

PRÉSENTATION

Intitulée « Finance et lutte contre la pauvreté dans le monde », la première partie du *Rapport moral sur l'argent dans le monde*, après trois articles introductifs et un rappel des huit objectifs du millénaire pour le développement (OMD), traite successivement quatre thèmes : la mobilisation des ressources financières, le rôle du système financier et de la société civile, la valorisation des ressources naturelles, et la problématique du cadre de droit et de la gouvernance, indispensable à l'efficacité des instruments de financement.

INTRODUCTION

Xavier Musca introduit cette première partie en rappelant le défi que représentent, pour les économistes et les financiers, la persistance du sous-développement et la mauvaise répartition de l'épargne mondiale. Après une « décennie de désenchantement », les politiques d'aide au développement

connaissent un regain de crédit, intégrant désormais les enjeux sociaux du développement et une conception élargie de la lutte contre la pauvreté. Les flux d'aide publique projetés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) devraient sensiblement augmenter, quantitativement et qualitativement, mais ils restent soumis aux contraintes budgétaires annuelles et resteront insuffisants pour atteindre les OMD. Les outils de la finance, qui restent relativement frustrés dans leur application au développement et à la lutte contre la pauvreté, doivent donc être mieux mobilisés pour dégager de nouvelles marges de manœuvre. L'auteur appelle à un devoir d'innovation et inventorie un certain nombre de pistes.

Pierre Jacquet rappelle qu'historiquement, les politiques d'aide publique au développement (APD) ont toujours oscillé entre deux objectifs : la redistribution internationale et la promotion de la croissance. Alors que l'accent mis par les OMD sur la lutte contre la

pauvreté traduit un retour vers une approche plus redistributive, l'auteur considère que cet objectif requiert une vision plus large, dans laquelle l'aide agit moins comme un simple apport de ressources que comme un catalyseur, pour la promotion d'une croissance pro-pauvres. Dans ce rôle de catalyseur, l'APD doit viser plusieurs objectifs : mobiliser l'épargne interne ; réduire les multiples obstacles à l'investissement privé en agissant notamment sur la production des services essentiels non fournis par le marché ; favoriser la production de biens publics mondiaux. La diversité de ces objectifs requiert la mise en œuvre de toute la gamme des instruments juridiques et de financements. L'APD doit enfin être refondée au regard des enjeux Nord-Sud de la mondialisation : la réduction de la pauvreté n'est pas seulement un enjeu éthique, c'est un défi géostratégique majeur, qui justifie un nouveau partenariat entre pays riches et pays pauvres et de nouvelles formes de ressources pérennes.

Jean-Claude Faure replace la lutte contre la pauvreté dans le cadre plus général de la nouvelle vision développée depuis quelques années par la communauté internationale en faveur « d'une croissance partagée et du développement durable, nécessaire à l'émergence d'une mondialisation plus équitable ». Après une longue période de doute, un processus dynamique est en marche, même si la complaisance n'est pas de mise. Il n'est certes pas toujours possible de mettre en perspective les dynamiques à l'œuvre. À travers notamment la succession des conférences internationales, des principes d'action cohérents des diffé-

rents acteurs semblent cependant se dégager autour de trois axes prioritaires : un financement multidimensionnel, mieux intégré et plus cohérent du processus de développement ; un renforcement stratégique des capacités du capital humain ; la mise en place d'une gouvernance mondiale « opérationnelle », impliquant tous les acteurs.

Élaborée par *Françoise Coscuella*, de l'Association d'économie financière, à partir du rapport 2005 de l'ONU sur les objectifs du millénaire pour le développement, une brève synthèse des huit objectifs du millénaire conclut cette partie introductive.

LA MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES

Jacky Amprou et *Lisa Chauvet* présentent en premier lieu l'état des réflexions sur l'allocation optimale de l'APD entre les différents pays bénéficiaires. Avec la priorité mise par la communauté internationale à l'objectif de réduction de la pauvreté, le débat sur le choix des critères et des modèles les plus appropriés pour allouer l'aide a pris une nouvelle ampleur. Cette approche normative soulève cependant de nombreuses questions. Faut-il privilégier l'affichage de règles ou conserver au mode de distribution une flexibilité et un certain caractère discrétionnaire ? Sous quel mode l'aide est-elle la plus efficace pour réduire la pauvreté : indirectement, en favorisant la croissance, ou plus directement, à travers des politiques de redistribution ? Faut-il favoriser une certaine équité, au

bénéfice des pays les plus pauvres, ou l'efficacité, au bénéfice des pays les mieux gérés ?

