressources pour atteindre certains objectifs de lutte contre la pauvreté, donnons des exemples du coût de quelques-unes de ces mesures. Selon le *Rapport mondial sur le développement humain 2005*, amener un milliard de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour au-delà du seuil de pauvreté extrême ne coûterait que 300 milliards de dollars, soit 1,6 % du revenu des 10 % les plus riches parmi la population mondiale⁵⁵. Entre 1990 et 2004, dans les pays développés, le revenu par habitant a augmenté de 6070 dollars alors que l'aide par habitant y a diminué d'un dollar⁵⁶. Prenons l'exemple du financement des besoins jugés essentiels en matière de santé, qui sont évalués à 30 dollars par personne en moyenne⁵⁷. Les seules dépenses actuelles de recherches sur le VIH sida représentent trois jours de dépenses militaires alors que ce virus tue chaque année 3 millions de personnes. Les dépenses de santé dans les pays à faible revenu sont de 11 dollars environ par tête et varient entre 3 et 10 dollars par habitant en Afrique subsaharienne. Au Mali, où la moitié de la population vit avec moins d'un dollar par jour, satisfaire les besoins de santé de base coûterait 26 dollars par habitant, soit un coût global du dixième du revenu national environ. Pour permettre un enseignement primaire pour tous, les pays en développement devraient consacrer 4 % de leur produit intérieur brut à l'éducation⁵⁸. Pour donner accès à l'eau potable à plus d'un milliard d'humains qui ne l'ont pas et aux 2,6 milliards d'humains actuellement dépourvus d'équipements d'assainissement, il faudrait dépenser pendant une décennie un peu moins de 7 milliards de dollars par an; cette somme, qui pourrait sauver 4000 vies humaines par jour en diminuant l'exposition aux maladies infectieuses, est inférieure à l'achat de parfums par les Européens, à la consommation de crèmes glacées aux Etats-Unis ou au montant annuel que les Américains consacrent à la chirurgie esthétique⁵⁹. Ce qui est qualifié de « dépenses pour le développement » devrait être pensé comme des investissements pour le développement, et ce transfert de richesses est possible parce que aujourd'hui les riches s'enrichissent beaucoup plus vite que les plus pauvres ne s'appauvrissent.

L'évolution de l'aide publique au développement

Exprimée en termes réels (en milliards de dollars constants), l'aide publique au développement a augmenté du début des années 1960 jusqu'à 1992. Elle a alors atteint un sommet d'environ 65 milliards de dollars, puis a diminué en tombant à 48 milliards en 1997. Exprimée en pourcentage du revenu national

⁵⁵ PNUD, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 8.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 84-85.

⁵⁸ Le *Rapport sur le développement humain 2005* parle à ce propos d'un « trou budgétaire » de 5 à 7 milliards de dollars, dont 4 milliards pour les seuls pays à faible revenu (p. 89). Il souligne aussi que l'effort en termes budgétaires est très différent d'un pays à l'autre. Le pourcentage du PIB que l'Ethiopie consacre à l'éducation est le double du pourcentage respectif du Tchad.

⁵⁹ PNUD, *op. cit.*, pp. 8 et 98.

des pays, cette diminution est forte. A l'équilibre de la terreur entre Est et Ouest a succédé une déstabilisation des rapports internationaux, marquée par une fragmentation et la fin de la bipolarité⁶⁰. Aujourd'hui, les nouveaux acteurs de la diplomatie internationale tendent à renationaliser les politiques d'aide au développement. La contrainte de financer les investissements dans l'Europe orientale « libérée » a été suivie par celle de financer les guerres en Asie occidentale et les opérations dites de reconstruction afférentes, qui drainent des ressources publiques de plus en plus considérables⁶¹. Parmi les 22 Etats membres de l'OCDE réunis dans le Comité d'aide au développement en tant que pays donateurs, l'aide publique au développement est passée de 0,35 % de leur revenu national en 1990 à 0,22 % en 2000. Sur ces 22 Etats, seuls 5 (Norvège, Pays-Bas, Danemark, Suède et Luxembourg) atteignaient déjà l'objectif fixé en 1970 d'un niveau d'aide publique de 0,70 % de leur produit national brut⁶². Depuis le tournant du millénaire, l'aide publique a connu une progression notable jusqu'en 2005 (106,8 milliards de dollars), puis elle a diminué. Incontestablement, la définition des Objectifs du Millénaire a contribué à une prise de conscience internationale des besoins : entre 2002 et 2004, l'aide publique au développement a augmenté de 12 milliards de dollars – mais elle a régressé de 5,1 % entre 2005 et 2006. Remarquons que les allègements de dette ont pesé statistiquement de façon considérable dans l'accroissement de l'aide en 2005⁶³ et que sur les 103,9 milliards de dollars d'aide publique au développement apportée en 2006 (soit 0,30 % du revenu national brut des pays membres du CAD), 19,2 milliards ont servi à des allègements de dette, dont notamment des remises de dette consenties au Nigeria – 11 milliards de dollars – et à l'Irak – 3 milliards de dollars, un paradoxe pour des pays disposant de ressources considérables en hydrocarbures...

Un changement important intervenu dans la gestion de l'aide concerne les organisations non gouvernementales, dont un nombre élevé se sont transformées en courtiers du développement⁶⁴. Jusqu'à la fin des années 1970, elles étaient principalement actives grâce à des « volontaires » qui agissaient surtout sur le terrain et elles jouaient un rôle relativement périphérique dans l'aide publique. Elles participaient peu par exemple aux grands meetings tenus à Washington, parce qu'elles n'avaient guère les moyens de s'offrir le séjour et le déplacement et d'y capter ainsi des ressources pour leurs actions. Une minorité était capable de le faire. Elles agissaient à travers une participation communautaire des populations, avant que cette expression ne devienne un lieu commun de l'aide publique. L'aspect positif du changement intervenu est sans nul doute la professionnalisation croissante de ces institutions supposées sans but lucratif. Mais de fait, cette activité est devenue un business très rentable pour des organisations toujours plus bureaucratisées, dotées de puissants instruments de relations

⁶⁰ En ce sens, voir : J.-B. Véron, *op. cit.*, pp. 10 et suiv. Cela se traduit par une influence de plus en plus grande des intérêts chinois en Afrique par exemple.

⁶¹ Signalons ici que la moitié environ des dépenses mondiales d'armement sont financées par les Etats-Unis.

⁶² Ce niveau de 0,70 % aurait représenté un montant global de l'aide de 160 milliards de dollars en moyenne par an dans la période 1995-1999 au lieu de 55 milliards. Voir : R. Pollin, *op. cit.*, p. 164.

⁶³ Ils ont représenté alors 23 milliards de dollars, en accroissement de 400 % par rapport à 2004.

⁶⁴ T. Dichter, « Foreign Aid Policy : Old Wine in New Bottles », *Foreign Service Journal*, June 2006, p. 33.

publiques et dont les sièges se distinguent de moins en moins de ceux d'entreprises à but lucratif. Ces institutions ne s'opposent pas aux modes d'intervention de l'aide publique au développement pour proposer des alternatives : elles en vivent. On comptait 205 ONG reconnues par USAID en 1988, 439 en 1995 et 533 en 2006, auxquelles il faut ajouter 59 ONG internationales. Leurs budgets annuels sont considérables : 807 millions de dollars pour World Vision, plus de 600 millions pour CARE, 271 millions pour Save the Children par exemple. L'essor des aides budgétaires, se substituant aux soutiens directs à des programmes particuliers et à des projets, peut changer considérablement cette donne en réduisant les coûts de transaction de l'aide, en évitant les effets d'aubaine et de substitution et en responsabilisant les Etats locaux à travers les choix qui leur appartiennent d'affecter les ressources – avec un risque de diminution de la pression citoyenne et de montée de la bureaucratiation, ou... une chance pour la démocratie.

Besoins de financement et capacités d'absorption

La question des capacités d'absorption des ressources financières externes

Si la conférence de Monterrey en 2002 a mis l'accent sur la nécessité d'une augmentation de l'aide publique et des financements, cet accroissement n'est pas une condition suffisante. Il peut se heurter dans certains pays à une faible capacité de diffusion et d'absorption de l'aide extérieure supplémentaire, en particulier pour les nombreux pays en développement qui connaissent une situation de surliquidité bancaire. Dans ce cas, l'aide n'entraîne pas un accroissement du revenu national. Elle diminue la capacité d'action sur la masse monétaire et sur l'évolution générale des prix par les autorités monétaires⁶⁵. Il existe un point de saturation à partir duquel le niveau d'aide ne produit pas les effets bénéfiques escomptés en matière de taux de croissance. Selon les pays, ce point de saturation de l'aide au développement varie entre le quart et... le vingtième du produit intérieur brut⁶⁶. Selon une étude de la Banque mondiale⁶⁷, l'affectation des deux tiers de l'augmentation de l'aide à l'Inde et à la Chine (deux pays qui n'entrent pas dans la catégorie des pays dits les moins avancés, mais où vivent la moitié des populations dites pauvres de la planète) aurait l'impact le plus important en matière de diminution de la pauvreté, compte tenu des fortes capacités d'absorption de l'aide par ces deux pays.

L'augmentation pour un pays de ses capacités d'absorber l'aide suppose une amélioration de ses facultés de produire. Celles-ci dépendent notamment de sa situation sanitaire, alimentaire et éducative, ce qui rejoint les Objectifs du Millénaire. Il est en effet difficile d'imaginer qu'un pays attire des capitaux privés s'il

⁶⁵ A noter qu'en période de désinflation cette contrainte de restreindre la liquidité diminue.

