

Les dérives de la coopération Nord-Sud

Vers la fin des chimères ?

Par **Gilbert Étienne**

Gilbert Étienne, professeur honoraire d'économie du développement à l'Institut universitaire de hautes études internationales (IUHEI) et à l'Institut d'études du développement de Genève, est notamment l'auteur de : *Le Développement à contre-courant* (Paris, Presses de Sciences Po, 2003) et de *Chine-Inde, la grande compétition* (Paris, Dunod, 2007).

Les prescriptions de démocratie et de bonne gouvernance visant les pays du Sud sont légitimes mais influent peu, de manière directe, sur le développement. Les politiques de coopération affichent un bilan tout aussi mitigé. On pourrait progressivement en revenir, à l'aide des grandes institutions internationales et de la Banque mondiale, à des références plus déterminantes pour le développement : l'irrigation, le développement de la productivité agricole, les travaux d'infrastructures.

politique étrangère

« Sous toutes les formes de gouvernement, un État peut prospérer s'il est bien administré. On a vu des nations s'enrichir sous des monarchies absolues, on en a vu se ruiner sous des conseils populaires. »

Jean-Baptiste Say, 1814.

Au fil de plus d'un demi-siècle de relations Nord-Sud, les mouvements du balancier oscillent entre remèdes efficaces et chimères, ou erreurs de jugement. Ces dernières sont particulièrement fertiles depuis une quinzaine d'années. Après les missionnaires qui aspiraient à sauver les âmes des pauvres Africains et Asiatiques au XIX^e siècle, les nouveaux missionnaires d'Occident veulent les convertir à la démocratie, à la bonne gouvernance, à l'essor des communautés locales, et lutter contre la pauvreté en se concentrant sur l'éducation et la santé.

Demain, le pendule pourrait revenir à des préoccupations plus terre à terre : vers l'agriculture, ou les infrastructures.

Démocratie et bonne gouvernance

Dans les années 1950 et au-delà, les experts occidentaux jugeaient que leurs partenaires n'étaient « pas mûrs » pour la démocratie : il leur fallait

« une bonne dictature ». Les dirigeants de la plupart des pays concernés faisaient chorus, au point que rares furent au Sud les pays démocrates : le Chili d'avant Pinochet, le Costa Rica, l'Inde, le Sri Lanka... Les résultats ont été très variables un peu partout : des succès économiques et sociaux, durables ou passagers, et de gros échecs. Dans les années 1980 s'amorce un changement de cap : la démocratie s'implante dans plusieurs pays d'Amérique latine et en Asie. La propagation des droits de l'homme aidant, la vague gagne l'Afrique. Amartya Sen, prix Nobel d'économie écrit : « Il y a peu d'évidences qui démontrent que les gouvernements autoritaires sont vraiment bénéfiques et encouragent le développement¹ ». Il poursuit en relevant que la famine est impossible dans une démocratie, tant les pressions de l'opinion sont fortes pour y remédier.

Du discours sur l'avènement démocratique aux réalités plurielles...

L'examen de nombreux pays sur un demi-siècle ne montre pas de corrélation nette entre système politique et développement. Aux nombreux échecs des régimes autoritaires – entre autres en Afrique – s'opposent les progrès économiques et sociaux de la Corée du Sud et de Taiwan sous des régimes musclés, puis après l'entrée en démocratie. Avec le même système démocratique, l'Inde a connu une croissance moyenne par an de 3,5 % de 1950 à 1980, contre plus tard 5 % à 7 %, et aujourd'hui 8 % à 9 %. Les performances du Pakistan ont été plus marquées – avant de mal finir – sous le régime du maréchal-président Ayub Khan (1958-1969) que sous l'ère démocratique de 1988 à 1999. Les Philippines font un score économique et social médiocre, sous un régime autoritaire comme en démocratie. La Thaïlande s'en sort mieux dans l'ensemble, ici aussi sous des gouvernements « forts » puis démocratiques. Le Brésil et le Mexique connaissent, sous les mêmes systèmes autoritaires, des périodes de vive croissance et d'autres de déclin dans les années 1960-1980.

