

LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

INTRODUCTION

Éric BERR *

Vingt-cinq ans après le déclenchement de la crise internationale de la dette, initiée par le défaut de paiement mexicain en août 1982, la question du financement du développement se pose toujours avec autant d'acuité. Si l'on a d'abord cru que les prescriptions du consensus de Washington parviendraient à régler cette crise, il apparaît aujourd'hui évident que l'approche « néolibérale » du développement n'a pas produit les résultats escomptés. En effet, le désengagement de l'État et la multiplication des privatisations, la libéralisation des échanges commerciaux et Des mouvements de capitaux, ainsi que le recours massif à l'épargne extérieure pour financer le développement ont participé à l'accroissement des inégalités – entre pays mais également à l'intérieur de ceux-ci – et à l'augmentation de la dette extérieure sans parvenir à réduire significativement la pauvreté (BERR et COMBARNOUS, 2005). De plus, la multiplication des crises financières depuis la seconde moitié des années 1990 a engendré une instabilité croissante qui fragilise les pays en développement.

Face à des critiques toujours plus nombreuses, les institutions internationales et les pays industrialisés ont infléchi leur position. Ainsi, l'ambition de l'Initiative pays pauvres très endettés (PPTE) lancée par le G7 en 1996 et renforcée en 1999 est de réduire de façon significative la dette extérieure de certains pays pauvres. Les mesures adoptées par le G8 lors du sommet de Gleneagles en juillet 2005 ont vocation à approfondir cette démarche. Et les acteurs de la Conférence internationale de l'ONU sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey en 2002 entendaient mobiliser et utiliser plus efficacement les ressources financières mondiales afin, notamment, de faciliter la réalisation des Objectifs du millénaire en matière de développement (OMD). De nouvelles promesses d'augmentation de l'aide publique au développement ont aussi été formulées en ce sens.

* Maître de Conférences, Université Montesquieu-Bordeaux IV, GREThA (UMR CNRS 5113).

L'auteur tient à remercier François COMBARNOUS et Ali DOUAI pour leurs remarques et commentaires. Les contributions réunies dans ce dossier prolongent les débats qui se sont déroulés les 23 et 24 novembre 2006 à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV lors des Deuxièmes journées du développement du Groupement de recherches économiques et sociales (GRES). Voir <http://beagle.u-bordeaux4.fr/jourdev>.

Alors que le développement soutenable s'impose comme nouvel objectif mondial, il semble légitime de se demander si ces évolutions récentes sont à la hauteur des enjeux en présence. Car, derrière la question du mode de financement, c'est bien celle du choix d'un modèle de développement qui se cache.

En effet, si tout processus de développement économique et social est conditionné par l'obtention de ressources financières, qu'elles soient internes ou qu'elles proviennent de sources extérieures, il dépend avant tout de l'usage qui en est fait. La mobilisation des ressources internes suppose l'existence de systèmes bancaires et de régimes fiscaux efficaces, mais aussi équitables afin d'être acceptés par les populations, et donc d'institutions fiables ¹. Ces conditions étant trop peu souvent réunies par les pays en développement, ceux-ci sont contraints d'obtenir des ressources externes visant, en théorie, à réduire les inégalités et la pauvreté.

L'importance de la mobilisation des ressources financières nationales est pourtant rappelée aujourd'hui. À cet égard, l'accent est mis sur la microfinance ². Répondant à l'objectif de lutte contre la pauvreté, celle-ci est vue comme le moyen, pour les populations les plus pauvres, de prendre en main leur destin. Cette approche « par le bas », qui n'est pas sans rappeler la notion de *self-reliance* ou le concept gandhien de *swadeshi* ³, est certes louable et a pour mérite de mobiliser l'épargne domestique. Mais il convient de noter qu'elle représente tout autant un moyen d'épargne et d'assurance qu'un moyen d'investissement et que, de ce fait, son impact en termes de création d'emplois est à relativiser. De plus, l'institutionnalisation croissante des programmes de microfinance, leur inscription dans une optique de rentabilité des capitaux et le renforcement de la logique de marché, tendances encouragées par certaines institutions internationales, font naître certaines critiques. Ainsi, le risque existe que la microfinance se détourne des plus démunis et de son objectif principal de lutte contre la pauvreté. Philippe HUGON souligne à cet égard, à partir du cas des pays membres de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), que la priorité n'est pas tant de promouvoir la microfinance que de permettre aux systèmes financiers nationaux, mais aussi régionaux, de remplir convenablement leur mission de financement de l'investissement. Cela passe par l'approfondissement de ces systèmes financiers et par une meilleure régulation afin d'éviter l'évasion de l'épargne.

