

1

L'HISTOIRE DE L'AIDE : DE LA DÉCOLONISATION AUX OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DU MILLÉNAIRE

Dater l'apparition de l'aide au développement est une entreprise délicate. Dès le XIX^e siècle une série d'actions ponctuelles voit le jour. Des formes d'aide surgissent des pratiques coloniales. Cependant, en tant que politique publique, la notion est récente.

L'aide au développement a connu de nombreuses évolutions, dont ce chapitre vise à mettre en évidence les plus importantes. Elles concernent les métiers, les institutions autant que les théories, et permettent d'éclairer les pratiques actuelles.

I. Les années 1940 et 1950 : de la reconstruction au développement

A. L'aide s'impose pendant la guerre et l'immédiat après-guerre

L'aide s'affirme après la Deuxième Guerre mondiale, avec la mise en place d'un cadre de gouvernance mondiale, et commence alors à être conceptualisée. L'aide française accompagne la reconstruction et les évolutions de « l'empire » jusqu'à la décolonisation.

■ Les origines de l'aide au développement

Des moments de solidarité internationale apparaissent tout au long de l'histoire. Les formes les plus proches de l'aide telle qu'elle est pratiquée actuellement peuvent être identifiées dès le XIX^e siècle, dans des accords internationaux ou des dispositions relatives à la gestion des colonies.

Lors de la Conférence panaméricaine de 1889, l'idée d'une banque de développement régionale est formulée. De même, P. Bromley fait apparaître dans les discussions préparatoires et les textes constitutifs de la Société des Nations (SDN) des principes qui contiennent en germe ceux qui animent les Objectifs de développement du Millénaire (ODD) adoptés en septembre 2000 par l'Assemblée générale des Nations unies.

Avant la Seconde Guerre mondiale, la problématique du développement s'inscrit dans la filiation du fait colonial. En France, le ministre des Colonies Albert Sarraut élabore un programme d'investissement (loi portant fixation d'un programme général de mise en valeur des colonies françaises du 12 avril 1921), dont Claude Freud estime qu'il aura « servi jusqu'à aujourd'hui de référence aux interventions étatiques outre-mer ». Il s'agit essentiellement de changer d'échelle et de doctrine dans l'exploitation

des ressources des colonies, de passer d'un pacte colonial de dépendance étroite à une mise en valeur en « association étroite avec les populations que l'on doit gagner à l'économie de marché » en la faisant participer au progrès scientifique et économique. Le Royaume-Uni adopte en 1928 un *Colonial development act*, orienté vers le développement économique des colonies. Les autres puissances coloniales (Belgique, Pays-Bas) connaissent des évolutions similaires.

■ L'après-guerre et la décolonisation

L'aide en tant que politique publique distincte de la domination coloniale n'apparaît qu'après la Seconde Guerre mondiale, comme prolongement dans l'espace international de l'intervention de l'État dans l'économie. Les moments séminaux sont la conférence de Bretton Woods et la constitution de l'Organisation des Nations unies (ONU). En juillet 1944, la conférence de Bretton Woods, qui réunissait 44 pays, parmi lesquels les principales puissances alliées et trois États africains, à l'invitation des États-Unis, débouchait, au terme d'intenses débats, notamment entre la délégation du Royaume-Uni, conduite par John Maynard Keynes, et la délégation américaine conduite par Harry Dexter White, sous-secrétaire aux Finances, sur un acte final portant création de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI). Le contexte de conflit mondial a provoqué un certain retard dans l'entrée en vigueur de ces statuts (finalement signés par 32 pays le 27 décembre 1945 – l'URSS n'a pas ratifié l'accord, l'Allemagne et le Japon adhèrent en 1952 – les opérations financières commencent le 1^{er} mars 1947) et la constitution effective de ces institutions (respectivement juin 1946 et mars 1947), devenues institutions spécialisées des Nations unies en novembre 1947.