Autre mythe : la démocratie et la liberté de la presse feraient reculer la corruption. Dans un rapport de la Banque mondiale, on peut lire : « l'émergence de la société civile est une force majeure dans l'amélioration de la gouvernance. La forte corruption est associée à la pauvreté et aux faibles performances économiques². » Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie, tient le même discours³. En fait la corruption est caméléon : elle fleurit dans les pays très pauvres ou émergents, dans les démocraties de l'Inde et du Brésil, comme dans la Chine autoritaire (et non plus

1. A. Sen, *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 150 et 183.

2. Banque mondiale, *World Development Report, 2003, Sustainable Development in a Dynamic World*, Washington, DC, Banque mondiale, 2003.

3. *Le Monde*, 3 janvier 2003.

totalitaire). Au Pakistan (1988-1999), au Bangladesh (1991-2007), la corruption fait bon ménage avec la démocratie, comme auparavant avec les régimes militaires. Elle pèse lourd au Sénégal démocratique comme sous le régime autoritaire du Zimbabwe.

Lié au couple démocratie/bonne gouvernance, apparaît l'encouragement aux conseils locaux supposés prendre en charge les intérêts de la communauté environnante. Avec cet article de foi, les coopérants redécouvrent une roue qui n'a jamais vraiment tourné ! Dans les années 1950-1960, de nombreuses expériences sont lancées : projets de développement communautaire et conseils locaux (*panchayats*) en Inde, en Malaisie, au Pakistan. D'autres sont introduites au Nigeria par les Britanniques, avant leur départ (*Local Government Ordinance*, 1955), dans le futur Ghana, ou en Ouganda... Dans les colonies françaises, il s'agit de « l'animation rurale », reprise par les nouveaux États.

La plupart des résultats correspondent mal aux espoirs : faibles compétences des responsables sur place, notables tendant à se servir au lieu de servir leurs concitoyens, rivalités et conflits au sein de « communautés » qui n'en sont pas... Et déjà à l'époque, les coopérants souvent connaissaient mal le milieu local⁴. Ces faiblesses sont récurrentes aujourd'hui.

Ces commentaires critiques ne condamnent pas *in toto* les appels à la démocratie et au développement depuis la base. Simplement, ces derniers devraient être plus discrets et moins prioritaires. Promouvoir la démocratie de l'extérieur est rarement concluant : il n'y a qu'à voir l'Irak, l'Afghanistan, ou certains pays africains. Comme le relève Bertrand Badie :

Promouvoir la démocratie de l'extérieur est rarement concluant

« La vente forcée des droits de l'homme et de la démocratie peut avoir des effets pervers⁵ » – et de citer Haïti, la Yougoslavie et des pays africains. Souvenons-nous, de plus, du temps que nous avons mis à devenir démocrates et de nos faiblesses : Adolf Hitler est arrivé au pouvoir de manière tout à fait démocratique. Et que dire des carences de la III^e République, qui conduisirent à la débâcle de 1940, « défaite du caractère et de l'intelligence » pour Marc Bloch. En bref, ce qui compte, c'est plus le contenu que l'étiquette : la manière de fonctionner de tout système et les hommes. Les voies totalitaires peuvent susciter au départ une vive croissance, mais elles finissent en cul-de-sac comme dans la Chine de Mao Zedong ou en Corée du Nord encore aujourd'hui⁶. Quant à la démocratie,

4. Cf. U. Hicks, *Development from Below*, Oxford, Clarendon, 1961.

5. *La Diplomatie des droits de l'homme, entre éthique et volonté de puissance*, Paris, Fayard, 2002, p. 156.

6. Autour de 1970, les deux Corée étaient citées en exemple d'un fort développement.

ce n'est pas une potion magique, surtout si elle est importée. Certains régimes plus ou moins autoritaires comme à Singapour sont plutôt bien acceptés par la population ; d'autres passent mal la rampe comme, en ce moment, au Pakistan.

Le credo de l'éducation

L'éducation représente un autre sésame censé ouvrir la voie du développement, leitmotiv des grandes conférences Nord-Sud des dernières années, comme des élites. À l'Assemblée générale des Nations unies de septembre 2007, le président George W. Bush évoque « les chaînes [que constituent] l'ignorance et le manque d'instruction⁷ ». En 1963 déjà, Mary Joan Bowman et C. Arnold Anderson relevaient : « Trouver dans l'éducation une des rares voies sûres de progrès économique est devenu le credo contemporain. Pourtant la démonstration demeure fragile et confuse. Il est dangereux de s'en remettre à une foi trop simple⁸ ». De même, en matière de système politique, les explications monocausales ne tiennent pas, faute de corrélation nette entre éducation et développement.