⁶⁶ H. Reisen, *Financer les Objectifs du Millénaire pour le développement : nouvelles approches*, Cahiers de politique économique, n° 24, Paris, Centre de développement de l'OCDE, 2004, p. 6. L'auteur s'appuie sur : P. Collier and D. Dollar, « Aid Allocation and Poverty Reduction », *European Economic Review*, n° 46, 2006, pp. 1475-1500.

⁶⁷ S. Devarajan, M. Miller and E.V. Swanson, *Development Goals : History, Prospects and Costs*, World Bank Policy Research Working Paper, n° 2189, Washington, DC, The World Bank, April 2002. Les auteurs estiment entre 40 et 60 milliards de dollars par an l'accroissement nécessaire de l'aide (cité par H. Reisen, *op. cit.*, p. 6).

est miné par le sida⁶⁸ ou le paludisme et si ses structures éducatives sont défaillantes. Le *Rapport mondial sur le développement humain 2005* montre que la lutte contre le paludisme souffre d'un manque chronique de financement alors que cette maladie est la cause d'un million de décès par an, que les deux tiers de tous les cas de paludisme touchent 20% de la population la plus pauvre du globe et que la maladie coûte 12 milliards de dollars en productivité perdue et réduit de 1,3% environ la croissance dans les pays atteints⁶⁹. Dans les zones rurales, les périodes les plus propices à la transmission du paludisme sont en effet celles où l'on plante et où l'on récolte, ce qui entraîne une diminution de la production et des revenus. Le coût annuel d'une réduction de moitié du paludisme est estimé à 3 milliards de dollars alors que le gain économique, estimé à 47 milliards de dollars par an, serait supérieur au double de l'aide totale à l'Afrique subsaharienne, principalement au profit de ses populations les plus pauvres. Améliorer l'état sanitaire des populations, tout comme mieux les éduquer, est pensé comme une façon de les rendre plus productives et la lutte contre la pauvreté est considérée comme une condition de la croissance économique. Cette approche économiste est centrale dans le rapport Sachs publié en 2005⁷⁰.

La barrière financière

Les capacités d'absorption par un pays de l'aide et plus généralement des apports financiers ne sont pas seulement physiques et humaines; elles tiennent aussi à son organisation financière dans l'ensemble de son territoire. Pour saisir les modes possibles de diffusion de l'aide publique et des fonds privés susceptibles de transiter par les réseaux financiers d'un pays, et par conséquent les difficultés propres aux systèmes monétaires et financiers, il est nécessaire de comprendre comment ceux-ci fonctionnent⁷¹. La classification des diverses structures observées ne coïncide pas avec la distinction faite notamment dans la conférence de Monterrey entre les pays pouvant se satisfaire de capitaux privés externes et ceux devant recevoir une aide publique. Henk van Oosterhout parle à ce propos de *barrière financière*⁷².

⁶⁸ L'Afrique compte les deux tiers des patients atteints par le sida dans le monde alors que sa population ne représente que 11% de la population mondiale : sur 23 millions de travailleurs malades recensés au niveau mondial en 2001, on en comptait 17,5 millions en Afrique. Au Cameroun en 2004, des campagnes de dépistage volontaire en entreprise ont montré une séroprévalence de 6,6% à 22% des effectifs testés (P. Ayangma Amang, « Epidémie du sida et développement économique en Afrique », *Techniques financières et développement*, n° 83, juin 2006, pp. 51-52). Le *Rapport sur le développement dans le monde 2007* de la Banque mondiale, intitulé *Le développement de la prochaine génération* (résumé, pp. 3 et 5), estime à un cinquième la réduction du taux de croissance du produit intérieur brut de l'Afrique du Sud imputable à ce « syndrome inventé pour décourager les amoureux », comme on l'appelle en Afrique subsaharienne, où il est la première cause de décès parmi les 15 à 25 ans. La perte en « capital humain » qu'il provoque au Kenya du fait de l'incapacité pour les parents atteints de financer l'éducation de leurs enfants ferait que ce pays ne retrouverait pas avant 2030 son niveau de 1990.

⁶⁹ Voir : PNUD, *op. cit.*, pp. 87-88.

⁷⁰ J.D. Sachs (ed.), *Investing in Development : A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, New York, United Nations Development Programme (UNDP), 2005. Voir aussi, du même auteur : *The End of Poverty : Economic Possibilities for Our Time*, New York, Penguin, 2005.

⁷¹ J.-M. Severino, « Renforcer la responsabilité des entreprises du Sud : les intermédiaires financiers, vecteurs de l'aide », *Techniques financières et développement*, n° 83, juin 2006, pp. 6-7.

⁷² H. van Oosterhout, *Where Does the Money Go ? From Policy Assumptions to Financial Behavior at the Grassroots*, Utrecht, Dutch University Press, 2006.

Une première catégorie de pays comme la Thaïlande ou l'Afrique du Sud connaissent un marché des capitaux émergent et des institutions financières privées qui y sont largement implantées et proposent une gamme diversifiée de services financiers. Les relations de l'aide internationale avec ces banques peuvent y être directes. Leur cadre de régulation est conforme aux normes internationales.

Une deuxième catégorie de pays est celle des pays dans lesquels il existe un nombre limité de banques, présentes surtout dans la capitale, qui proposent une gamme restreinte de services financiers essentiellement à une clientèle de salariés et d'entreprises dites formelles. Ces institutions financières ne s'engagent dans le développement que si des mécanismes de garantie couvrent une partie substantielle des risques. Les entreprises dites informelles sont clientes de structures de microfinance qui apparaissent comme des relais de plus en plus importants. Le recours à des banques à capitaux publics y est indispensable pour atteindre certains secteurs d'activités comme l'agriculture, car la majorité des institutions de microfinance, pour des raisons de rentabilité, s'implantent davantage dans les zones urbaines ou périurbaines et dans les seules zones rurales à très fort potentiel économique, où elles financent surtout les services et permettent une meilleure gestion intertemporelle des ressources et des dépenses par les familles.

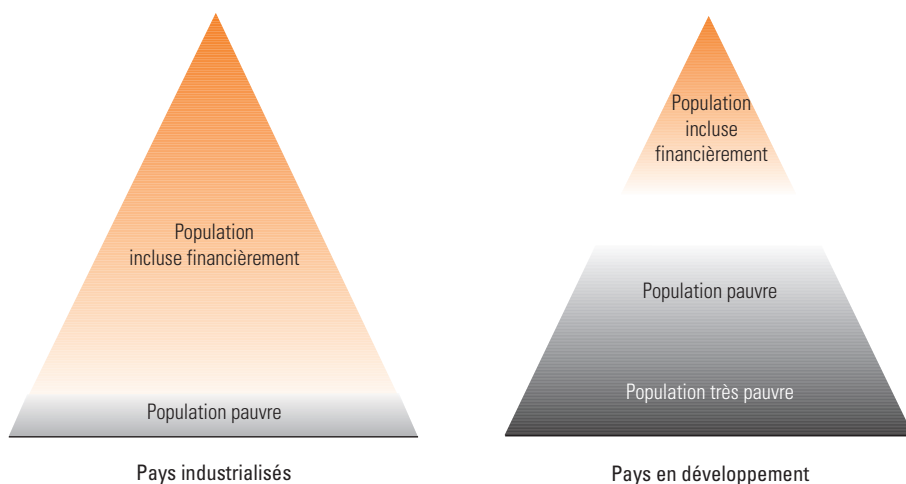
Dans une troisième catégorie de pays enfin, de moins en moins nombreux, le rôle de l'Etat est encore prépondérant dans les activités de financement et il est l'intermédiaire incontournable avec les institutions financières. C'est le cas par exemple de l'Algérie, de l'Egypte ou du Vietnam où l'Etat est fortement présent dans le capital des banques chargées de financer l'économie et dont les agences couvrent le territoire national⁷³.

La capacité et les modalités d'absorption de l'aide publique et des fonds privés dépendent largement du degré d'inclusion ou d'exclusion financière des diverses catégories de la population et des secteurs d'activités. Pour l'ensemble des pays, en fonction des formes particulières de l'accès aux services financiers pour les diverses catégories de la population et les différents secteurs, la microfinance est invitée du fait de la diversité de ses services à jouer un rôle fort de relais. Son action apparaît privilégiée dans des zones et pour des catégories de populations pour lesquelles l'accès aux services financiers bancaires est limité. Ses capacités d'expansion sont importantes non par ses vertus en matière de lutte contre la pauvreté mais parce que dans les pays en développement, la masse de la population qui n'a pas accès à des services financiers est beaucoup plus large que la population dite pauvre⁷⁴. Pour le comprendre, imaginons une pyramide (voir schéma). A sa base se trouvent les populations en permanence en dessous de la fameuse ligne de pauvreté.

⁷³ Selon la Banque mondiale, les banques d'Etat restent relativement très actives en Inde, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord alors que, au cours des vingt dernières années, leur poids a considérablement diminué en Amérique latine, dans les Caraïbes et en Asie centrale et est resté faible en Asie de l'Est et dans le Pacifique (Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2005. Un meilleur climat de l'investissement pour tous*, Bruxelles, De Boeck, 2005, p. 118).

⁷⁴ Stijn Claessens donne des indications statistiques sur l'accès et l'usage des services financiers dans les différents pays (S. Claessens, « Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives », *The World Bank Research Observer*, vol. 21, n° 2, Fall 2006, pp. 207-240).

Schéma : Inclusion financière^a



^a Définie par la détention d'un compte bancaire ou d'épargne par les ménages.