Parallèlement, l'administration des colonies se transforme pour la distribution de l'aide, dans un cadre marqué par la continuité des pratiques et la connaissance approfondie de terrains d'exercice. Au Royaume-Uni, la Colonial Development Corporation devient la Commonwealth Development Corporation. En France le ministère des Colonies, puis des États associés devient le ministère de la Coopération.

De plus en plus de pays, marqués ou non par la tradition coloniale, mettent en place une politique d'aide. Dans certains cas, ce sont les institutions créées pour la reconstruction qui apporteront leur concours aux administrations coloniales en étendant leur compétence aux pays en développement: *Kreditanstalt für Wiederaufbau* – KfW en Allemagne, et dans une certaine mesure, en France, la Caisse centrale de la France d'outre-mer – CCFOM, qui devient la CCCE en 1958.

B. La mise en place d'un cadre de gouvernance mondiale

Les États-Unis pensent dès leur entrée en guerre (1941) à la recomposition du monde après la paix, et notamment au développement économique et à la stabilité monétaire, qui n'ont pas été traités par la SDN. Ils la conçoivent selon d'une part une organisation politique, avec l'ONU, et d'autre part, pour la gouvernance économique, sous la forme d'un triptyque monnaie – investissement – commerce dont les deux premiers volets voient le jour en 1944 sous la forme de la Banque mondiale et du FMI. Ils ne seront complétés qu'un demi-siècle plus tard par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

■ Le développement par le commerce : les négociations commerciales multilatérales

Dès février 1945, le président Roosevelt annonce au Congrès américain que les accords de Bretton Woods doivent être complétés par un accord international sur la réduction des obstacles aux échanges, afin de créer de la richesse et donc de lutter contre la pauvreté, qui sévit alors en Europe. À la fin de l'année, l'administration américaine précise ses intentions : libéralisation des restrictions imposées par les gouvernements (droits et subventions), ou par les ententes et les cartels privés, libération de la crainte de la désorganisation des marchés de matières premières et des à-coups dans la production et l'emploi. Les États-Unis proposent la création d'une organisation internationale du commerce (OIC). Les négociations aboutissent à la charte de La Havane instituant une OIC (24 mars 1948) qui a pour objectif de réaliser le plein emploi et de développer le commerce international. Elle comporte quatre composantes qui portent sur le développement économique et la reconstruction, la réduction des obstacles aux échanges, les accords de produits, et la constitution d'une institution spécialisée de la famille des Nations unies.

Cette charte n'est finalement pas ratifiée par les États-Unis et l'organisation ne verra pas le jour. Toutefois, parallèlement à ces travaux, les États-Unis lancent à Genève d'avril à octobre 1947 une négociation tarifaire multilatérale, qui vise à offrir un premier cas concret du fonctionnement possible de la charte en gestation. Les 23 pays participants y décident de diminuer leurs droits de douane et de mettre en vigueur sans attendre la partie commerciale de la charte, concluant l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General agreement on tariffs and trade* en anglais, GATT), signé le 30 octobre 1947. Le GATT reste le seul instrument multilatéral régissant le com-

merce international pendant près de 50 ans, jusqu'aux accords de Marrakech et à la création de l'OMC en 1995, qui met fin à cette organisation provisoire (selon les accords, les membres adhérant à l'OMC doivent se retirer du GATT dans l'année). Les négociations commerciales multilatérales sont conduites dans le cadre du GATT sous la forme d'une succession de cycles (ou *rounds* en anglais), qui ont permis à la fois la réduction des barrières tarifaires et l'adhésion de nouveaux pays. Elles sont dénommées selon le nom de leur lieu de lancement ou sous celui d'une personnalité et ont été autant d'occasions d'accueillir des nouveaux pays (« parties contractantes », car le GATT se présentait comme un espace contractuel plutôt que comme une organisation internationale).