Revenons aux Philippines : 65 % de scolarisés en 1946, 95 % aujourd'hui, avec des performances économiques et sociales guère spectaculaires. Plusieurs pays au sud du Sahara affichent des taux de 70 % à 80 %, très supérieurs à ceux de l'Inde (18 % en 1950, 65 % aujourd'hui), avec une pauvreté plus aiguë, conséquence d'une faible croissance. En 1995, avant les excès de Robert Mugabe, le Zimbabwe exhibait d'excellents indicateurs sociaux (95 % de scolarisés, eau potable) mais le système commençait à craquer faute de ressources, conséquence des carences de l'économie. Par ailleurs, le niveau élevé de l'éducation laissé par les Japonais en Corée et à Taiwan a facilité leur essor ultérieur, alors que le Sri Lanka, qui partait aussi de haut (58 %), a connu un développement inférieur, même à celui de la Thaïlande ou de l'Indonésie qui, à leurs débuts, disposaient d'un faible niveau d'éducation.

Le credo sur l'éducation – et ajoutons sur la santé – repose sur l'idée que les gens instruits et bien portants deviennent plus productifs. Sans être entièrement faux, ce raisonnement a été démenti maintes fois par l'histoire. Même en mettant à part de très grands hommes analphabètes comme l'empereur moghol Akbar en Inde (1556-1605), des millions de paysans et d'artisans ont su innover, améliorer leurs techniques sans

7. « [...] Third, the mission of the United Nations requires liberating people from the chains of illiteracy and ignorance. [...] », G.W. Bush, « Remarks by the President to the United Nations General Assembly », New York, Nations unies, 25 septembre 2007.

8. C. Geertz (dir.), *Old Societies and New States. The quest for modernity in Asia and Africa*, New York, The Free Press of Glencoe, 1963, p. 247-248.

savoir lire ni écrire. Le maïs, l'arachide, le manioc, les piments..., venus des Amériques, se sont propagés à travers l'Afrique et l'Asie sans l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Alimentation Organization of the United Nations, FAO) et autres agences de coopération ! Plus près de nous, l'essor du cacao au Ghana n'est pas dû aux cadres coloniaux diplômés d'Oxford ou de Cambridge. Ce sont de petits paysans ghanéens qui, après avoir travaillé dans les cacaoyères de l'île de Fernando Po⁹, ont planté des fèves de cacao dans leur pays en 1879. Dans les années 1965-1970, des millions de paysans, souvent illettrés, ont adopté la révolution verte et ses innovations, de l'Afghanistan à la Chine. On pourrait en dire autant de ces artisans de Wuxi qui, dès 1911, copient les moteurs diesels achetés à Shanghai, ou de ces forgerons de Lahore qui eux aussi copient des moteurs diesel vers 1920. Quant aux progrès de la santé, ils sont certes importants, mais ne constituent pas forcément un préalable au développement, comme on a pu le voir dans le passé et à l'époque contemporaine. L'absence de soins ou la faiblesse des services de santé n'ont pas empêché le progrès agricole.

En bref, il ne s'agit pas de rejeter la promotion de l'éducation et de la santé, mais d'éviter que celles-ci prennent le pas sur les activités productrices, agriculture, infrastructures, industrie, tout au moins dans les premières phases. Il faut que l'économique puisse nourrir le social.

Libre-échange et privatisations

Pour certains néolibéraux, les privatisations, le tout-marché et le libre-échange vont provoquer un vif recul de la pauvreté. Même si ces thèses ont quelque peu reculé dans les débats sur la coopération, elles conservent de l'influence. Or, ici aussi les interprétations monocausales se révèlent fragiles, car elles occultent de nombreux autres facteurs.

Les corrélations entre croissance et libre-échange varient. Elles jouent à peu près pour le Royaume-Uni au XIX^e siècle, mais l'essor des États-Unis s'est appuyé sur une politique très protectionniste¹⁰. Plus près de nous, l'Inde aurait progressé plus vite entre 1950 et 1980 si les frontières avaient été plus ouvertes et l'État moins pesant. À l'inverse, la Corée du Sud et Taiwan sont sorties du sous-développement derrière d'épaisses barrières douanières. L'État a joué un rôle éminent dans le développement avec, en Corée, des entreprises publiques très performantes (aciéries POSCO). Les deux pays ont attiré peu d'investissements privés étrangers, mais ont

9. P. Gourou, *L'Afrique*, Paris, Hachette, 1970, p. 154-155.

10. Cf. P. Bairoch, *Economics and World History- Myths and Paradoxes*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1993.

conclu de judicieux accords pour l'acquisition de technologies, tout en stimulant leurs exportations de produits manufacturés. En substance, le rôle de l'État reste très important pour certaines industries, dans l'agriculture et les infrastructures, dans les secteurs sociaux et l'environnement. Et certaines doses de protectionnisme peuvent aussi se justifier¹¹.