Données statistiques d'après S. Claessens, « Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives », *The World Bank Research Observer*, vol. 21, n° 2, Fall 2006, pp. 207-240.

Contrairement à nombre d'idées reçues, le microcrédit par exemple ne s'adresse qu'exceptionnellement à cette clientèle et quand il le fait les risques de surendettement sont considérables⁷⁵. Il peut être criminel de propager sans réserve le microcrédit, au nom de la défense de la capacité individuelle d'entreprendre, pour des populations dont les opportunités d'investissement productif additionnel sont très limitées et la demande solvable très insuffisante. Au-dessus de la ligne de pauvreté se trouvent des populations qui de façon chronique connaissent la pauvreté. Les moyens dont elles disposent pour faire face à cette précarité et pour gérer les risques expliquent en partie la nécessité d'une forte épargne en proportion de leurs revenus et donc une surliquidité globale des pays aux revenus par tête les plus faibles. Pour ces populations, des services d'épargne et d'assurance sont souvent plus pertinents que le microcrédit, en particulier parce qu'ils diminuent la précarité et la vulnérabilité et, en conséquence, la surliquidité endémique. Enfin, entre ces populations et la pointe de la pyramide que constituent les populations financièrement intégrées, se trouve une masse de petits producteurs, de petits commerçants et de petits salariés qui peuvent offrir à certaines formes adaptées de microcrédit une véritable opportunité. Cette intervention peut se faire aussi sous forme d'adossement bancaire quand les organisations de microfinance de base sont appuyées en amont par les institutions bancaires, comme l'illustre à grande échelle le cas indien⁷⁶, et selon un modèle répliqué dans plus d'une vingtaine de pays⁷⁷. Faute de moyens humains

⁷⁵ D. Hulme and P. Mosley, *Finance against Poverty*, vol. 1, London, Routledge, 1996; D. Gentil et J.-M. Servet (dir.), « Microfinance: petites sommes, grands effets? », *Revue tiers-monde*, t. XLIII, n° 172, 2002, pp. 729-959; J.-M. Servet, *Banquiers aux pieds nus*, *op. cit.*

⁷⁶ Voir son analyse dans les travaux du programme de microfinance de l'Institut français de Pondichéry : <<http://www.ifpindia.org/Labour-Finance-and-Social-Dynamics.html>>.

⁷⁷ H. van Oosterhout (*op. cit.*, pp. 53-54) donne les exemples, en Asie du Sud et du Sud-Est, de l'Indonésie, de la Thaïlande, des Philippines, de l'Inde et du Népal.

et financiers, et peut-être aussi parce que ceci écornerait leur image d'institutions au service des pauvres, très peu d'organisations de microfinance appliquent des critères rigoureux pour une définition précise du degré supposé de pauvreté ou de discrimination de leurs clients ou clientes, et encore plus pour mesurer la perte d'autonomie que certains programmes de microcrédit introduisent en renforçant la dépendance de fractions de la population⁷⁸. Nombre se contentent d'affirmer qu'elles interviennent dans des zones rurales ou périurbaines qui comptent beaucoup de populations pauvres. En matière de crédit pour des activités économiques, on observe des cas de captation des prêts par des élites paysannes et une très forte exclusion du financement des activités agricoles à long terme au profit du financement du commerce et des transports. Pour maintenir leur accès à des subsides publics et pour couvrir leurs charges en personnel, certaines organisations militantes ayant originellement pour objectif le développement humain sont graduellement devenues pour l'essentiel de simples agents de crédit.

Des propositions de prélèvements nouveaux et d'interventions publiques

Les propositions de financement additionnel du développement, actuellement en débat⁷⁹ et que nous présentons dans cette partie, sont principalement des prélèvements fiscaux. Nous abordons dans la partie suivante les contributions volontaires de la société civile. De nouvelles taxations ou le renforcement de taxations existantes paraissent aller à contre-courant du contexte politique général de recul affirmé de la redistribution étatique et par conséquent des prélèvements fiscaux. Afin de dégager de nouvelles ressources, un certain nombre d'organisations et de responsables politiques ou de médias⁸⁰ ont proposé ou soutenu l'idée de créer de nouvelles taxes. Celles-ci peuvent par exemple porter sur les transports aériens, les placements dits spéculatifs, les profits des multinationales, la pollution, les déchets nucléaires, les transferts d'information par ordinateur (*byte tax*), les règlements par carte de crédit, l'émigration de personnel qualifié (*exile tax*) ou le commerce mondial des armes. Remarquons ici que la « libéralisation » du commerce mondial, sous l'impulsion de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) puis de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), a fait perdre une fraction non négligeable des ressources de certains Etats à faible revenu par tête⁸¹. Toutefois, les propositions de nouvelles

⁷⁸ Voir : J.L. Fernando (ed.), *op. cit.* ; C. Fouillet *et al.*, « Le microcrédit au péril du néolibéralisme et de marchands d'illusions », *Avec Karl Polanyi, contre la société du tout-marchand, Revue du MAUSS*, n° 29, premier semestre 2007, pp. 329-350 ; J.-M. Servet, *Banquiers aux pieds nus, op. cit.*

⁷⁹ H. Reisen, *op. cit.* On lira avec grand intérêt le point de vue de la coopération suisse dans : Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), *New Sources of Development Financing : An SDC Working Paper*, Bern, March 2005.

⁸⁰ Par exemple le 30 janvier 2004 à Genève, Kofi Annan, secrétaire général des Nations unies, Lula da Silva, président du Brésil, Ricardo Lagos, président du Chili, et Jacques Chirac, président de la République française, ont décidé de mettre sur pied un comité technique chargé d'étudier diverses catégories de taxation et de facilités financières.

⁸¹ Selon une étude du FMI, les pays à revenu intermédiaire n'ont récupéré que la moitié environ des pertes fiscales liées à une baisse des tarifs douaniers dans le cadre des accords de l'OMC alors que les pays à faible revenu ne seraient pas parvenus à compenser ces pertes fiscales (T. Baungsgaard and M. Keen, *Tax Revenue and (or ?) Trade Liberalization*, IMF Working Paper, n° 112, Washington, DC, International Monetary Fund, 2005). Voir aussi : Economic Commission for Africa, « Fiscal

taxations ne sont pas un simple retour de l'Etat prédateur. Il y a un déplacement du contrôle de la ressource : ce dernier passe du niveau de l'Etat-nation à une échelle internationale, sous la domination des pays les plus riches et les plus puissants⁸². C'est peut-être ce qui fera qu'il sera, ou est, plus acceptable. L'innovation se trouve donc non seulement dans l'assiette de l'impôt, mais aussi dans le contrôle de ces revenus fiscaux. De ce point de vue, il y a recul de la démocratie dans la mesure où les instances supranationales échappent très largement à tout contrôle démocratique direct et que s'y affrontent les intérêts de groupes de pression. Le fonctionnement démocratique d'une société n'est pas assuré, comme il l'est trop souvent affirmé, par la liberté des marchés mais fondamentalement, si l'on suit l'histoire des démocraties occidentales depuis plus de deux siècles, par un débat sur les ressources fiscales et sur les dépenses budgétaires. La captation de ressources extérieures ne peut pas être un ferment de démocratie pour les pays bénéficiaires.

Pour chacune de ces propositions fiscales nouvelles, il faut que la base d'imposition soit suffisamment large et stable et la surtaxation légère ; sinon, il y a risque d'évasion fiscale et d'opposition politique ; une contraction de la ressource attendue sera alors observée. Certaines propositions ont un double impact : externe, par la ressource supplémentaire apportée, et interne : si la ressource supplémentaire est par exemple assise sur une taxe sur l'achat de tabac, la réduction de sa consommation dans le pays donateur doit y améliorer la situation sanitaire ; de même, une taxe sur la consommation de carburant fossile est supposée réduire la circulation des véhicules automobiles privés et donc améliorer l'environnement et le cadre de vie. Toutefois, proposer une taxation revient généralement à accepter l'organisation sociale existante en y introduisant quelques correctifs. On peut s'étonner que des mouvements se prétendant en forte rupture avec le système paraissent trouver leur principal bréviaire dans des propositions fiscales, qui devraient être comprises comme des éléments complémentaires de réformes beaucoup plus fondamentales. On peut l'interpréter comme une forme de soumission au processus général de financiarisation jugé presque inéluctable. De façon positive, on peut aussi y voir les prémices d'une mise en place progressive d'interventions supranationales répondant aux besoins d'une régulation mondiale des communautés humaines. Etudions quelques-unes de ces taxations et modalités nouvelles visant à financer le développement pour en comprendre les limites.

Une taxation des transports aériens

L'actualité justifie que nous abordions d'abord les taxations dites de « solidarité internationale »⁸³ introduites sur les transports aériens, sous la forme d'une taxe sur l'achat des billets d'avion ou collectées avant le décollage dans les aéroports.

Implications of Trade Liberalization», chapitre 6, in *Economic Report on Africa 2004: Unlocking Africa's Trade Potential*, Addis Ababa, Economic Commission for Africa, 2004, pp. 191-215.

⁸² Quand ce contrôle n'est pas celui d'un autre pays, en particulier du fait des aides bilatérales.

⁸³ A noter qu'existe aussi une revendication d'une taxation des transports aériens en raison de leurs effets environnementaux et d'une forte émission de dioxyde de carbone. Cette taxe servirait à financer des projets environnementaux. Voir ci-dessous la section sur les écotaxes. La Norvège par exemple applique une taxe sur le kérosène.