■ **Le développement par la paix:
les premiers pas de l'ONU**

Dès ses premiers pas, à partir de 1947, l'ONU poursuit des objectifs de développement et souhaite remédier aux problèmes de développement par des programmes d'assistance technique: en 1952, un programme élargi d'assistance technique (PEAT) est créé.

Le principe clef des organisations du groupe des Nations unies est « l'égalité souveraine de tous ses membres » (article 2-1 de la charte de San Francisco du 26 juin 1945). Chaque pays y compte pour une voix. Le fonctionnement est donc très différent de celui des organismes à caractère financier, où chaque pays compte selon sa contribution. Or, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, la moitié de l'Asie, la presque totalité de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique sont encore des colonies et l'ONU ne comptent que 51 membres. Les indépendances augmentent leur nombre et il apparaît rapidement que les pays en développement sont les plus nombreux aux Nations unies. La paix et le développement s'installent au cœur de leur mission.

■ **Le développement par la finance :
les institutions financières internationales**

Dans les institutions financières internationales (FMI, Banque mondiale), les voix sont fonction du poids économique et une minorité de blocage est conçue pour permettre aux États-Unis de l'assurer avec leurs seuls droits de vote. Dès lors, le mode de décision influe sur les conceptions du développement; les institutions financières donnant plus de poids à la voix des pays industrialisés, elles ont la faveur des pays donateurs qui leur confient plus volontiers leurs fonds et prennent de ce fait la prééminence sur les questions de développement.

Le groupe de la Banque mondiale s'étoffe rapidement autour de la BIRD, avec la création de la Société financière internationale (SFI) en 1956 et celle de l'Association internationale de développement (AID) en 1960. La SFI a pour objectif de « stimuler le développement économique en encourageant le développement d'entreprises privées de caractère productif dans les États membres, en particulier dans les régions moins développées ». L'AID est conçue pour financer des opérations de développement à des conditions très concessionnelles, en mobilisant des ressources budgétaires des États membres.

Par ailleurs le Club de Paris, qui traite de la dette publique extérieure contractée envers des créanciers publics, se réunit pour la première fois en 1956 pour examiner le cas de l'Argentine.

Au total, à la fin des années 1950, l'essentiel de l'architecture et des instruments internationaux du développement est en place, avec une organisation politique qui offre des interventions de coopération technique, et des aides à la gestion économique et monétaire, à l'investissement et à la résolution des crises de la dette.

C. Les idées et les pratiques

Les pays pauvres ne sont d'abord pas un objet d'étude distinct de celui de l'analyse de la croissance, et ne donnent pas lieu à des théories spécifiques. Celles-ci émergent avec les premiers programmes d'aide, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, dans le prolongement de l'expérience coloniale.

■ Le discours de Brazzaville

Pendant la Seconde Guerre mondiale, l'effort de guerre des colonies s'avère décisif. Les forces mobilisées au sein de leur population constituent un appoint d'autant plus précieux qu'elles sont souvent exposées sur des opérations difficiles. Lors de la conférence de Brazzaville, en janvier 1944, le général de Gaulle reçoit les représentants de la France libre (essentiellement les responsables des colonies qui l'ont rallié) et se prononce en faveur d'une vision du développement qui associe les ressortissants des colonies. Son discours fonde le développement comme une richesse partagée, et l'aide comme une redistribution étendue en dehors du territoire national, sous l'égide de l'État. Au plan économique en effet, le contexte général est celui d'une certaine faveur des idées keynésiennes, qui prônent l'intervention de l'État.

Avec la reconstruction, l'aide prend des formes nouvelles qui marquent la vie économique pendant quelques décennies, avec notamment la mise en place d'institutions de financement de la reconstruction qui jouent ensuite un rôle de promotion économique. Les politiques de développement voient le jour dans les anciennes puissances coloniales, sous le double effet de la préoccupation humaniste avec la reconnaissance de l'effort de guerre et le partage de la reconstruction, et de la période de décolonisation qui s'engage et requiert une adaptation des relations financières. Les puissances coloniales mettent l'accent sur