En ce qui concerne les ressources extérieures, le recours aux capitaux étrangers pour financer le développement n'est pas sans risque. M. KALECKI et I. SACHS (1966), par exemple, ont montré que les apports de capitaux extérieurs ne permettent pas automatiquement d'accroître le stock de capital des pays en développement, et donc d'améliorer leurs capacités productives, mais servent à financer un déficit de la balance des paiements. Dès lors, une mauvaise utilisation

1 - La question des institutions, donc du mode de gouvernance, est en effet absolument centrale.

2 - L'attribution du prix Nobel de la paix 2006 à Muhammad YUNUS, fondateur de la première institution de microcrédit, la Grameen Bank, représente un signe fort. Mais, de manière générale, un financement interne efficace passe par une meilleure gouvernance, donc par l'existence d'institutions fortes et une vision longue du développement.

3 - Pour plus de détails sur ces concepts, voir RIST (1996).

Le financement du développement

des fonds obtenus se révèle susceptible d'entraver le processus de développement. Ce type de ressources peut prendre la forme de prêts, d'investissements étrangers ou de dons.

Dans le cas de prêts, les sommes obtenues permettent de financer les importations d'un pays mais font peser sur celui-ci une contrainte à plus long terme liée au remboursement des intérêts et à l'utilisation des fonds. Si l'endettement extérieur permet au pays bénéficiaire d'accroître l'investissement et/ou la consommation de biens dits essentiels, il peut s'avérer utile. Ce peut être le cas des crédits d'aide publique au développement, en particulier ceux qui financent une aide-projet, à condition que cette aide ne soit pas liée ou qu'elle ne se substitue pas à l'action des gouvernements locaux⁴. Mais si l'endettement extérieur sert à financer une consommation dite de luxe, il réduit l'épargne interne, sauf lorsque les classes sociales bénéficiant de revenus élevés et/ou la consommation de biens « non-essentiels » sont largement taxés. De même, lorsque ces prêts favorisent les investissements destinés à la production de tels biens, ils déséquilibrent l'économie et conduisent, selon l'expression d'I. SACHS, à une « croissance perverse », c'est-à-dire à une croissance de court terme qui affecte les perspectives futures de croissance. Dans ce cas, en effet, ces investissements mobilisent les biens d'équipement, les produits intermédiaires et de première nécessité qui font défaut et ne peuvent de ce fait augmenter la capacité de production de biens jugés plus utiles au développement. Le recours massif à l'endettement extérieur a conduit à l'éclatement de la crise de la dette en 1982, mettant en lumière les conséquences d'un endettement excessif et de surcroît mal utilisé⁵. Prolongeant ces débats, Éric BERR et François COMBARNOUS montrent qu'il est nécessaire, pour éviter les erreurs de ciblage dans la lutte contre l'endettement, d'adopter une approche plus large de la soutenabilité de la dette. Tout en tenant compte du point de vue des créanciers, il s'agit de considérer l'impact de la charge des remboursements sur le bien-être des populations concernées. À cet effet, les auteurs élaborent un indicateur multidimensionnel de soutenabilité de la dette qui, comparé aux indicateurs « officiels » d'endettement, souligne la pertinence d'une telle démarche.

Dans le cas d'investissements étrangers, M. KALECKI (1954) avait déjà mis en évidence que ceux-ci pouvaient s'avérer plus coûteux que des crédits – lorsque le montant des bénéfices rapatriés excède le coût des crédits –, sauf dans le cas d'une forte augmentation de ces investissements. Mais des investissements étrangers massifs peuvent signifier une perte de souveraineté économique par le pays bénéficiaire et générer des problèmes d'ordre politique. De plus, les investissements directs étrangers (IDE) jouent un rôle dans l'accroissement des inégalités, comme le soulignent Lisa CHAUVET et Sandrine MESPLÉ-SOMPS. Pour faire en sorte

4 - Pour plus de détails sur l'aide publique au développement, son évolution, ses différentes formes et son efficacité, voir O. CHARNOZ et J.-M. SEVERINO (2007), et J.-J. GABAS (2005).