Le gouvernement français a, les 28 février et 1^{er} mars 2006, organisé à Paris une conférence internationale durant laquelle, en dépit des pressions exercées par les intérêts des compagnies aériennes et de l'hostilité des Etats-Unis, du Canada, du Japon et de la Chine⁸⁴, il a confirmé sa décision d'introduire une taxe sur les billets d'avion⁸⁵. L'Agence française de développement a été chargée d'administrer en France le Fonds de solidarité pour le développement (FSD), qui est alimenté par cette taxe et qui finance les projets après les versements à l'UNITAID Trust Fund⁸⁶, géré au siège de l'Organisation mondiale de la santé. Grâce au petit nombre de pays qui l'appliquent, elle devrait permettre de collecter l'équivalent de 200 millions de dollars en 2007. Ces recettes nouvelles servent à étendre l'accès aux médicaments contre le sida, la tuberculose et le paludisme dans les pays à faible revenu. L'affectation de cette ressource additionnelle à l'achat de médicaments, et non à la mise en place d'une politique de santé visant à éradiquer ces maladies et à soutenir des recherches sur les maladies dites « négligées » (celles qui frappent principalement les populations des pays du Sud), illustre que les propositions faites et les mesures prises pour accroître le financement du « développement » ne cherchent pas à remettre en cause les structures qui produisent le sous-développement. Il s'agit avant tout de pallier quelques-uns de ses effets les plus évidents⁸⁷.

Une taxation des opérations de change

Un deuxième exemple que nous donnons ici, parce que cette proposition a fait l'objet de nombreux débats, est celui d'une taxe sur les opérations de change. Elle avait été proposée en 1972 par le Prix Nobel d'économie James Tobin afin de réduire la volatilité des marchés financiers. Elle est au centre des propositions de l'association ATTAC depuis 1998. Aujourd'hui, l'idée est qu'une taxe même très réduite apporterait des ressources considérables compte tenu de l'ampleur des flux de capitaux circulant entre pays. Certains estiment que seuls 5%, voire 3% des transactions monétaires (qui atteindraient en moyenne 1900 milliards de dollars chaque jour sur l'ensemble de la planète) seraient la conséquence directe d'un règlement commercial ou d'un investissement. Celles qui visent à couvrir les risques de change s'élèveraient au cinquième du total des transactions; plus des trois quarts des opérations de change seraient donc de

⁸⁴ Environ 70 pays ont donné une approbation de principe. Le Conseil fédéral suisse, dans une réponse au conseiller national Carlo Sommaruga, a déclaré qu'il refusait un système mondial d'imposition mais que « dans le cas où la communauté internationale manifesterait un élan dans ce sens », il était prêt à examiner les possibilités de prélever une taxe de solidarité sur les billets d'avion limitée au domaine de l'immunisation (05.1184 Question. Aide au développement. Taxe sur les billets d'avion. Rencontre du groupe Lula à Paris, déposée par Carlo Sommaruga au Conseil national le 14 décembre 2005, disponible sur le site du Parlement suisse, <<http://www.parlament.ch>> curia vista/objets parlementaires > rechercher une intervention ou un objet).

⁸⁵ Depuis le 1^{er} juillet 2006, sur chaque billet émis en France, pour les vols domestiques et intra-européens, la taxe est de 1 euro en classe économique et de 10 euros pour les classes affaires et première; le prélèvement est multiplié par quatre sur les billets pour les autres destinations.

⁸⁶ Aux cinq membres fondateurs (Brésil, Chili, France, Norvège et Royaume-Uni) se sont joints 20 autres pays (18 pays africains plus l'Espagne et la Corée du Sud). D'autres pays sont en discussion pour adhérer au mécanisme, en tant que contributeurs (une vingtaine) ou bénéficiaires (plus de soixante).

⁸⁷ Ce que dénonçait déjà en 1957 Albert Memmi dans son *Portrait du colonisé* (Paris, Editions Corrêa).

nature spéculative. Il est toutefois souvent difficile de distinguer une opération sur devises visant à profiter de l'évolution anticipée du cours d'une monnaie d'une opération liée à une couverture de risque de change. Plus des neuf dixièmes des transactions monétaires internationales peuvent donc avoir pour raison la spéculation.

Il s'agit en somme de frapper la financiarisation à l'échelle internationale d'une sorte de droit d'aubaine, sans essentiellement remettre en cause ces transactions. En Belgique, le Parlement a voté en 2004 une loi demandant au gouvernement de mettre en œuvre une taxe sur les opérations de change et de la faire approuver au niveau de l'Union européenne. L'économiste Paul Bernd Spahn, dans une étude réalisée pour le ministère allemand de la coopération et du développement⁸⁸, a proposé un double taux d'imposition : un taux de 0,01 % sur les opérations habituelles (elle rapporterait 17 milliards d'euros pour le seul fuseau horaire européen) et une taxe très élevée (entre 50 % et 100 %) pour les périodes de hautes turbulences des marchés des changes afin de combattre à court terme les fortes fluctuations monétaires. Une autre estimation, faite par Machilo Nissanke en 2003⁸⁹, a évalué le rapport d'une taxe de 0,001 % à l'échelle mondiale entre 17 et 19 milliards de dollars et entre 31 et 33 milliards de dollars si cette taxe était de 0,002 %. La différence avec l'estimation faite par Paul Bernd Spahn provient en particulier de la disparition de 12 monnaies nationales consécutive à l'introduction de l'euro, ce qui a réduit le volume des opérations de change en Europe. Certains ont fait remarquer qu'un accroissement du coût de couverture des risques de change, loin de réduire la volatilité des changes, l'augmente. En effet, cette augmentation du coût de la couverture du risque conduirait de nombreux agents à ne plus se couvrir ; par conséquent la base d'imposition se trouverait rapidement réduite, diminuant les ressources pour le financement que cette taxe aurait dû apporter. Si, outre l'apport de ressources pour financer le développement, un des buts de la taxe est de réduire les spéculations financières à l'échelle internationale, il est possible de douter de son efficacité car la forte taxation des transactions immobilières, par exemple, ne fait pas disparaître les spéculations sur les biens immobiliers ; elle accroît au contraire le coût du bien à chacun de ces transferts...

On doit aussi noter que les opérateurs financiers pourraient réagir à une taxe sur les opérations de change en la contournant. Le premier contournement possible consiste à recourir à des places financières n'appliquant pas cette taxe, notamment les paradis fiscaux ou places financières *off shore*. Les pays accueillant ces paradis fiscaux ne représentent que 1,2 % de la population mondiale et 3 % du produit intérieur brut mondial, mais 26 % de l'actif financier mondial et 31 % des profits des seules entreprises multinationales américaines. L'évasion fiscale annuelle globale via ces places serait de l'ordre de 250 milliards de dollars, dont une partie importante provient de placements de familles riches de pays dits « pauvres ».

On peut douter que l'ensemble des pays acceptent une telle taxe ou que la communauté internationale ait le pouvoir et les moyens de l'imposer à tous. La

⁸⁸ P.B. Spahn, *On the Feasibility of a Tax on Foreign Exchange Transactions*, report to the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Frankfurt am Main, Goethe-Universität, 2002. Voir son analyse dans : Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), *op. cit.*, pp. 20-23.

⁸⁹ M. Nissanke, *Revenue Potential of the Tobin Tax for Development Finance : A Critical Appraisal*, Discussion Paper, n° 2003/81, Helsinki, UNU-WIDER, 2003, cité par H. Reisen, *op. cit.*, p. 14.

réponse pourrait être que les opérations effectuées sur les territoires n'appliquant pas la taxation soient pénalisées lorsque les fonds seraient réintroduits vers les pays l'appliquant. Cela n'est possible que s'il s'agit de places à faible volume de transactions. Si des places majeures n'appliquaient pas la taxe, elles attireraient ce type d'activités et on assisterait à une délocalisation des opérations. Les opérateurs les feraient entre eux sur place. La base de l'imposition se trouverait dès lors considérablement réduite. Les opérateurs financiers inventeraient sans doute des instruments pour échapper à cette taxe. Par exemple, si seules les opérations au comptant faisaient l'objet d'un prélèvement fiscal, ils auraient recours à des transactions à très court terme qui devraient à leur tour rentrer dans le champ de la taxation. Il a été proposé une imposition supplémentaire sur les bénéfices des entreprises multinationales⁹⁰ afin de contrecarrer les jeux de ces entités selon le niveau et les formes de taxation des différents pays et leur recours aux places offshore. Dans le même état d'esprit, à l'occasion du Forum économique de Davos en janvier 2005, Jacques Chirac, alors président de la République française, avait proposé une taxation des flux financiers entrant dans et sortant des pays appliquant le secret bancaire.