Jean Merckaert présente le point de vue très critique d'une grande organisation non gouvernementale (ONG) sur les mesures d'allègement de la dette mises en œuvre à l'initiative du G7 en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Selon l'auteur, l'initiative PPTE serait un échec : loin de rendre la dette supportable, elle n'aurait pas permis aux pays endettés de recouvrer la liberté de choisir leurs politiques. Passant sous silence les mécanismes à l'origine de l'endettement, elle masquerait ainsi la lourde responsabilité des pays créditeurs, laissant craindre la perpétuation d'un système inique. Les mesures récentes annoncées par le G8 à Gleneagles ne sont pas à la hauteur de l'enjeu. Devant cette incapacité des créanciers à trouver une solution juste et durable, un nouveau droit international de la dette, mettant fin à l'arbitraire qui préside à sa gestion, est plus que jamais nécessaire.

Gilles Mentré revient sur les deux mécanismes de financement innovants qui ont été le plus discutés dans les grandes enceintes internationales en 2005 et au début de 2006 : la contribution internationale de solidarité sur les billets d'avion, instrument fiscal parrainé par la France, et la facilité financière internationale (IFF), instrument financier proposé par le Royaume-Uni. Faut-il choisir entre ces deux mécanismes qui diffèrent dans leur conception et l'affectation des fonds collectés ? L'auteur montre en fait la complémentarité des deux dispositifs : selon la nature des dépenses envisagées, les modes de financement

peuvent être différents. Il est légitime de reporter, par l'IFF, le financement sur les générations futures des campagnes d'immunisation, qui présente un fort rendement immédiat pour les pays récipiendaires et un intérêt économique pour les générations futures des pays donateurs. À l'inverse, les financements relatifs aux soins, tels l'achat d'antirétroviraux contre le sida, nécessitent un financement régulier relevant d'une contribution de solidarité supportée par les générations actuelles.

Enfin, *Ulrich Hess, Cécile Sportis* et *Lola Vallejo* présentent deux instruments innovants mis au point par le Programme alimentaire mondial (PAM) : un contrat d'assurance-sécheresse d'ores et déjà en application par l'Éthiopie, permettant de compléter les aides humanitaires d'urgence, souvent tardives, par un système de couverture, *a priori*, des risques climatiques ; un projet de loterie humanitaire, encore au stade d'études, dont le produit serait affecté à la lutte contre la faim des enfants.

RÔLE DU SYSTÈME FINANCIER ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Elisabeth Littlefield et *Richard Rosenberg* reviennent sur le rôle de plus en plus important de la microfinance pour permettre aux pauvres d'amasser des actifs, d'augmenter leur revenu et de réduire leur vulnérabilité en temps de crise. Alors que cette activité était un temps réservée aux ONG à vocation sociale, des dizaines d'expériences

ont montré que la distribution des services financiers aux pauvres pouvait être une activité rentable, et la ligne de démarcation entre microfinance et secteur financier formel a vocation à s'estomper dans les pays en développement. Les régulateurs, les banques commerciales, les compagnies d'assurances et les centres d'information de crédit commencent à prendre en compte cette nouvelle dimension et à mettre en place, sous des formes très diversifiées, une offre de services financiers à destination des plus pauvres.

Jacques Attali montre à quel point la microfinance, initialement conçue comme une forme de solidarité entre les pauvres exclus du système bancaire, s'est développée pour devenir une part importante du financement du développement. Après en avoir rappelé les origines historiques, l'auteur dresse un panorama des institutions de microfinance (IMF), qui jouent aujourd'hui un rôle particulièrement important en Asie non seulement dans la lutte contre la pauvreté, mais aussi pour améliorer la participation des femmes aux décisions de la société. Après avoir rappelé le rôle joué par PlaNet Finance dans le développement de cette nouvelle branche du système financier, l'auteur présente quatre chantiers pour la microfinance : professionnalisation et financement des IMF, conversion en IMF des institutions publiques, création de filiales de microfinance par les banques, et réforme de la réglementation.

L'impact dans la lutte contre la pauvreté des fonds des travailleurs migrants, longtemps sous-estimé, est examiné par *Valsa Shah*. Quels sont les effets de ces 43 milliards de dollars de transferts

recensés à destination des pays les plus pauvres ? Le jugement est nuancé : les envois d'argent ont certes un impact macroéconomique et une incidence immédiate sur la pauvreté, notamment quand ils interviennent dans un cadre régional ou national, mais leur impact à plus long terme doit être examiné au cas par cas. Ces transferts, contreparties de la fuite des cerveaux, n'auront un effet durable que si certaines conditions sont réunies, notamment en termes d'environnement économique, pour faciliter l'investissement. Ils ne peuvent en aucune façon se substituer à l'APD, mais peuvent contribuer à accélérer une économie déjà en expansion. Les canaux formels de ces transferts, souvent insuffisants et coûteux, méritent à ce titre d'être promus.