Succès et déboires de la coopération

Plus d'un demi-siècle de recul permet de dégager des enseignements sur les succès et les déboires de la coopération. Les Soviétiques mettent en œuvre les 156 principaux projets du premier Plan quinquennal chinois (1953-1957), apportant une aide aussi indispensable que positive. Plusieurs pays occidentaux et l'URSS participent à l'essor de l'industrie lourde en Inde. La Banque mondiale finance de nombreux projets d'infrastructure – routes, électricité, irrigation – dans de nombreux pays d'Asie.

La révolution verte

Particulièrement remarquable est la révolution verte en Asie. Les Fondations Ford et Rockefeller, relayées peu après par l'US AID et la Banque mondiale, introduisent de nouvelles variétés de céréales à haut rendement (1965-1970), réagissant mieux que les semences traditionnelles aux engrais chimiques tout en exigeant plus d'eau, d'où l'importance primordiale de l'irrigation. Les fortes hausses des rendements – souvent un doublement en une année – permettent aux gouvernements de constituer des stocks en prévision des mauvaises années. Pour la première fois de son histoire l'Asie se trouve à l'abri de la famine. Les effets sociaux de la révolution verte ne sont pas moins significatifs. Contrairement au slogan « les riches s'enrichissent, les pauvres s'appauvrissent », les seconds voient *aussi* leur sort s'améliorer quelles que soient les options politiques des pays. Dans la Chine de Mao Zedong, le revenu collectif par famille dans les communes populaires avancées est jusqu'à cinq fois plus élevé que dans les villages isolés, sans irrigation, ni électricité, ni routes. En Inde, les écarts de salaires des paysans sans terre varient du simple au double entre les districts de Révolution verte et ceux qui ne sont pas touchés, faute d'irrigation. De plus, dans les zones avancées, les possibilités de travail s'accroissent hors de l'agriculture : dans la construction de maisons en dur, le commerce, les petites industries. Des tendances analogues se manifestent en Asie du Sud-Est, notamment en Indonésie, au Pakistan et même en Afghanistan. Ces formes de coopération renforcent l'économie nationale et font reculer la pauvreté, quels que soient les systèmes politiques : totalitaire sous Mao, autoritaire sous ses successeurs, dans la démocratie indienne comme sous

11. J.-R. Chaponnière, *La Puce et le Riz*, Paris, Armand Colin, 1985.

les régimes plus ou moins militaires du Pakistan ou de l'Indonésie. En matière de formation des cadres supérieurs, les instituts américains, beaucoup plus que les universités européennes, ont joué un rôle important, surtout au départ des nouveaux États. Les technocrates qui, aux côtés du président Haji Mohamed Suharto (dès 1965) vont assurer l'essor du pays, sortent pour beaucoup de Berkeley. Le même phénomène apparaît plus tôt au Pakistan. Même l'Inde, pourtant mieux dotée en élites modernes en 1947 bénéficiera de l'assistance américaine. En Afrique de l'Ouest, la Compagnie française pour le développement des fibres textiles (CFDT) a propagé le coton de manière remarquable. En quelques années, les paysans du nord Cameroun ont atteint des rendements proches de ceux des *Panjabis* en Inde, qui le cultivent depuis des millénaires. À noter aussi la propagation – plus modeste – du maïs hybride par diverses organisations en Afrique de l'Est, ou la culture et les exportations de fleurs au Kenya.

L'aide au développement

Face à ces succès, les échecs de la coopération au sud du Sahara sont flagrants : « L'aide s'est accélérée alors que la croissance a baissé¹² » note William Easterly, tandis que la pauvreté est à la hausse. Troubles intérieurs et guerres civiles n'expliquent pas toutes les carences ; à voir, plutôt, celles des dirigeants des États, même tranquilles, et celles des coopérants : absence de priorités, multiplicité des initiatives et manque de coordination dans l'assistance. D'après une étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les 31 gouvernements les plus pauvres – surtout africains – ont reçu 10 837 missions d'assistance en 2005 (sic !) – organisations publiques, bilatérales et multilatérales, multitude d'organisations non gouvernementales (ONG) souvent financées par des fonds publics¹³. Qui plus est, d'après l'OCDE, un tiers de l'aide promise arrive avec du retard. De 1981 à 1991, la Banque mondiale a avancé plus de 25 milliards de dollars (M\$) pour soutenir ses Programmes d'ajustement structurel – surtout en Afrique –, avec un tiers de très minces succès. D'une manière générale, 30 % des crédits avaient été détournés selon un rapport interne de 2000.