Les écotaxes

Les écotaxes, quant à elles, sont des taxes de protection de l'environnement, pour promouvoir la réduction de l'émission de gaz à effet de serre et lutter contre l'épuisement des ressources halieutiques ou des combustibles non renouvelables. Il a été estimé qu'une surtaxe d'environ 0.01 euro par litre de carburant (soit environ 0.048 dollar par gallon américain) représenterait une recette fiscale supplémentaire de 180 milliards de dollars par an si elle s'appliquait au monde entier, et de 61 milliards si elle était mise en place seulement dans les pays à revenu élevé. Un argument contre ces taxes sur les carburants peut être leur caractère socialement discriminant : elles frappent davantage les familles à faible revenu, pour lesquelles la consommation de carburant représente une fraction élevée du revenu, et touchent beaucoup moins les ménages les plus aisés. Toutefois, dans le cas des Etats-Unis, une étude a montré que la part moyenne du budget familial consacrée à l'achat de carburant est inférieure à 4 % de celui-ci et varie peu selon la catégorie du revenu, ce qui permet de penser que, dans le cas américain, le revenu des familles pauvres ne serait pas plus amputé que celui des familles riches⁹¹. Toutefois, il est difficilement pensable que le gouvernement des Etats-Unis l'accepte : les Américains contribueraient au cinquième du produit de cet impôt additionnel et le Congrès américain a voté des lois opposées à tout système mondial de taxation ; de leur côté, les Etats européens y seraient peu favorables puisqu'ils taxent déjà fortement les carburants et que cela supposerait un transfert vers l'extérieur d'une partie de leurs ressources fiscales actuelles. Toutefois, les taxes environnementales sont à l'ordre du jour de l'agenda des gouvernements de la plupart des pays dits développés en relation avec l'application du Protocole de Kyoto. On doit ici remar-

⁹⁰ L'imposition sur des bases nationales des entreprises multinationales rapporte actuellement environ 850 milliards d'euros par an. Toutes choses égales par ailleurs, une surtaxation de 1 % pourrait donc rapporter 8,5 milliards d'euros.

⁹¹ Enquête du Consumer Expenditure Survey réalisée en 2000 et citée par H. Reisen, *op. cit.*, p. 13.

quer que le kérosène (carburant des avions) n'est pas concerné par cet accord international et que les conventions bilatérales passées entre les États sur le trafic aérien exonèrent jusqu'à présent de toute taxe le carburant des avions

Les différentes taxations évoquées ici, qui ont pour dessein d'accroître le volume de fonds disponibles pour financer le développement, et en particulier pour atteindre les Objectifs du Millénaire, paraissent originales quant aux objets, autrement dit aux assiettes qu'elles proposent⁹². Toutefois, leur modalité technique s'inscrit dans la tradition d'interventions publiques par contribution au budget de l'État, autrement dit par prélèvement fiscal. Le contexte néolibéral qui sape les fondements anciens de l'intervention publique y est peu favorable. Toutefois, dans la mesure où l'antiétatisme est aujourd'hui principalement dirigé contre les actions de contrôle par les gouvernements nationaux alors que les niveaux de taxation que nous venons d'évoquer sont supranationaux et que le contrôle démocratique de l'impôt diminue ainsi considérablement, ces taxations sont partiellement compatibles avec l'idéologie néolibérale.

Émettre des droits de tirage spéciaux

D'autres propositions ne sont plus fiscales mais monétaires. Elles peuvent donc séduire davantage les tenants d'une idéologie privilégiant toute opportunité de financiarisation. L'une d'entre elles a été appuyée par le financier George Soros⁹³ et reprend une idée du rapport de la Commission Brandt (1980) jamais mise en pratique, en particulier du fait de l'hostilité du Congrès américain⁹⁴ : celle d'émettre des droits de tirage spéciaux (DTS)⁹⁵ en faveur du développement. Un fonds fiduciaire, géré par des « personnalités éminentes » autonomes des autorités politiques nationales, recevrait les DTS des pays à revenu élevé et sélectionnerait les projets qui seraient ainsi financés par ces pays. François Rachline, professeur d'économie à l'Institut d'études politiques de Paris, a récemment proposé la création d'une nouvelle banque internationale, indépendante des gouvernements nationaux, autorisée à créer de la monnaie pour financer la lutte contre la pauvreté à l'échelle mondiale⁹⁶. Ses arguments rejoignent ceux de John Maynard Keynes lors des débats sur la création du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Toutefois, John Maynard Keynes, instruit notamment des causes et des effets de la grande dépression des années 1930, pensait nécessaire un contrôle par la puissance publique en tant qu'expression d'une représentation

⁹² Signalons pour mémoire les propositions de taxes sur le commerce des armes et celles sur les données transmises par Internet, qui sont analysées en autres dans : Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), *op. cit.*

⁹³ George Soros, *George Soros on Globalization*, New York, Public Affairs, 2002, cité par H. Reisen, *op. cit.*, p. 27.

⁹⁴ Voir : E. Aryeetey, *A Development-focused Allocation of the Special Drawing Rights*, Discussion Paper, n° 2004/3, Helsinki, UNI-WIDER, 2004 ; Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), *op. cit.*, pp. 15-17.

⁹⁵ Les DTS sont créés par le Conseil des gouverneurs du Fonds monétaire international en créditant les comptes de ses pays membres. Les pays connaissant un déficit du compte courant de leur balance des paiements ont ainsi la possibilité de transférer des DTS vers des pays dont la balance des paiements est excédentaire en échange de devises convertibles. Le taux de change des DTS est déterminé par un panier des principales devises.

⁹⁶ F. Rachline, *D'où vient l'argent ?*, Paris, Panama, 2006

démocratique. La critique la plus forte, récurrente, faite à l'encontre d'un accroissement des liquidités est le risque de hausse des prix qu'il introduit, ce qui constitue une forme masquée de prélèvement sur les créanciers. Dans le contexte néolibéral monétariste contemporain, il est peu probable qu'une centaine de pays membres du Fonds monétaire international (représentant 85 % des droits de vote) acceptent par exemple de modifier les statuts du FMI pour permettre cette émission en quantité importante. Une institution indépendante des gouvernements nationaux aurait dans le contexte idéologique actuel plus de facilité à être acceptée. Comme l'illustrent d'autres périodes, l'inflation est bien un des moyens les plus efficaces d'alléger globalement le poids des dettes tant publiques que privées⁹⁷, dont les taux d'intérêt ne sont pas variables. Impensable aujourd'hui à une échelle nationale, compte tenu des interdépendances économiques, financières et monétaires des différents pays, une telle réduction généralisée des dettes par corrosion inflationniste ne peut en effet se réaliser qu'à une échelle mondiale. L'inflation est toujours une forme largement invisible de prélèvement et de réaffectation des ressources⁹⁸.

De nouvelles capacités publiques d'emprunt pour le développement

Certaines propositions de financement du développement articulent public et privé. Le gouvernement britannique, à travers son Département du développement international (DFID) et le Trésor, a proposé en janvier 2003 la création d'une Facilité de financement internationale (IFF)⁹⁹. La proposition est appuyée par les gouvernements français, italien suédois, brésilien, chinois et sud-africain. Il s'agit d'accélérer l'accroissement de l'aide en transformant les promesses de son augmentation consenties par un grand nombre de pays de l'OCDE, notamment à la conférence de Monterrey, en ressources immédiatement disponibles via des obligations d'Etat émises à destination des marchés de capitaux. L'apport immédiat de ressources pourrait donc être d'origine privée (dans une proportion variable) par souscription de ces titres de dette publique. Le remboursement de cette dette serait ultérieurement prélevé sur les budgets publics comme contribution au développement.

Chaque promesse (par exemple en matière de vaccination pour ce qui concerne la proposition britannique) fera l'objet d'un contrat qui servira de base à l'émission d'un emprunt. Les fonds transiteront ensuite selon les canaux de l'aide au développement sous forme de dons, et non de prêts, pour les pays à faible revenu. Ils seraient destinés à un allègement supplémentaire de la dette et à des

⁹⁷ Relevons ici que les propositions d'annulation de dettes ne portent de fait que sur les dettes dont les créanciers sont des Etats ou des institutions internationales, ou bien sur des dettes qui sont garanties par ceux-ci. Si ces créances publiques ont un statut privilégié de créancier de premier niveau, l'annulation de ces dettes publiques permet de redonner une capacité de remboursement des dettes privées et d'une certaine façon revalorise ces dernières. L'inflation n'a pas ce rôle discriminant et évite que les contribuables du Nord soient, à travers ces annulations, les sauveurs de créances privées fortement dépréciées...

⁹⁸ Joan Robinson l'a exprimé dans le concept de *barrière inflationniste* (J. Robinson, *Essays in Theory of Economic Growth*, London, Macmillan, 1962, pp. 13 et 42).

⁹⁹ PNUD, *op. cit.*, pp. 99-100. G. Mavrotas, *UK HM Treasury-DFID Proposal to Increase External Finance to Developing Countries: The International Finance Facility*, Discussion Paper, n° 2003/79, Helsinki, UNU-WIDER, 2003, cité par H. Reisen, *op. cit.*, p. 25. Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), *op. cit.*, pp. 12-15.

opérations correspondant aux Objectifs du Millénaire, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation. Ce mécanisme donne la possibilité d'accroître à court terme le volume d'aide et d'en assurer la prévisibilité et à la durabilité en l'affectant à des objectifs précis. Il serait ainsi possible de coordonner les actions des bailleurs de fonds et de réduire l'obligation pour les pays bénéficiaires de courtiser les donateurs potentiels. Un obstacle important est que tout engagement à moyen et à long terme d'un pays donateur nie le principe constitutionnel du vote annuel du budget et crée un engagement de dépenses au-delà même d'une législature. Or, comme nous l'avons relevé, une telle proposition s'éloigne des règles historiques de la démocratie parlementaire représentative, si cette décision n'est pas prise par une proportion du corps politique dépassant la simple majorité. A cela s'ajoute que les intérêts versés par les Etats aux acquéreurs des titres émis diminueraient d'autant le montant global de l'aide future¹⁰⁰. Cet accroissement de l'aide à court terme risque de se faire au détriment de l'aide à moyen et à long terme. A l'échéance des emprunts, les Etats donateurs devront rembourser ces dettes contractées plusieurs années auparavant ; soit ils limiteront leurs contributions à l'aide au développement parce que le vieillissement de leur population fera peser des charges importantes sur leurs propres systèmes de santé et de pension, soit les générations futures devront acquitter des charges que les générations présentes se refusent à couvrir. Cette proposition de facilité internationale par l'emprunt comporte donc de nombreux risques et est éthiquement contestable en termes de développement socialement durable – à moins que les taxes nouvelles que nous avons précédemment présentées prennent progressivement le relais des formes actuelles d'aide au développement.

