ANALYSE 2021
12 juillet

Centre tricontinental

DE L'« AIDE » A L'« INVESTISSEMENT PUBLIC GLOBAL »

François Polet

Le récent G7 et ses promesses de vaccins aux pays pauvres démontrent que les pays riches demeurent dans une logique d'« aide » inadaptée aux enjeux du 21e siècle. Le concept d'« investissement public global » suppose un renversement de logique : que tous les pays financent à hauteur de leurs moyens un ensemble de biens public mondiaux (climat, santé publique, réduction de la pauvreté, etc.) dont la prise en charge bénéficie à tous, en fonction des besoins de chacun. Un changement à la fois juste et vital.

Loin d'être le signe d'une solidarité internationale en marche, la récente promesse des pays du G7 de livrer un milliard de doses de vaccin contre le coronavirus aux pays les plus pauvres d'ici la fin de l'année 2022 illustre les failles de la coopération intergouvernementale en matière de santé publique mondiale. Trop peu et trop tard. Rappelons que l'initiative COVAX, lancée en avril 2020 par l'OMS et censée incarner la réponse de la communauté internationale aux réflexes de « nationalisme vaccinal », devait initialement acheminer 1,3 milliard de doses aux pays à revenu faible et intermédiaire cette année 2021. Début juin, 54 millions l'avaient été. Fin de ce même mois, le retard sera de 190 millions de doses par rapport au calendrier initial (www.lemonde.fr, 11/06/2021).

Mais ce que l'annonce des Cornouailles a de plus problématique en matière de gouvernance internationale, c'est qu'elle montre que la résolution d'une crise mondiale dépend de la bonne volonté et de la générosité du club des pays les plus riches. Un message gravement contre-productif au vu des immenses défis de coordination internationale qu'exige la résolution des enjeux planétaires en cours et à venir, à commencer par celui du dérèglement climatique.

Les errements de la diplomatie vaccinale sont la dernière manifestation d'une coopération internationale défaillante, notamment (mais pas seulement) car elle demeure engluée dans une logique d'« aide » inadaptée aux défis du 21e siècle. Une révolution s'impose : dans un monde interdépendant, où ce qui se joue dans un coin de la planète a des conséquences potentielles sur l'ensemble des pays du globe, il faut passer de « l'aide » à « l'investissement public global ». Ce saut qualitatif est défendu par Jonathan Glennie, dans un ouvrage qui vient de paraître aux éditions Routlegde.[1] Le militant de la solidarité internationale, déjà auteur d'un ouvrage critique remarqué sur l'aide, part d'un constat : d'un côté la coopération en matière de prise en charge des biens publics mondiaux (lutte contre le réchauffement, prévention des pandémies, recherche, etc.) exige une augmentation radicale de la dépense publique internationale, de l'autre les budgets alloués à l'aide publique au développement sont remis en question par les pays riches.

Les sources de la crise de légitimité de l'aide au développement sont multiples. Une première est à chercher dans les conséquences durables de la crise de 2008-2011 – l'expansion de l'insécurité économique fragilise l'adhésion du public aux dépenses pour « l'autre lointain ». Dans le même temps, la croissance économique inégalitaire des grands pays émergents est telle que la majorité des pauvres dans le monde vivent désormais dans des pays classés « à revenu intermédiaire » (Chine,

[1]. Jonathan Glennie (2021), *The Future of Aid. Global Public Investment*, Londres, Routledge,

Inde, Indonésie, etc.), supposés capables de financer eux-mêmes leurs programmes de lutte contre la pauvreté. Il existe dès lors une pression au sein des États occidentaux pour cesser de soutenir ces pays et réduire le budget global de l'aide d'autant. D'autant qu'une série de flux financiers internationaux Nord-Sud ont fortement crû depuis le tournant du millénaire (envois d'argent des émigrés, investissements étrangers, philanthropie privée, coopération Sud-Sud) et réduit le poids relatif de l'aide publique en matière de financement du développement. L'environnement idéologique néolibéral accentue cette tendance : l'aide « publique » est considérée comme fatalement moins efficace que l'investissement privé.[2]

La lassitude se manifeste aussi du côté des secteurs progressistes de la solidarité internationale, qui constatent qu'une bonne part de l'aide publique demeure guidée par des intérêts de politique étrangère et autres postures néocoloniales, qui réduisent son efficacité, voire contribuent à des politiques inacceptables (en matière migratoire entre autres) ou au maintien de régimes autoritaires et corrompus.[3] Autant de raisons pour lesquelles les ONG mettent l'accent, depuis une dizaine d'années, sur la « cohérence des politiques en faveur du développement », soit sur la réforme de ces politiques (accords commerciaux, fiscalité internationale, vente d'armes, etc.) qui ne relèvent pas de l'aide, mais qui ont des impacts considérables en matière de développement des pays les plus pauvres.

L'issue à cette contradiction entre augmentation des besoins de financement de politiques mondiales et disparition programmée de l'aide publique au développement réside donc, selon Glennie, dans le passage du paradigme de l'aide au paradigme de l'investissement public global. L'aide suppose qu'un pays riche transfère des ressources à un pays pauvre en vue de suppléer au manque de ressources de celui-ci pour financer « son » développement. Le montant, la durée et les conditionnalités attachées à ce transfert sont unilatéralement décidées par le pays donateur, qui présente ce « don » comme le fruit de sa générosité, tout en s'efforçant d'en tirer un bénéfice diplomatique ou commercial. En revanche, l'investissement public global relève de la responsabilité de tout État, pauvre ou riche, de contribuer à hauteur de ses moyens au financement de biens publics mondiaux dont la préservation est cruciale à la survie de l'ensemble de l'humanité. Il ne s'agit pas d'un don, mais d'une contribution au financement du « commun » dans un monde interdépendant. La démarche s'inscrit dans une logique de politique publique à l'échelle mondiale.