François Rubio et *Cécile Zieglé* reviennent sur le problème du contrôle des ressources dont disposent les ONG pour leur action internationale, tout particulièrement pour la lutte contre la pauvreté. Si les ONG françaises sont internationalement reconnues, elles se distinguent par leur structure budgétaire atypique, puisque leurs ressources sont essentiellement composées de fonds privés, et qu'elles reçoivent très peu d'aide en provenance de l'APD française, par comparaison avec leurs homologues étrangères. Les ONG sont l'objet aujourd'hui de nombreux contrôles et désormais d'exercices d'évaluation, parfois réducteurs, par des agences de notation ; les plus importantes de celles qui font appel à la générosité du public sont aussi membres du Comité de la Charte de déontologie, qui les engage à respecter des critères de transparence financière et de communication envers les donateurs.

À partir d'un témoignage sur le terrain en Indonésie, 6 mois après le tsunami qui submergea l'Asie du Sud, *Richard Werly* pose le problème de la gouvernance humanitaire : comment aider et comment garantir l'efficacité de l'aide ? Les États ont largement délégué la politique humanitaire à des entités privées soumises entre elles à une rude concurrence. La collecte s'est professionnalisée, et « la générosité est aujourd'hui moins dictée par les besoins réels des victimes que par l'écho médiatique et publicitaire que reçoivent les différentes catastrophes ». Une meilleure gouvernance de l'action humanitaire passe par une remise à plat des relations entre les États, les organisations caritatives, les médias et les donateurs. Les États et la communauté internationale doivent veiller à ce que l'aide ne soit pas à deux vitesses, au service des catastrophes médiatisées, développer les capacités d'anticipation et contrôler la bonne affectation de l'aide. Aux médias de conserver distance et objectivité dans la présentation de l'action humanitaire. Les donateurs comme les associations caritatives doivent s'interroger sur les modalités de l'appel à la générosité publique et sur les conditions d'une bonne répartition de l'aide.

LA VALORISATION DES RESSOURCES NATURELLES

Philippe Chalmin présente tout d'abord la véritable « malédiction » des matières premières, qui semble affecter de façon inéluctable les pays qui les

produisent, et en premier lieu les pays du tiers monde. Il donne de très nombreux exemples historiques de cette « maladie hollandaise » (*dutch disease*), qui voit, comme pour le gaz hollandais, les recettes liées aux matières premières perturber les circuits économiques des pays en développement, fausser les décisions d'investissement, engendrer la corruption, contribuant ainsi paradoxalement à la pauvreté des pays détenteurs de ces richesses. Les produits miniers et énergétiques, tel le pétrole, sont potentiellement les plus déstabilisants, et les pays les plus pauvres, les plus dépendants de leur secteur primaire, sont naturellement les premiers touchés. Seuls quelques rares pays, tel la Norvège, semblent échapper à ce cercle vicieux. Un peu fataliste, l'auteur conclut que tout semble réuni, avec la présente flambée du cours des matières premières, et comme le montre l'exemple du Tchad, pour que l'histoire tristement se répète.

Bénédicte Hermelin rappelle que la valorisation par les pays les moins avancés (PMA) de leur potentiel agricole constitue un facteur clé de la lutte contre la pauvreté, notamment pour réduire la proportion de la population qui souffre de la faim, premier des objectifs du millénaire. Les trois quarts des 815 millions d'êtres humains des pays en développement qui souffrent de la faim sont des paysans. Elle analyse les carences des politiques agricoles et les caractéristiques des marchés qui expliquent cette situation. L'accord agricole de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de 1994 n'a pas permis d'inverser la tendance, et tout reste à faire dans le nouveau

cycle de négociations après la conférence de Hong-Kong. La fin programmée des subventions aux exportations agricoles n'aura d'effets positifs que si les soutiens à l'agriculture qui les remplaceront évitent le déversement des excédents agricoles sur les marchés mondiaux : un choix structurant pour les pays développés. Outre une nouvelle orientation des négociations commerciales, l'auteur appelle à une augmentation de l'investissement dans l'agriculture des pays les plus pauvres, et notamment de l'APD qui a beaucoup baissé au profit de l'aide alimentaire et de l'aide d'urgence : il faudra la double volonté politique des pays en développement et des pays du Nord.

Au titre des solutions innovantes, *Philippe Chedanne* présente le cas particulier du coton, dont les pays d'Afrique de l'Ouest, après 30 ans de développement, et avec l'aide de la coopération française, sont devenus les deuxièmes exportateurs : un enjeu stratégique pour les pays subsahariens dépourvus d'autres cultures de rente. Dans le cadre d'une approche duale, conjuguant appui aux partenaires africains dans les négociations commerciales et soutien à la restructuration de la filière, la France, avec le concours de l'Agence française de développement (AFD), a proposé des solutions innovantes aux problèmes de la volatilité des prix et des variations de revenus des producteurs de coton. Malgré le caractère décevant des résultats obtenus à la dernière conférence de Hong-Kong sur les enjeux strictement commerciaux, la référence explicite dans la déclaration finale de la conférence à la possibilité d'établir « un mé-

canisme pour faire face aux baisses de revenu dans le secteur du coton » constitue un puissant encouragement pour les promoteurs de ces nouveaux modes de gestion du risque.