Le plus triste exemple est peut-être celui de l'Afghanistan

Le plus triste exemple est peut-être celui de l'Afghanistan. Après la chute des Talibans fin 2001, l'aide est partie dans toutes les directions avec un fort accent sur la création d'un régime démocratique, le sort des

12. W. Easterly, *The White Man's Burden*, New York, Penguin, 2006, p. 45.

13. *The Economist*, 7 avril 2007.

femmes, l'éducation, la santé, dans un fouillis d'organisations publiques et de 3 000 ONG. On a même vu une ONG américaine enseigner aux femmes de Kaboul à retrouver l'usage des cosmétiques interdits sous les Talibans... Le plus élémentaire bon sens aurait conduit à assurer un commandement unique de l'aide avec un sens strict des priorités : au départ les routes, l'agriculture, la relance des marchés. Aujourd'hui, six ans après la chute des Talibans, l'électricité fonctionne mal, même à Kaboul – on a assisté à de semblables retards à Pristina au Kosovo. Elle est peu assurée dans les autres villes, d'où le recours à de coûteux générateurs.

Il faut aussi s'interroger sur le niveau de compétence des expatriés. Celui-ci a sans doute souvent été plus élevé en Asie qu'en Afrique. De surcroît, en Afrique, au sud du Sahara, les élites modernes bien formées étaient très faibles dans les années 1960, en comparaison de beaucoup de pays d'Asie.

Un constat

Après avoir connu une première vogue sous la présidence de Robert MacNamara à la Banque mondiale dans les années 1970, la lutte contre la pauvreté est revenue de manière massive à l'ordre du jour vers 1990. Le point d'orgue a été atteint avec *Les Objectifs du développement du millénaire*¹⁴, adoptés par l'Organisation des Nations unies (ONU) en 2000. D'ici à 2015, il s'agirait de réduire de moitié la proportion des plus pauvres (moins de 1 \$ par jour), d'assurer l'école primaire obligatoire et égale entre filles et garçons, d'abaisser des deux tiers le taux de mortalité des enfants en dessous de cinq ans, de réduire des trois quarts la mortalité des femmes en couche, d'enrayer le sida, d'augmenter l'aide et d'améliorer la gouvernance. Le rapport *A Better World for All*¹⁵ publié quant à lui sous les auspices de l'OCDE, du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale et de l'ONU en 2000, insiste sur la bonne gouvernance, l'éducation, la santé, la fin des discriminations dont les femmes sont victimes. À la même date, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) publie *Overcoming Human Poverty*¹⁶, qui met l'accent sur l'action sociale. Les grandes conférences Nord-Sud qui ont lieu à la même époque tiennent un langage similaire. Dans tous ces rapports, agriculture et infrastructures sont aux abonnés absents, ou à peine mentionnées. De nombreux ouvrages vont dans le même sens : à

14. Voir le site <www.un.org/>.

15. Voir le site <www.paris21.org/>.

16. Voir le site <www.undp.org/>.

côté d'heureuses propositions, Joseph Stiglitz réduit l'agriculture à la portion congrue dans son dernier ouvrage¹⁷.

Conséquence évidente, l'aide publique à l'agriculture¹⁸ baisse de près de 50 % entre 1986 et 1991, et de 30 % entre 1996 et 2001. Le nombre d'agronomes américains dans les pays en développement chute de 80 % entre 1980 et 2000. Dans une déclaration au Caire (2002), le président de la Fondation Rockefeller déplore « le dramatique sous-investissement dans les instituts de recherche agricole des pays concernés et au sein des agences internationales¹⁹. » Autre trait caractéristique, dans les instituts de développement de nos pays et outre-mer, les enquêtes détaillées et prolongées sur le terrain ne sont plus de mode.