Dans le fond, la mutation n'est pas sans rapport avec le passage, dans les pays européens du tournant du 20e siècle, d'un traitement public de la pauvreté dépendant de la philanthropie de la bourgeoisie paternaliste, à des politiques de service public et de protection sociale fondées sur l'impôt/les cotisations et adressées à l'ensemble des habitants, dans une logique d'« ayant droit ».

D'aucuns diront que cette manière d'envisager le financement multilatéral de besoins mondiaux n'est pas vraiment une nouveauté. De fait, l'idée de mise en commun de ressources préside à nombre de programmes et d'agences des Nations unies, à commencer par l'OMS. Une part relativement importante des dépenses nationales d'aide publique au développement des pays riches va d'ailleurs déjà au financement de tels mécanismes collectifs. Les années 2000-2010 ont simultanément vu une floraison de partenariats publics-privés réunissant fondations, gouvernements, ONG et entreprises (Fonds mondial contre le sida, Alliances du vaccin, etc.). Un Fonds vert pour le climat existe depuis 2009, qui est alimenté par les pays industrialisés en vue de financer la lutte contre le réchauffement dans les pays en développement. Ces initiatives internationales ont néanmoins pour sérieuse limite leur ampleur, insignifiante vis-à-vis des enjeux mondiaux[4], et leur architecture institutionnelle, qui demeure tributaire d'une logique « donateurs – bénéficiaires ».

Le concept d'« investissement public mondial » proposé par Jonathan Glennie suppose d'une part un changement d'échelle dans les montants concernés – les outils financiers de type coopératif devraient constituer les mécanismes si pas uniques, en tout cas dominants du paysage du financement public du développement durable –, d'autre part la systématisation d'un mode de fonctionnement universel : l'ensemble des pays contribuent eu égard à leurs moyens ; l'ensemble des pays participent au

[2]. Celle-ci est d'ailleurs de plus en plus réduite au rôle de levier de celle-là (pratique du « *blending* »).
[3]. Tobias Hagmann et Filip Reyntjens (dir.) (2016), *Aid and authoritarianism*, Londres, Zed Books.
[4]. Le budget de l'OMS est de 2,8 milliards de dollars par an, soit « *le budget d'un hôpital de taille moyenne dans un pays développé* », pour reprendre la formule de son directeur général (*www.liberation.fr*, 30/05/2020).

processus décisionnels indépendamment de ces moyens[5] ; l'ensemble des pays bénéficient des investissements eu égard à leurs besoins.

Parmi les avantages que Jonathan Glennie attribue à l'investissement public, citons en trois, qui nous paraissent déterminants.

- En recourant au concept d'« investissement » dans un bien public mondial, on délaisse l'idée de « don à fonds perdu », qui suppose que le donateur n'a rien à gagner de plus que sa bonne conscience. L'investissement suppose un retour pour celui qui finance, en l'occurrence sous la forme d'un monde plus sûr, plus durable, plus vivable, au Nord comme au Sud. On parle donc à l'intérêt « bien compris » du contribuable et on peut de la sorte l'amener à envisager une augmentation soutenue de cet investissement dont il est un des bénéficiaires.[6]

- En adoptant une logique universelle – tout le monde contribue, décide, bénéficie –, on sort du schéma postcolonial qui continue à organiser les relations Nord-Sud (en dépit de la rhétorique du partenariat). Le dynamisme économique des émergents ainsi que la montée de la coopération Sud-Sud frappent la domination politique Nord-Sud d'obsolescence à moyen terme. La montée en puissance de la critique « décoloniale » au sein des opinions publiques occidentales la rend politiquement de moins en moins tolérable. Avec l'investissement public global, les pays du Sud n'ont plus le statut de pays « aidés » (par les anciennes métropoles), mais celui d'« ayants droit » au même titre que l'ensemble des membres de la communauté internationale.

- Enfin, l'idée de contribution progressive pourrait permettre de sortir du schéma de dépendance Nord-Sud, sans pour autant perdre de vue le maintien d'inégalités financières et économiques Nord-Sud (dont l'accès au vaccin est la dernière illustration). Les pays les plus riches contribuant davantage et les pays pauvres bénéficiant au-delà de leurs contributions, l'investissement public global pourrait constituer un puissant mécanisme de redistribution de la richesse mondiale au bénéfice du Sud global. Pour le ramasser en une formule, il permettrait de ne pas jeter le bébé (la solidarité) avec l'eau du bain (l'aide).

[5]. Contrairement au fonctionnement de la Banque mondiale, où les principaux donateurs sont les principaux décideurs.
[6]. Un des bénéfices indirects de cette augmentation massive du financement public serait de « remettre à sa place » une philanthropie privée dont l'influence prospère sur le désinvestissement des États (la Fondation Gates est le deuxième contributeur de l'OMS). Notons encore que cette augmentation des moyens publics devrait reposer sur la mise en place de nouvelles taxes internationales, sur le modèle de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (« taxe Chirac ») ou de la taxation des transactions financières, parallèlement aux contributions directes des États.

Cet article est paru sur www.cetri.be.

François Polet est chargé d'étude au CETRI - Centre tricontinental.

Centre tricontinental - CETRI
av. Sainte Gertrude 5 à 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique
Tél: +32 (0)10/48.95.60 - Fax: +32 (0)10/48.95.69
cetri@cetri.be - www.cetri.be

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles, service de l'éducation permanente et de la Province du Brabant wallon