



L'aide publique au développement dans l'espace india-océanique: une approche géographique

Thierry Simon

► To cite this version:

Thierry Simon. L'aide publique au développement dans l'espace india-océanique: une approche géographique. Travaux & documents, 2003, Espaces, sociétés et environnements de l'océan Indien, 20, pp.239-264. hal-02160278

HAL Id: hal-02160278

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02160278>

Submitted on 19 Jun 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'aide publique au développement dans l'espace india-océanique : une approche géographique

THIERRY SIMON

Professeur agrégé de Géographie

Résumé : Les volumes et la répartition sectorielle de l'aide publique au développement sont analysés pour l'ensemble des pays de l'espace india-océanique, par grands ensembles régionaux. Le rôle prédominant et moteur assuré par le groupe de la Banque mondiale est souligné, notamment en Asie. Le repositionnement des aides multilatérale européenne et bilatérale française est examiné. La disparité des appuis dont bénéficient les divers pays rend compte du poids géopolitique réel qui leur est accordé et de l'évolution envisagée de leur potentiel économique à venir.

Mots-clefs : Aide publique au développement (APD), géopolitique, Océan indien.

INTRODUCTION

Appliquée à l'ensemble de l'espace india-océanique, une analyse régionalisée de l'aide publique au développement¹ fait apparaître de considérables disparités de traitement entre pays. Qu'ils reçoivent un volume conséquent d'aides, qu'ils soient marginalisés, voire exclus du circuit des projets, dans tous les cas de figure, ces pays semblent singulièrement fragiles. L'aide au développement, telle qu'elle est actuellement mise en œuvre, induit une dépendance préoccupante, notamment vis-à-vis des institutions de Bretton Woods, Banque Mondiale et FMI², particulièrement influentes dans cette région du monde. Les

1 Seront pris en compte dans ce travail : les financements accordés par la Banque mondiale, l'Union européenne et l'aide « bilatérale » française (financements de l'Agence française de développement – AFD – et du Fonds de solidarité prioritaire – FSP –). Les données statistiques utilisées ont été recueillies sur les différents serveurs de ces organismes, accessibles par internet, et dans les bases de données de l'OCDE.

2 La « Banque mondiale » constitue en fait un « groupe » de cinq institutions dont les interventions s'articulent et se complètent selon une « mécanique » complexe. Ce groupe est aujourd'hui le principal instrument « multilatéral » de financement du développement.

disparités de traitement auxquels sont soumis les pays demandeurs, parfois perçues ou analysées comme des aberrations, voire comme des injustices, sont surtout parfaitement révélatrices de puissants et multiples enjeux géopolitiques qui animent et traversent cet espace.