Des contributions volontaires

D'autres propositions, que nous allons considérer maintenant, apparaissent plus originales car elles impliquent en particulier une participation volontaire de la société civile. La mobilisation de ressources privées peut être assise sur la constitution de fonds ayant des objectifs précis. Ce type de financement peut associer des fonds provenant de gouvernements nationaux et d'organisations internationales mais aussi d'entreprises privées, de fondations, d'organisations non gouvernementales et de particuliers. On assiste ici à un partenariat public-privé¹⁰¹. Le caractère thématique de tels fonds permet de mobiliser des ressources en sensibilisant les opinions publiques aux besoins d'actions particulières. Le modèle est celui, ancien, du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), qui existe depuis 1946 et dont le tiers des ressources provient de la société civile (organisations non gouvernementales, secteur privé et particuliers). Les pays connaissent une tradition et une importance des contributions privées charitables très variables¹⁰². Dans un grand nombre de cas, ce sont les

¹⁰⁰ La proposition de Facilité de financement internationale est critiquée par les autorités allemandes en raison de son coût (taux d'intérêt versé) et d'un engagement à long terme.

¹⁰¹ H. Reisen (*op. cit.*, p. 24) donne l'exemple du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, créé en janvier 2002, qui bénéficie d'engagements d'un montant de 4,9 milliards de dollars à l'horizon de 2008. Voir : <<http://www.theglobalfund.org>>.

¹⁰² Le John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project a montré que selon les pays les dons privés (toutes destinations confondues) variaient de façon considérable. Ces contributions sont les suivantes (en pourcentage du PNB, moyenne des années 1995-2002) : Etats-Unis, 1,85 % ; Israël, 1,34 % ;

incitations fiscales (taxation des revenus ou de l'héritage) qui favorisent la mobilisation de telles ressources¹⁰³. Les fondations privées apparaissent particulièrement actives dans le financement de l'agriculture, du contrôle des naissances et de la lutte contre les maladies infectieuses.

Le poids croissant des fondations privées

L'originalité incontestable des contributions privées ne doit pas masquer le spectre du néolibéralisme qu'elles dissimulent aussi, les risques d'une diminution brutale de ces sources de financement dans le cas d'une crise financière majeure qui assècherait leur financement de base, et les incohérences induites par la décentralisation totale des décisions. En effet, ces contributions volontaires s'accompagnent du rejet de leur contrôle démocratique, que les pressions citoyennes des organisations non gouvernementales peuvent difficilement compenser. De grandes entreprises se mobilisent et se structurent, notamment par le jeu de filiales, contre les prélèvements fiscaux et sociaux et tout en affectant, dans des opérations qui échappent plus ou moins largement au contrôle de la puissance publique, une partie croissante des surplus qu'elles captent. Il peut s'agir d'actions parapublicitaires contribuant à renforcer l'image d'une marque.

Le plus étonnant sans doute dans ces nouvelles formes de placement social¹⁰⁴ dont peuvent bénéficier des projets de développement, c'est que les objets de cette charité peuvent n'avoir aucun lien direct avec les champs d'activité de ces sociétés. C'est le cas de la plus richement dotée des fondations américaines, la Bill and Melinda Gates Foundation, qui dispose déjà d'un actif proche de 40 milliards de dollars et qui consacre une large fraction de son activité non à des questions d'informatique mais à... la pauvreté, la faim, l'éducation et notamment la santé. En 2005 et 2006, le total cumulé des dons de cette fondation s'élevait à un peu plus de 3 milliards de dollars, un montant à peu près équivalent au budget annuel de l'Organisation mondiale de la santé.

On se trouve alors dans un système ploutocratique livré à lui-même ou plutôt au bon vouloir de nouveaux Crésus. Pourquoi, par exemple, un établissement financier devrait-il agir directement dans le champ de la lutte contre la pauvreté ? Sa responsabilité sociale première n'est-elle pas plutôt de contribuer à l'inclusion financière des populations, sans discrimination, et que ces actions n'accroissent pas la pauvreté ? Confier le financement du développement à des ressources privées ayant pour origine la compassion et la charité et n'ayant pas de compétences originelles particulières dans un domaine risque de conduire à des affectations qui ne sont ni les plus utiles ni les plus urgentes, mais fondées sur l'empathie et sur une connaissance très partielle des problèmes et des besoins. En comptant sur la sympathie du public, il y a risque d'un retournement des opinions publiques et que la pérennité de ces financements ne soit pas

Canada, 1,17 % ; Argentine, 1,09 % ; Espagne, 0,87 % ; Irlande, 0,85 % ; Royaume-Uni, 0,84 % ; Pays-Bas, 0,49 % ; Suède, 0,40 % ; Finlande, 0,36 % ; France, 0,32 % ; Japon, 0,22 % ; Corée du Sud, 0,18 % ; Allemagne, 0,13 % ; Italie : 0,11 %.

¹⁰³ Ces incitations sont fortes aux Etats-Unis alors qu'elles sont inexistantes en Suède.

¹⁰⁴ Notons que le poids de l'intervention dans la coopération internationale des fondations originaires des Etats-Unis a plus que doublé entre 1998 et 2002. Les principaux bénéficiaires de cette philanthropie étaient alors la Corée du Sud, l'Arménie, le Mexique, Israël et le Pérou.

assurée¹⁰⁵, en particulier si la préférence nationale, comme dans le cas des Etats-Unis, paraît élevée. Si, de surcroît, ces actions ne s'ajoutent pas mais se substituent à l'action publique, leur cible risque d'être déterminée par la construction médiatique d'une image positive des entreprises et non par les besoins les plus urgents et les plus massifs des populations démunies. En dehors de quelques exceptions, pour nombre d'entreprises il y a d'ailleurs davantage intérêt, en termes de communication, à agir à travers leurs fondations au niveau national plutôt qu'international. Les Etats-Unis comptaient au début du deuxième millénaire plus de 56000 fondations et celles-ci ne consacraient que 11,2% de leurs dons à l'international, toutes régions du monde confondues, soit 3,1 milliards de dollars sur un total de 27,6 milliards, en favorisant... l'Europe occidentale¹⁰⁶. Certaines fondations ont une spécialisation internationale marquée, telles, notamment, les fondations Bill and Melinda Gates et Rockefeller¹⁰⁷.

La transparence de la gestion de ces structures est mise en cause, ainsi que les modes de prise de décision relatifs à l'affectation des ressources et les collusions d'intérêt avec de grandes entreprises. Il n'existe par exemple aucune évaluation éthique des placements réalisés par le *trust* de la fondation Gates pour financer ses interventions grâce aux revenus de ses placements. Cette fondation peut donc, à travers les entreprises dont elle est actionnaire (notamment ENI, Royal Dutch Shell, Exxon Mobil, Chevron Corporation, Total, etc.), mettre en danger la vie de populations (du fait de pollutions) et agir par la fondation contre les conséquences environnementales des activités productives¹⁰⁸. Dans ces conditions, la fondation donne d'une main ce qu'elle a pris de l'autre et, dans certains cas, donne moins qu'elle n'a pris... A défaut de la cotation éthique et de la responsabilité sociale des entreprises bénéficiant des placements de ces fondations et sans la mise en place d'une institution régulatrice évaluant l'impact de leurs actions, leur apport au financement du développement doit être considéré comme un pis-aller dangereux. L'exemple de l'afflux de fonds après la vague du tsunami en Asie du Sud illustre bien les limites et les dérives de la charité privée¹⁰⁹. Ces actions privées peuvent faire double emploi avec des structures publiques. Certains reprochent aussi à ces financements de déresponsabiliser les

¹⁰⁵ Par contre, on doit remarquer que les fondations privées ont plus de liberté pour mener des actions pluriannuelles que ne l'ont les interventions publiques soumises au vote annuel des budgets.

¹⁰⁶ Comité d'aide au développement (CAD), *Fondations philanthropiques et coopération au développement*, Dossiers du CAD 2003, vol. 4, n° 3, Paris, OCDE, 2003, p. 58. 43,7% de la valeur des subventions et 17,6% de leur nombre allaient à l'Europe de l'Ouest, 14,6% de leur valeur et 18,1% de leur nombre à l'Afrique subsaharienne. Ces pourcentages étaient respectivement de 14,3% et 2,1% pour la région Asie-Pacifique et de 12,8% et 15,5% pour l'Amérique latine.

¹⁰⁷ En 2000, le pourcentage de dons internationaux par rapport à l'ensemble de leurs dons était respectivement de 93% et de 95%. Il était de 48% pour la fondation Turner, 44% pour la fondation Mac Arthur, 41% pour la fondation Ford et seulement 19% pour la fondation Kellogg ou 16% pour l'Open Society Institute. Voir: Comité d'aide au développement, *op. cit.*, p. 60.

¹⁰⁸ Voir l'exemple au Nigeria dans: C. Piller, E. Sanders and R. Dixon, «Dark Cloud over Good Works of Gates Foundation», *Los Angeles Times*, 7 January 2007.

¹⁰⁹ Voir: P. Seguin (France, Cour des comptes), *L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004*, Paris, La Documentation française, 2007; *Techniques financières et développement*, n° 83, juin 2006, pp. 62-92, avec notamment une contribution de Micheline Calmy-Rey, ministre des Affaires étrangères de la Suisse, sur l'action de la coopération suisse en ce domaine; P. Régnier, *From Post-Tsunami Emergency Assistance to Livelihood Recovery in South India: Exploring the Contribution of Microentrepreneurship Initiatives in the Gulf of Mannar, Tamil Nadu*, Working Paper, Geneva, International Federation Terre des Hommes; Terre des Hommes Suisse, 2007.