5 - Outre les problèmes liés à une mauvaise utilisation des financements extérieurs, on estime entre 100 et 180 milliards de dollars les sommes détournées depuis une quarantaine d'années par de nombreux dictateurs, trop souvent avec la complicité de gouvernements ou d'entreprises du Nord (DULIN et MERCKAERT, 2007). Les procédures judiciaires se multiplient afin d'obtenir la restitution de ces sommes. De même, des audits sont menés afin de mettre au jour les dettes odieuses ou illégitimes. Pour plus de précisions quant à ces notions, voir notamment CADTM (2004).

que les IDE puissent véritablement constituer une « aide », il s'avère alors indispensable de contrôler les mouvements de capitaux ⁶. L'expérience récente nous a effectivement enseigné que la libre circulation des capitaux pose de nombreux problèmes (STIGLITZ, 2002). Les crises financières des dix dernières années ont montré que les pays en développement ne pouvaient compter sur des flux de capitaux guidés par la seule recherche de profits à court terme, quand le développement nécessite au contraire une certaine stabilité des ressources à moyen et long termes indispensable à la réalisation d'investissements essentiels (infrastructures, éducation, santé, etc.).

Dans le cas de dons, le risque politique pour le pays bénéficiaire consiste, potentiellement, en une dépendance accrue vis-à-vis du donateur. C'est le cas lorsque les dons répondent à des considérations géostratégiques ou lorsque des annulations de dette, comptabilisées comme des dons, sont accompagnées de conditionnalités – à l'instar de l'Initiative PPTE ou de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). Pourtant, les considérations généreuses de l'économiste François PERROUX sur l'économie du don peuvent aujourd'hui être retrouvées dans les OMD, selon Jacques POIROT. Il avance l'idée que les promoteurs des Objectifs du millénaire, sans en être pleinement conscients, rejoignent PERROUX et son idée de « couverture des coûts de l'homme », mais aussi sa volonté de créer une économie du « genre humain » afin d'éliminer toute pauvreté.

L'expérience d'un demi-siècle de politiques de développement semble montrer qu'en matière de financement certains écueils, mentionnés ci-dessus, n'ont pu être évités. Les mesures récentes destinées à réduire la dette de certains pays pauvres, tout comme les remboursements anticipés effectués par certains pays émergents, montrent que le recours massif à l'endettement extérieur n'a pas eu les effets escomptés. Si la Conférence sur le financement du développement a pris acte des insuffisances constatées, la déclaration finale, aussi appelée Consensus de Monterrey, s'avère décevante au regard des enjeux. En matière d'aide publique au développement, par exemple, les promesses répétées et non tenues amènent certains acteurs à se questionner tant sur ses objectifs que sur son efficacité. Doit-elle à l'avenir prendre la forme de prêts ou de dons ? Doit-on maintenir des conditionnalités ? De manière générale, le recours massif au financement extérieur ne freinerait-il pas le développement plutôt qu'il ne le favoriserait ? Lisa CHAUVET et Sandrine MESPLÉ-SOMPS, en étudiant les relations entre l'aide publique au développement et les IDE, mettent en avant le caractère nécessaire de l'aide qui permet de compenser partiellement le faible accès aux capitaux privés. Cependant, leur analyse économétrique suggère également que l'aide tend à favoriser les pays à revenu intermédiaire, faisant ainsi craindre que les pays les plus pauvres soient insuffisamment soutenus.

Enfin, pour clore – provisoirement – le débat initié par ce dossier, mentionnons les positions volontaristes en matière de financement extérieur qui sont également mises en avant : l'on assiste effectivement à l'émergence de modes de financement alternatifs. À l'échelle des individus, on constate un accroissement

6 - Notons qu'une réduction des rapatriements de bénéfices d'investissements étrangers peut être assimilée, tout comme une amélioration des termes de l'échange, à une augmentation du financement extérieur sans accroissement de l'endettement extérieur (KALECKI et SACHS, 1966).