Bertrand Badré, s'appuyant sur les conclusions du rapport Camdessus, rappelle l'objectif de l'accès à l'eau de tous à l'horizon d'une génération alors qu'aujourd'hui, plus de 1 milliard d'êtres humains restent sans eau potable et 2,5 milliards d'êtres humains sans assainissement. Plutôt que de bâtir un illusoire schéma mondial, il faut mettre le local au cœur du dispositif : le doublement requis de l'effort financier doit être le fait de tous les acteurs. Il passe par un nouveau partage de responsabilités entre pouvoirs publics, intérêts privés, société civile, permettant une meilleure tarification des usagers, un large recours à l'investissement privé grâce à l'utilisation de la panoplie des divers instruments financiers, la mobilisation de l'argent public à travers des partenariats publics-privés. Dans cette nouvelle approche, les institutions financières multilatérales ont un rôle important à jouer comme constructeurs de confiance, à travers notamment la mise en place d'outils de garantie.

LA GOUVERNANCE

Comme le montre l'indice de perception de la corruption 2005 publié chaque année par *Transparency international*, ce sont les pays les plus pauvres qui restent les plus affectés par les problèmes de corruption, reflétant la faiblesse des administrations, de la

classe politique et plus généralement de l'État de droit dans ces pays. Le Baromètre mondial de la corruption 2005 met en évidence, de son côté, les secteurs les plus touchés par la corruption dans chaque pays, à partir d'une enquête réalisée auprès des citoyens de ces pays.

Thierry Desmarest présente la position de Total sur les initiatives IETI¹ et *Publish What You Pay*. Ces initiatives visent à introduire plus de transparence dans les flux financiers associés aux activités extractives, en particulier pétrolières, en incitant dans le premier cas les pays producteurs et dans le second cas les compagnies pétrolières elles-mêmes à déclarer les revenus pétroliers versés aux États. Très sensible aux enjeux de la transparence, et soutenant l'IETI, l'auteur n'en reconnaît pas moins la complexité de sa mise en œuvre et les conditions politiques et techniques à réunir. Pour lutter contre ce que l'on a appelé la « malédiction pétrolière » dont souffrent souvent les populations des pays producteurs, et pour mieux ancrer au plan local son activité, « c'est l'intérêt même de l'industrie pétrolière que d'être reconnue comme une activité économique attentive à la transparence, soucieuse de contribuer au développement des pays dans lesquels elle opère et respectueuse de la souveraineté des États hôtes ».

Hernando de Soto montre le caractère décisif et jusqu'ici méconnu de l'existence du droit de propriété comme facteur de développement, notamment au sein des populations les plus pauvres. Dans une étonnante alchimie, le droit de propriété répertorie les actifs, les distingue et les transforme pour

les mettre en mesure de participer au processus productif, donnant ainsi vie au « capital mort ». Contrairement à une idée reçue, les pauvres disposent de richesses non négligeables, mais qui ne sont pas répertoriées. Il faut donc mettre ce potentiel en mouvement en établissant dans les pays en développement des systèmes modernes de propriété, en analysant les droits extralégaux qui préexistent, en identifiant les principes et les règles constituant le contrat social qui les sous-tend, et en les amalgamant aux codes légaux jusqu'ici réservés à une élite. Séduisant dans son principe, ce programme se heurte souvent à la réalité du terrain : la présentation du programme de réformes doit être adaptée au public concerné, les plus pauvres devant être convaincus que cette intégration de leur activité dans un cadre légal contribuera à leur prospérité.

Sur le même thème des implications du droit dans le développement économique, *Bertrand du Marais* examine l'apport d'Hernando de Soto qui a exercé sur les agences de développement une influence considérable. Au-delà de l'importance d'un cadre juridique solide, ces travaux ont contribué à fonder une « économie comparative », visant à identifier les arrangements institutionnels les plus favorables au développement. Un des avatars en a été les rapports *Doing Business* de la Banque mondiale, dont les appréciations sur les qualités du cadre juridique français ont suscité bien des polémiques. Au-delà de ces controverses, si l'intuition fondamentale d'Hernando de Soto sur l'importance de la reconnaissance du droit de propriété pour la croissance est juste,

la question du choix de l'environnement juridique optimal pour un pays donné reste posée : « rien n'impose

que l'entreprise de formalisation doive s'opérer par transplante d'un standard extérieur ».

NOTE

1. Extractive Industry Transparency Initiative, lancée en 2002 au sommet de Johannesburg.