Aux faiblesses de la coopération correspondent celles des pays en développement. Au sud du Sahara, depuis plusieurs décennies, l'agriculture est négligée et le déficit alimentaire ne cesse de grossir. En Asie, après les succès de la révolution verte, les réformes économiques qui commencent dans les années 1980 passent à côté des paysans, avec pour corollaire une forte baisse des allocations de fonds publics destinées à l'agriculture et aux infrastructures rurales et urbaines. La Chine, elle, commence par décollectiviser son économie rurale, ce qui donne un coup de fouet à l'agriculture, aux petites industries et au commerce en milieu rural. Mais les investissements publics et les dépenses d'entretien ne suivent pas. Ces insuffisances se traduisent par un ralentissement général de la croissance agricole et une chute des créations d'emplois agricoles.

Ce relatif oubli de l'agriculture et des infrastructures, aux deux niveaux interne et international, est d'autant plus troublant qu'en général la pauvreté est plus aiguë dans les villages que dans les villes. En outre, l'agriculture pèse encore lourd en Afrique, dans le produit intérieur brut (PIB) et en termes d'emplois. Quant à l'Asie, on l'oublie parfois, et malgré ses performances – y compris dans les *high tech* –, elle est encore à 60 %-80 % rurale (sauf la Corée du Sud, Taiwan et le Japon, pays avancés) et l'agriculture y emploie de 40 % à 50 %, sinon plus, des actifs.

Dans ces conditions, la relance de l'agriculture accélérerait la lutte contre la pauvreté et accentuerait les effets mutuels d'entraînement entre secteurs primaire, secondaire et tertiaire. La croissance globale et le marché du travail s'en trouveraient stimulés d'autant. Comment expliquer que des données aussi élémentaires, et qui ont déjà fait leurs preuves,

17. J. Stiglitz, *Making Globalization Work*, New York, W.W. Norton, 2006.

18. Rapports de l'International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington DC, 1998 et FAO 2002.

19. J.-P. Bezat, *Le Monde*, 29 août 2007.

aient été oubliées aux deux plans interne et international ? Retenons au moins deux éléments : l'écart, non pas nouveau, mais de plus en plus profond, entre élites urbaines et paysans, aussi bien dans les pays émergents d'Asie que dans les pays africains à la traîne. Quant aux coopérants dotés d'une solide expérience rurale, ils se font rares. L'un d'eux était Nicolas Stern, ancien *Chief Economist* et vice-président de la Banque mondiale ayant commencé sa carrière comme chercheur dans un village de l'Inde. En d'autres termes, nos ténors du développement parlent plus volontiers des pauvres dans les conférences internationales qu'avec les pauvres sur le terrain. Et parmi ceux qui le font, combien dans la langue de leurs interlocuteurs ?

Le recul possible des chimères

Ces erreurs de jugement et ces chimères pourraient pourtant être délaissées. Sous le président James Wolfensohn, la Banque mondiale a cédé aux idées à la mode et aux pressions des ONG militantes. Elle a, par exemple, cessé de financer les grands barrages, source d'électricité et/ou d'irrigation. Elle a négligé l'agriculture et les infrastructures pour donner plus de place à la bonne gouvernance, à l'éducation, à la santé.

L'irrigation

L'affaire des grands barrages est typique des faux débats. Sur un point, les écolo-militants ont raison : de l'Amérique latine à l'Asie en passant par l'Afrique, de très longue date, les personnes déplacées ont été mal ou très mal indemnisées et reclassées, d'où le besoin de la plus grande vigilance. Partout où la petite irrigation par puits tubés à pompe (*tubewells*) est possible, cette option est préférable à celle des grands ensembles de canaux. En revanche, dans maintes régions, les gros ouvrages représentent la seule issue. Les Britanniques l'ont démontré avec succès à la fin du XIX^e siècle dans le bassin de l'Indus. Dans les zones désertiques près de Kandahar en Afghanistan, les grands barrages hydroélectriques et les réseaux de canaux créés par les Américains depuis 1950 avaient fait de la région l'une des plus prospères du pays, avant les guerres.

Pendant des années, la Banque mondiale, soutenue par divers gouvernements occidentaux et des ONG, a refusé de financer un grand barrage (1070 MW) sur la Nam Theun, affluent du Mékong sur sa rive gauche, qui aurait permis au très pauvre Laos de vendre du courant à la Thaïlande et d'utiliser le reste. En 2003, à l'occasion d'une visite à Vientiane, la directrice de l'Institut français de l'environnement, pourtant peu encline par nature aux grands barrages, me décrit la situation des populations sur place : des tribus aborigènes qui ignorent la charrue, cultivent à la houe

sur brûlis. Leurs maigres récoltes épuisées, pendant des mois les hommes doivent marcher huit jours pour atteindre le plus proche bazar d'où ils reviennent avec 20 kg à 30 kg de riz sur le dos. On imagine les avantages, pour ces populations, d'un barrage et de routes. En 2005, la Banque revient sur sa position et donne le feu vert pour financer le barrage de la Nam Theun, malgré l'opposition persistante de 150 ONG²⁰.