Etats. Remarquons que cette critique a pu être formulée dans le passé à l'encontre de l'interventionnisme des organisations du système des Nations unies. Si le partenariat public-privé paraît constituer une solution pour mener certaines actions¹¹⁰, les subventions qui peuvent être apportées à des entreprises privées par la puissance publique apparaissent à beaucoup comme des effets d'aubaine. Ces investissements auraient eu lieu même sans subvention. Il est possible d'établir un parallèle avec le XIX^e siècle et le développement de la charité privée. La différence est qu'à l'époque il s'agissait de parer aux carences d'un Etat social qui n'existait pas encore; il s'agit aujourd'hui de s'y substituer en dehors de tout contrôle démocratique. Ce ne sont plus des assemblées élues et des gouvernements démocratiques, ou des bureaucrates, qui décident de l'affectation des ressources, mais des ploutocrates plus ou moins bien influencés par des groupes de pression.

Les loteries

Une autre forme de contribution volontaire peut être apportée par les loteries¹¹¹. En 1972 déjà la délégation ghanéenne à l'ONU a suggéré la création d'une loterie mondiale qui affecterait une partie de ses gains au développement (sur le modèle des loteries nationales, qui jouent un rôle social important). Le chiffre d'affaires mondial des loteries s'élevait en 2001 à 126 milliards de dollars pour l'ensemble de la planète et le bénéfice brut de ces institutions à 62 milliards, soit un montant d'ampleur alors comparable à la totalité de l'aide publique au développement cette même année. Cette loterie pour le développement pourrait être véritablement mondiale ou se mettre en place à travers les loteries nationales. Comme il est difficile d'imaginer qu'elle accroisse le montant global des enjeux, il est probable que les organisations caritatives nationales qui bénéficient de l'existence des loteries nationales y voient une concurrence et s'opposent à la mise en place d'une nouvelle institution particulière. On doit aussi remarquer que dans chaque pays, ce sont des fractions plus pauvres de la population qui placent leurs espoirs dans ces jeux de hasard. Les plus riches jouent aussi, mais plus communément en bourse. Une loterie en faveur du développement serait donc surtout, en fin de compte, financée par des fractions relativement démunies de la population. Cela aurait la conséquence paradoxale d'accroître les inégalités... par la ponction opérée par les loteries sur les ressources de populations pauvres soumises à l'illusion de pouvoir sortir de leurs conditions par ces gains aléatoires. Une réponse pourrait être ici l'émission d'obligations mondiales à primes¹¹². Il s'agit d'une obligation (instrument d'épargne sans risque puisque le capital est garanti) dont la rémunération est aléatoire et liée à un tirage au sort, ce qui l'assimile à une loterie. Cette pratique existe au Bangladesh, en Irlande et au Royaume-Uni; dans ce dernier pays, où le tirage est mensuel, leur volume d'émission s'élève à l'équivalent de 34 milliards de dollars. Toutefois, les fonds apportés par ces loteries ayant pour support un cré-

¹¹⁰ Voir: C. Schümperli Younossian (responsable du dossier), *Annuaire suisse de politique de développement. Partenariats public-privé et coopération internationale*, vol. 24, n° 2, Genève, IUED, 2005, 213 p.

¹¹¹ H. Reisen, *op. cit.*, p. 19.

¹¹² *Ibid.*, p. 20, qui s'appuie sur T. Addison and A.R. Chowdhury, *A Global Lottery and a Global Premium Bond*, Discussion Paper, n° 2003/80, Helsinki, UNU-WIDER, 2003.

dit pourraient difficilement faire l'objet de dons ; ils devraient être prêtés et, dans ce cas, les loteries ne peuvent à elles seules garantir le remboursement du capital. Si seule la marge dégagée sur la loterie entrait dans des opérations de financement du développement, le volume global mis à disposition ne pourrait alors qu'être limité.

Conclusion : entre trous d'air du financement et trou noir de la financiarisation

Au-delà de la question de la saturation de l'aide et plus généralement des apports financiers, les différentes sources de financement proposées sont politiquement diversement acceptables ; de plus, la rapidité de leur mobilisation est très inégale. Elles agissent de façon complémentaire ou tendent à se substituer aux sources déjà existantes. Le rendement potentiel de ces diverses sources est lui-même variable selon les pays, et c'est pourquoi la substitution d'un financement à un autre peut avoir un effet neutre (autrement dit une diminution annule un accroissement), un effet positif (si l'impact est plus grand) ou un effet négatif (si l'impact est inférieur) sur la dynamique du développement. Il ne suffit donc pas de proposer un catalogue de mesures paraissant entraîner par leur simple cumul un accroissement de ressources ; il faut aussi les articuler les unes aux autres et penser la question du financement du développement globalement ainsi qu'à travers l'impact macroéconomique et local de ses différentes modalités. Ces contributions financières doivent également apparaître crédibles et surtout durables aux différents bénéficiaires. S'ils n'ont pas confiance dans la stabilité et les orientations de ces nouveaux apports, il y a peu de chance que les populations et leur gouvernement acceptent d'engager des réformes qui, par ailleurs, leur sont imposées pour bénéficier de financements additionnels.

Certaines propositions sont d'ordre fiscal. Elles introduisent de façon plus ou moins forte un degré de supranationalité. On reconnaît là un élément d'affaiblissement des gouvernements nationaux, politique de l'agenda néolibéral pouvant certes mieux répondre à certains besoins de l'humanité en se situant à une échelle globale, mais porteuse de l'amoindrissement du contrôle démocratique du pouvoir par des assemblées élues, que les pressions citoyennes des organisations de la société civile aux échelles locales et mondiale peuvent difficilement compenser. Selon d'autres propositions, les marchés financiers doivent directement, par l'intermédiaire de titres de dette publique, ou indirectement, par les placements de fondations, apporter les flux de financement supposés nécessaires au développement. Que le financement s'opère par des fondations privées ou par l'émission de facilités internationales, il s'agit bien d'un renforcement de la financiarisation, vecteur central là encore du néolibéralisme, avec tous les risques systémiques et d'accroissement des inégalités que, dans ses formes contemporaines, la financiarisation comporte.

Bibliographie

- Agbodjan, Edoé Djimitri, *La microfinance dans l'après-conflit*, mémoire de DEA, Genève, Institut universitaire d'études du développement (IUED), 2006.
- Amin, Samir, *L'accumulation à l'échelle mondiale*, Paris, Anthropos, 1970.
- Armendariz de Aghion, Beatriz and Jonathan Morduch, *The Economics of Microfinance*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2005.
- Aryeetey, Ernest, *A Development-focused Allocation of the Special Drawing Rights*, Discussion Paper, n° 2004/3, Helsinki, UNU-WIDER, 2004.
- Ayangma Amang, Protais, «Epidémie du sida et développement économique en Afrique», *Techniques financières et développement*, n° 83, juin 2006, pp. 51-55.
- Ayres, Clarence E., *The Theory of Economic Progress*, new edition, New York, Schocken Books, 1962 [1944].
- Balkenhol, Bernd, *Microfinance and Public Policy: Outreach, Performance and Efficiency*, New York, Palgrave Macmillan, à paraître en 2007, 194 p.
- Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2002. Des institutions pour les marchés*, Paris, Eska, 2002, 280 p.
- Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2005. Un meilleur climat de l'investissement pour tous*, Bruxelles, De Boeck, 2005, 271 p.
- Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2006. Equité et développement*, Paris, Eska, 2005, 280 p.
- Baumann, Eveline et Jean-Michel Servet, «La microfinance, une extension des marchés financiers. Réflexions à partir d'expériences sur trois continents (en Géorgie, en Inde et au Sénégal)», in Valeria Hernandez, Pépita Ould-Ahmed, Jean Papail et Pascale Phélinas (dir.), *Turbulences monétaires et sociales. L'Amérique latine dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- Baunsgaard, Thomas and Michael Keen, *Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization*, IMF Working Paper, n° 112, Washington, DC, International Monetary Fund, 2005, 30 p.
- Blanc, Jérôme (dir.), *Exclusion et liens financiers. Monnaies locales. Rapport 2005-2006*, Paris, Economica, 2006, 547 p.
- Boukharine, Nicolas, *L'économie politique du rentier. Critique de l'économie marginaliste*, Paris, Etudes et Documentation Internationale, 1967.
- Charnoz, Olivier et Jean-Michel Severino, *L'aide publique au développement*, Paris, La Découverte, 2007, 122 p.
- Claessens, Stijn, «Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives», *The World Bank Research Observer*, vol. 21, n° 2, Fall 2006, pp. 207-240.
- Comité d'aide au développement (CAD), *Fondations philanthropiques et coopération au développement*, Dossiers du CAD 2003, vol. 4, n° 3, Paris, OCDE, 2003, 87 p.
- Dichter, Thomas, «Foreign Aid Policy: Old Wine in New Bottles», *Foreign Service Journal*, June 2006, pp. 28-34.
- Dockès, Pierre, *L'enfer, ce n'est pas les autres! Bref essai sur la mondialisation*, Paris, Descartes, 2007, 160 p.
- Dulin, Antoine et Jean Merckaert, *Biens mal acquis... profitent trop souvent. La fortune des dictateurs et les complaisances occidentales*, Paris, Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), 2007, 126 p.
- Economic Commission for Africa, «Fiscal Implications of Trade Liberalization», chapter 6, in *Economic Report on Africa 2004: Unlocking Africa's Trade Potential*, Addis Ababa, Economic Commission for Africa, 2004, pp. 191-215.
- Egil, François, «Les éléphants de papier. Réflexions impies pour le V^e anniversaire des Objectifs de développement du millénaire», *Politique africaine*, n° 99, octobre 2005, pp. 97-115.
- Executive Office of the President of the United States, *Budget of the United States Government: Fiscal Year 2008: Analytical Perspectives*, Washington, DC, US Government Printing Office, 2007, 410 p.
- Fernando, Jude L. (ed.), *Microfinance: Perils and Prospects*, Routledge Studies in Development Economics, London, Routledge, 2006, 242 p.
- Fouillet, Cyril, Isabelle Guérin, Solène Morvant-Roux, Marc Roesch et Jean-Michel Servet, «Le micro-crédit au péril du néolibéralisme et de marchands d'illusions», *Avec Karl Polanyi, contre la société du tout-marchand, Revue du MAUSS*, n° 29, premier semestre 2007, pp. 329-350.
- Frank, Andre Gunder, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, New York, Monthly Review Press, 1967.
- Gentil, Dominique et Jean-Michel Servet (dir.), «Microfinance: petites sommes, grands effets?», *Revue tiers-monde*, t. XLIII, n° 172, 2002, pp. 729-959.