Le financement du développement

des envois de fonds de la part des migrants, même si l'on peut douter que le développement d'un pays passe par l'exil d'une partie non négligeable de ses forces vives. À l'échelle internationale, le principe de taxation commence à trouver un début d'application, montrant qu'en la matière la volonté politique permet de dépasser les (supposées ?) contraintes économiques. Créée à l'initiative du Brésil et de la France, la contribution de solidarité sur les billets d'avion est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006. Elle est destinée à financer l'accès des pays les plus pauvres aux médicaments contre le paludisme, la tuberculose et le Sida par le biais d'une facilité internationale d'achats de médicaments appelée Unitaid. Trente-quatre pays ont déjà adopté ou engagé les procédures devant conduire à l'instauration de cette contribution. D'autres options sont discutées (taxes sur les transactions financières, taxes environnementales, taxes sur les ventes d'armes, etc.)⁷. À cet effet, André MEUNIE et Béatrice QUENAULT apportent des éléments de discussion sur la question des taxes environnementales et du financement du développement durable. À partir d'une analyse critique du Protocole de Kyoto, ils prennent part au débat sur les engagements à prendre après 2012, afin de réorienter la structure énergétique mondiale vers une trajectoire de développement durable, c'est-à-dire pauvre en carbone. Dans cette perspective, ils réexaminent les avantages respectifs d'une régulation par les quantités ou par les prix et concluent que, face aux faiblesses inhérentes au Mécanisme de développement propre du Protocole de Kyoto, l'instauration d'une taxe carbone internationale semble plus pertinente pour l'avenir de la lutte concertée contre les changements climatiques.

On le voit, nombreuses sont les sources de financement, mais non moins nombreuses sont les questions qu'elles soulèvent. On constate par exemple que l'accent mis sur le financement extérieur depuis plusieurs décennies, qui prolonge l'idée de R. NURKSE (1953), entre en contradiction avec l'expérience des pays industrialisés qui se sont développés au cours du 19^e siècle avec peu de capitaux et sans aide extérieure. Une telle orientation masquerait alors une approche « paternaliste » du développement, traduite dans de trop nombreux cas par une perte de souveraineté des pays en développement. Mais, d'un autre côté, la réussite d'un financement interne, garant d'une plus grande indépendance économique, suppose de bâtir des institutions efficaces. Plus largement, c'est alors la réforme de l'architecture financière internationale qui se trouve à l'ordre du jour. En effet, la crise de légitimité que traversent les institutions internationales conduit certains pays à valoriser l'accroissement de leurs réserves de change, dû à la hausse des cours de certaines matières premières, en remboursant par anticipation les dettes contractées auprès du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, du Club de Paris ou de banques privées. Par ces remboursements anticipés, ces pays cherchent à s'affranchir de la tutelle d'institutions dont l'autorité morale est aujourd'hui largement entamée. Certains d'entre eux souhaitent privilégier une coopération Sud-Sud et l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, l'Équateur, le Paraguay, l'Uruguay et le Venezuela négocient actuellement la création d'une Banque du Sud afin de financer leur propre intégration régionale et également des projets sociaux.

7 - Voir à ce sujet les conclusions du rapport LANDAU (2004).

En définitive, quelles que soit les voies privilégiées, il apparaît, aujourd'hui peut-être encore plus qu'hier, que la réussite de tout modèle de développement dépend de la capacité à mobiliser des ressources financières pouvant être utilisées à des fins d'équité sociale et de viabilité écologique.

BIBLIOGRAPHIE

- BERR E. et COMBARNOUS F., 2005, « Vingt ans d'application du consensus de Washington à l'épreuve des faits », *Économie appliquée*, n° 2, p. 5-44.
- CADTM, 2004, *Le droit international. Un instrument de lutte ?*, Paris, Syllepse.
- CHARNOZ O. et SEVERINO J.-M., 2007, *L'aide publique au développement*, Paris, La Découverte, Coll. Repères.
- DULIN A. et MERCKAERT J., 2007, « Biens mal acquis... profitent trop souvent. La fortune des dictateurs et les complaisances occidentales », Document de travail, CCFD.
- GABAS J.-J. (dir.), 2005, *L'aide publique française au développement*, Paris, La documentation française.
- KALECKI M., 1954, « The problem of financing economic development », in OSIATYNSKI J. (dir.), 1993, *Collected works of Michal Kalecki*, vol. V, *Developing economies*, Oxford, Clarendon press.
- KALECKI M. et SACHS I., 1966, « Formes d'aide étrangère. Une analyse économique », in SACHS I., 1977, *Pour une économie politique du développement*, Paris, Flammarion.
- LANDAU J.-P. (dir.), 2004, *Les nouvelles contributions financières internationales*, Paris, La documentation française.
- NURKSE R., 1953, *Problems of capital formation in underdeveloped countries*, Oxford, Basil Blackwell.
- RIST G., 1996, *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po.
- STIGLITZ J., 2002, *La grande désillusion*, Paris, Fayard.