La productivité agricole

Ce revirement s'accompagne de la rentrée en scène de l'agriculture. Après 25 ans, la Banque lui consacre à nouveau son *World Development Report 2007*. Les autres infrastructures, dont les routes, rentrent aussi en grâce. Au même moment, le Bureau international du Travail (BIT) émet un rapport *The Promotion of Rural Employment for Poverty Reduction*²¹, qui met l'accent sur la hausse de la productivité agricole, l'irrigation, la commercialisation des produits agricoles, et la hausse des activités non agricoles. Il ne serait pas surprenant que ce recul des chimères fasse peu à peu tache d'huile. Ces réorientations possibles des politiques d'assistance peuvent cependant être gênées par le manque d'experts, de ces hommes du terrain qui ont « dans la peau » les besoins des paysans et leurs contingences techniques.

**Le recul des chimères
pourrait
faire tache d'huile**

Par une heureuse coïncidence, en 2004, les pays d'Asie redécouvrent eux aussi leurs paysans et le monde rural. À Pékin comme à Delhi, les échos sont similaires : inquiétude devant la hausse des disparités entre villageois et urbains, malaises et graves incidents dans les campagnes, fléchissements de la production. Les importations agricoles chinoises augmentent. Après des années, l'Inde doit réimporter du blé. Même la Malaisie, où le secteur rural joue un rôle beaucoup plus faible que dans le reste de l'Asie, se préoccupe de relancer son agriculture. Ces réorientations sont certes bienvenues, mais la hausse des fonds publics reste pour le moment assez modeste, et il importe de combler le clivage croissant entre les paysans et les élites dirigeantes qui en sont toujours plus éloignées.

Alors que l'Asie n'a guère besoin d'assistance pour relancer son agriculture, sauf de manière ponctuelle, l'Afrique est beaucoup plus dépendante de l'extérieur. Mais encore faut-il que gouvernements locaux et coopérants en prennent conscience et trouvent les remèdes adéquats. Évoquer « un plan Marshall pour l'Afrique » comme le proposait en 2005

20. Cet aveuglement ne représente pas un cas isolé. Des ONG continuent à s'opposer à la révolution verte.

21. 6 juin 2007.

Gordon Brown, chancelier de l'Échiquier aujourd'hui Premier ministre, n'a pas de sens car le continent, son contexte géopolitique, ses structures socio-économiques n'ont guère de points communs avec le monde nord-atlantique de 1947 ! Il est non moins illusoire de prôner une « révolution verte » en se fondant sur le précédent asiatique comme le fait Jeffrey Sachs qui évoque : « les rendements [qui] pourraient tripler dans ces prochaines années²². » De son côté la Fondation Bill et Melinda Gates cède à la même illusion en lançant *The Alliance for a Green Revolution in Africa* (AGRA). Le 3^e Forum annuel de la Coalition pour la protection du patrimoine génétique africain (COPAGEN), qui réunit les États francophones de l'Afrique de l'Ouest, s'est tenu à Conakry du 23 au 28 juillet 2007. La déclaration finale met le développement des infrastructures au premier rang des futures activités. Puis elle favorise, ce qui est très contestable, « les semences traditionnelles connues des paysans », et critique l'appel de l'AGRA à de nouvelles variétés de céréales préconisées par la Fondation Rockefeller. Celle-ci est accusée d'avoir « raté la première révolution verte en Afrique ». Affirmation erronée car ladite Fondation a certes joué un rôle beaucoup plus modeste qu'en Asie mais de toute façon, dans les années 1960-1970, une révolution verte était encore plus inconcevable qu'aujourd'hui.