- Guérin, Isabelle and Jane Palier (eds.), *Microfinance Challenges: Empowerment or Disempowerment of the Poor?*, Pondichéry, Institut français de Pondichéry, 2005, 384 p.
- Hulme, David and Paul Mosley, *Finance against Poverty*, vol. 1, London, Routledge, 1996.
- Isard, Peter, *Globalisation and the International Financial System: What's Wrong and What Can Be Done*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- Kaul, Inge et Pedro Conceição (dir.), *Les nouvelles finances publiques. Faire face aux défis mondiaux*, New York ; Oxford, PNUD ; Oxford University Press, 2006 (version résumée française, 79 p.).
- Lapeyre, Frédéric, « Objectifs du Millénaire pour le développement : outils de développement ou cheval de Troie des politiques néolibérales? », *Alternatives Sud*, vol. 13, mars 2006.
- Laville, Jean-Louis et al., *Dictionnaire de l'autre économie*, Paris, Gallimard, 2006.
- Luzzi, Mariana, *Réinventer le marché? Les clubs de troc face à la crise en Argentine*, Paris, L'Harmattan, 2005.
- Mende, Tibor, *De l'aide à la recolonisation. Les leçons d'un échec*, Paris, Seuil, 1972, 318 p.
- Morin, François, *La financiarisation du développement et l'extension du capitalisme de marché financier*, contribution aux 2^{es} Journées du développement du GRES (Groupement de recherches économiques et sociales), Bordeaux, 23-24 novembre 2006, 22 p.
- Mosse, David, *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*, London ; Ann Arbor, Michigan, Pluto Press, 2005, XIX-315 p.
- Mounier, Emmanuel, *Manifeste au service du personnalisme*, in *Œuvres 1931-1939*, Paris, Seuil, 1961.
- Oosterhout, Henk van, *Where Does the Money Go? From Policy Assumptions to Financial Behavior at the Grassroots*, Utrecht, Dutch University Press, 2006.
- Orsenna, Erik, *Voyage aux pays du coton. Petit précis de mondialisation*, Paris, Fayard, 2006.
- Patrick, Stewart and Kaysie Brown, *Fragile States and US Foreign Assistance: Show Me the Money*, Working Paper, n° 96, Washington, DC, Center for Global Development, August 2006, 14 p., <http://www.cgdev.org/files/9373_file_WP96_final.pdf>. [Les données de 2007 *US Budget Request* citées sont consultables sur <<http://www.cgdev.org/doc/weakstates/07BudgetRequests.pdf>>.]
- Piller, Charles, Edmund Sanders and Robyn Dixon, « Dark Cloud over Good Works of Gates Foundation », *Los Angeles Times*, 7 January 2007.
- Pollin, Robert, *Contours of Descent, U.S. Economic Fractures and the Landscape of Global Austerity*, London ; New York, Verso, 2005 (1st cloth edition 2003).
- Prades, Jacques, *Compter sur ses propres forces. Initiatives solidaires et entreprises sociales*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 2006, 167 p.
- Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), *Rapport mondial sur le développement humain 2005. La coopération internationale à la croisée des chemins. L'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités*, Paris, Economica, 2005, XVI-385 p.
- Rachline, François, *D'où vient l'argent?*, Paris, Panama, 2006, 195 p.
- Régnier, Philippe, *From Post-Tsunami Emergency Assistance to Livelihood Recovery in South India: Exploring the Contribution of Microentrepreneurship Initiatives in the Gulf of Mannar, Tamil Nadu*, Working Paper, Geneva, International Federation Terre des Hommes ; Terre des Hommes Suisse, 2007, 40 p.
- Reisen, Helmut, *Financer les Objectifs du Millénaire pour le développement: nouvelles approches*, Cahiers de politique économique, n° 24, Paris, Centre de développement de l'OCDE, 2004, 42 p.
- Robinson, Joan, *Essays in Theory of Economic Growth*, London, Macmillan, 1962.
- Sachs, Jeffrey D. (ed.), *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, New York, United Nations Development Programme (UNDP), 2005, 329 p.
- Schimmel, Jörg, « *Development as Happiness* ». *Bonheur et analyse de la pauvreté, de la richesse et du développement*, mémoire de DEA, Genève, Institut universitaire d'études du développement (IUED), 2006, 164 p.
- Seguin, Philippe (France, Cour des comptes), *L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004*, Paris, La Documentation française, 2007, 512 p.
- Servet, Jean-Michel, *Banquiers aux pieds nus. La microfinance*, Paris, Odile Jacob, 2006.
- Servet, Jean-Michel, « Les illusions des Objectifs du Millénaire », in Elsa Lafaye de Micheaux, Eric Mulot et Pépita Ould-Ahmed, *Institutions et développement: la fabrique institutionnelle et politique des trajectoires de développement*, Rennes, Presses Universitaires, 2007, pp. 63-88.
- Severino, Jean-Michel, « Renforcer la responsabilité des entreprises du Sud: les intermédiaires financiers, vecteurs de l'aide », *Techniques financières et développement*, n° 83, juin 2006, pp. 4-11.
- Solomon, John and Spencer S. Hsu, « Most Katrina Aid from Overseas Went Unclaimed », *Washington Post*, 29 April 2007.
- Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), *New Sources of Development Financing: An SDC Working Paper*, Bern, March 2005, 60 p.

- Thiveaud, Jean-Marie, «Crédit universel et utopies financières: rêves d'actuaire au siècle des Lumières», *Revue d'économie financière*, n° 14, automne 1990.
- Véron, Jean-Bernard, *Rapport sur l'aide au développement 2005-2006. Les défis d'un environnement instable*, Paris, Agence française de développement, 2006.
- Watkins, Kevin, *Cultiver la pauvreté. L'impact des subventions américaines au coton sur l'Afrique*, Document de briefing d'Oxfam, n° 30, Oxfam International, 2002, 43 p.

IUED

Au moment où la communauté internationale s'apprête à évaluer le consensus établi en 2002 à Monterrey sur le financement du développement, ce dossier 2007 de l'*Annuaire suisse de politique de développement* propose d'éclairer deux aspects de la problématique : la mobilisation des ressources locales d'une part, le rôle de la coopération internationale dans la gestion des finances publiques des pays en développement d'autre part.

En 2002, la Conférence sur le financement du développement a établi un plan d'action basé sur six domaines complémentaires : mobilisation des ressources financières intérieures, investissements directs et autres apports de capitaux privés étrangers, commerce international, aide publique au développement, allègement de la dette et, enfin, révision des systèmes monétaire, financier et commercial internationaux. Cinq ans après, le « Consensus de Monterrey » reste une référence. Il a permis d'établir qu'un soutien extérieur, aussi massif soit-il, ne remplacera jamais les réformes fondamentales nécessaires aux économies nationales.

Par la pluralité des éclairages qu'il apporte, le présent dossier nourrit le débat. S'agissant de la mobilisation des ressources nationales, il aborde les (non)-retombées des bénéfices liés à l'exploitation des ressources naturelles, l'extension des réseaux de microfinance (microcrédit et microassurance) et l'accès au crédit, notamment dans le contexte de la libéralisation de l'économie. Tout en relevant son importance, l'*Annuaire* constate aussi toute l'ambiguïté du rôle de la coopération internationale dans la gestion des finances publiques des pays en développement, notamment quand elle prend la forme d'une aide budgétaire.

Le dossier met en garde contre les risques d'une financiarisation excessive et propose des pistes qui l'infléchissent : le retour à l'échelle locale, qui devrait notamment passer par une réforme de la fiscalité (sur les revenus et le patrimoine), et l'extension des fonds de garantie qui encouragent le financement des investissements productifs par des institutions de proximité. Ainsi serait favorisée une appropriation du développement par les acteurs eux-mêmes, dans le cadre de démarches citoyennes.

Auteurs principaux de l'ouvrage : Jean-Luc Bernasconi, Gilles Carbonnier, Christophe Gironde, Isabelle Guérin, Bruno Gurtner, Stefan Leiderer, Catherine Morand, Marc Nabeth, Lucas Oesch, Pascal Raess, Jean-Michel Servet, Kavaljit Singh, Jean-Luc Virchaux, Peter Wolff.