Essayons de sortir de la confusion. L'Afrique au sud du Sahara comporte peu de ces belles plaines alluviales qui, jalonnant l'Asie de la Mésopotamie à la Chine, ont accueilli la révolution verte. Qui plus est, aujourd'hui les terres irriguées du sud du Sahara occupent environ 5 % de la surface cultivée, contre 30 % à 75 % en Asie en 1965. Les techniques agricoles y étaient plus avancées (de vastes terres africaines ignorent encore la charrue), les routes et l'électricité étaient beaucoup plus développées. En Afrique, la couverture routière est encore très faible et, avec un sixième de la population du globe, le continent ne consomme que 4 % de l'électricité mondiale. Encore le gros est-il absorbé par les pays arabes et l'Afrique du Sud²³. Pour toutes ces raisons, dans de très nombreux cas, les paysans d'Afrique ne vont certainement pas doubler puis tripler leurs rendements en quelques années comme en Asie.

Malgré ces handicaps, de gros progrès sont possibles, moyennant du temps et un ordre sévère de priorités aux deux plans de l'assistance internationale et des gouvernements concernés. Pour le moment on en est assez loin. Les pays du Sahel pourraient faire porter l'effort principal sur les grands et petits projets d'irrigation le long des fleuves Sénégal et Niger. Le Mali dispose d'un million d'hectares (ha) irrigables près du Niger,

22. *Financial Times*, 14 septembre 2005.

23. *The Economist*, 8 août 2007.

contre 85 000 ha déjà irrigués. De belles possibilités existent aussi dans le sud. Or, à Bamako, le réflexe eau/irrigation qui devrait être une obsession, fait défaut chez les Maliens comme chez les différentes agences de coopération. Pousser au maximum la construction de routes en prévoyant les fonds adéquats d'entretien – oublié fréquent ! –, développer l'électricité, aurait des effets non moins bénéfiques pour l'économie et pour les pauvres, qui en sont peut-être plus conscients que les élites. Au Cameroun, les ruraux disent : « Le développement suit la route ». La recherche et les services de vulgarisation ne sont pas moins importants. Contrairement à ce que pense la COPAGEN, ce ne sont pas « les semences traditionnelles » de faible rendement qui sauveront l'Afrique, et ici les enseignements de la révolution verte en Asie sont utiles. Ils démontrent le bien-fondé de nouvelles semences mises au point dans les instituts de recherche et adaptées aux conditions locales. Un exemple : au Malawi, le maïs traditionnel donne souvent autour de 1000 kg/ha, contre au moins 2000 en maïs hybride venu du dehors avec peu d'engrais chimiques et plus tard 3000, sinon davantage.

L'Afrique centrale jouit en général d'une pluviosité plus marquée que le Sahel, d'où la possibilité d'améliorer les cultures pluviales. Autre atout, il y reste des terres à défricher du fait de peuplements encore limités, contrairement aux grandes plaines d'Asie avec leurs densités de 500 à 1000 habitants au km², sinon davantage.

Une plus grande coordination des programmes de coopération, la réduction de leur nombre ne seraient pas moins opportuns. Une des raisons des succès de la révolution verte tient à l'unité de doctrine et d'action des fondations Ford et Rockefeller, sans parler du niveau élevé de leurs experts. Le même phénomène explique les performances de la CFDT avec le coton, exemple hélas assez limité au sud du Sahara.

Enfin, et pour en revenir aux Objectifs du millénaire, il est illusoire de croire qu'une simple hausse de l'assistance à 0,7 % du PIB des pays riches (objectif qui remonte à 1970) suffira à faire chuter la pauvreté : « La question des inégalités ne peut être réduite à de simples inégalités de revenu » relève Jean-Michel Servet qui met en cause les structures sociales, voire politiques, sources de pauvreté liées ou non aux facteurs économiques²⁴. Si, malgré ces réserves, une plus forte assistance est souhaitable, il faudrait s'interroger davantage sur les compétences des expatriés et sur la qualité de leurs programmes plutôt que sur leur nombre.

24. Voir le chapitre de J.-M. Servet « Les illusions des objectifs du millénaire », in E. Lafay de Micheaux, E. Mulot et P. Ould-Ahmed (dir.), *Institutions et développement. La fabrique institutionnelle et politique des trajectoires de développement*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007.

Retenons deux conclusions. Certaines formes de coopération, révolution verte et autres appuis à l'agriculture, divers travaux d'infrastructure, formations de cadres, se révèlent bénéfiques pour les populations, quels que soient les régimes politiques et leur degré de corruption. Et malgré un début de recul des chimères, la cause d'un développement et d'une coopération plus efficaces n'est pas encore gagnée. Finira-t-elle par l'emporter ?



MOTS CLÉS

Relations Nord-Sud
Développement
Coopération
Révolution verte