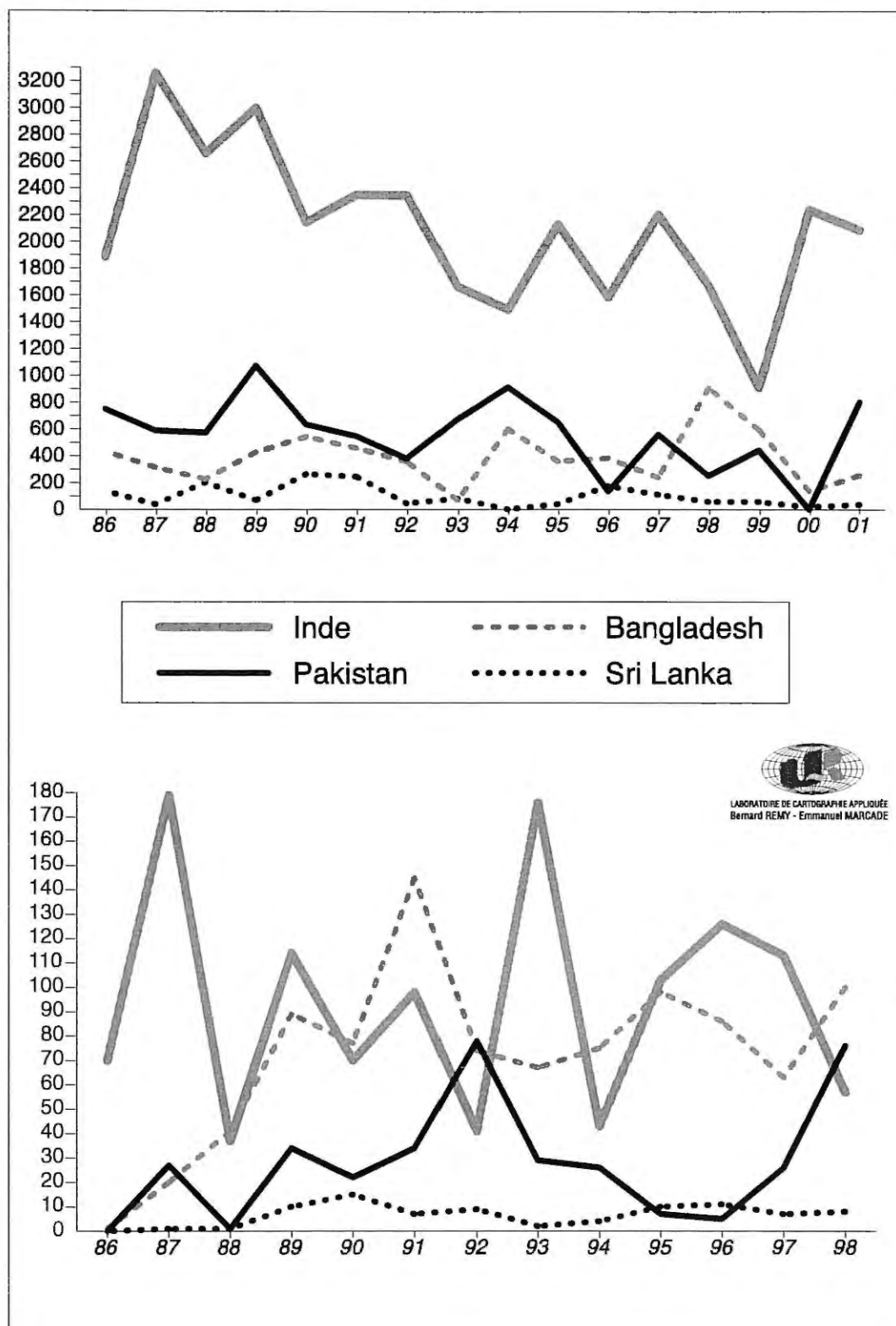
UNE AIDE MULTIFORME ET MASSIVE : L'INDE ET SES VOISINS

Le développement de l'Asie du Sud fait fréquemment l'objet d'analyses optimistes, soulignant les progrès accomplis dans le domaine économique. Ces progrès occultent trop souvent la persistance d'une pauvreté généralisée. De nets, rapides et constants progrès sont généralement avancés en matière de croissance économique, si l'on s'en tient au seul constat des taux annuels de croissance, de l'ordre de 5 %, observés sur plusieurs années. Ils situent, sur cet unique critère, cet espace parmi les plus dynamiques du monde. Les institutions internationales d'aide au développement, observatrices attentives de ces changements, particulièrement la Banque mondiale mais aussi l'Union européenne, commencent à prendre en compte cette situation dans le cadre de la mise en œuvre de leurs aides au développement.

Malgré la croissance économique dont bénéficie cet espace, une réduction des flux d'aide aux projets de développement ne semble pas se dessiner. Dans ce vaste ensemble régional très peuplé, les disparités sociales sont persistantes, la pauvreté se maintient et s'accroît parfois pour certains ensembles régionaux défavorisés, même au sein des pays les plus dynamiques au plan « macro-économique ». Il est donc logique d'observer un maintien global des engagements financiers : un léger fléchissement pour la Banque mondiale, des engagements maintenus concernant l'Union européenne (fig. 1). Bien que cette croissance économique soit désormais considérée comme solide et durable — « *robust and sustained compared to the rest of the world* », (World bank, 2001) — il semble malgré tout qu'un désengagement financier soit difficile à entamer, sinon impossible à conduire.

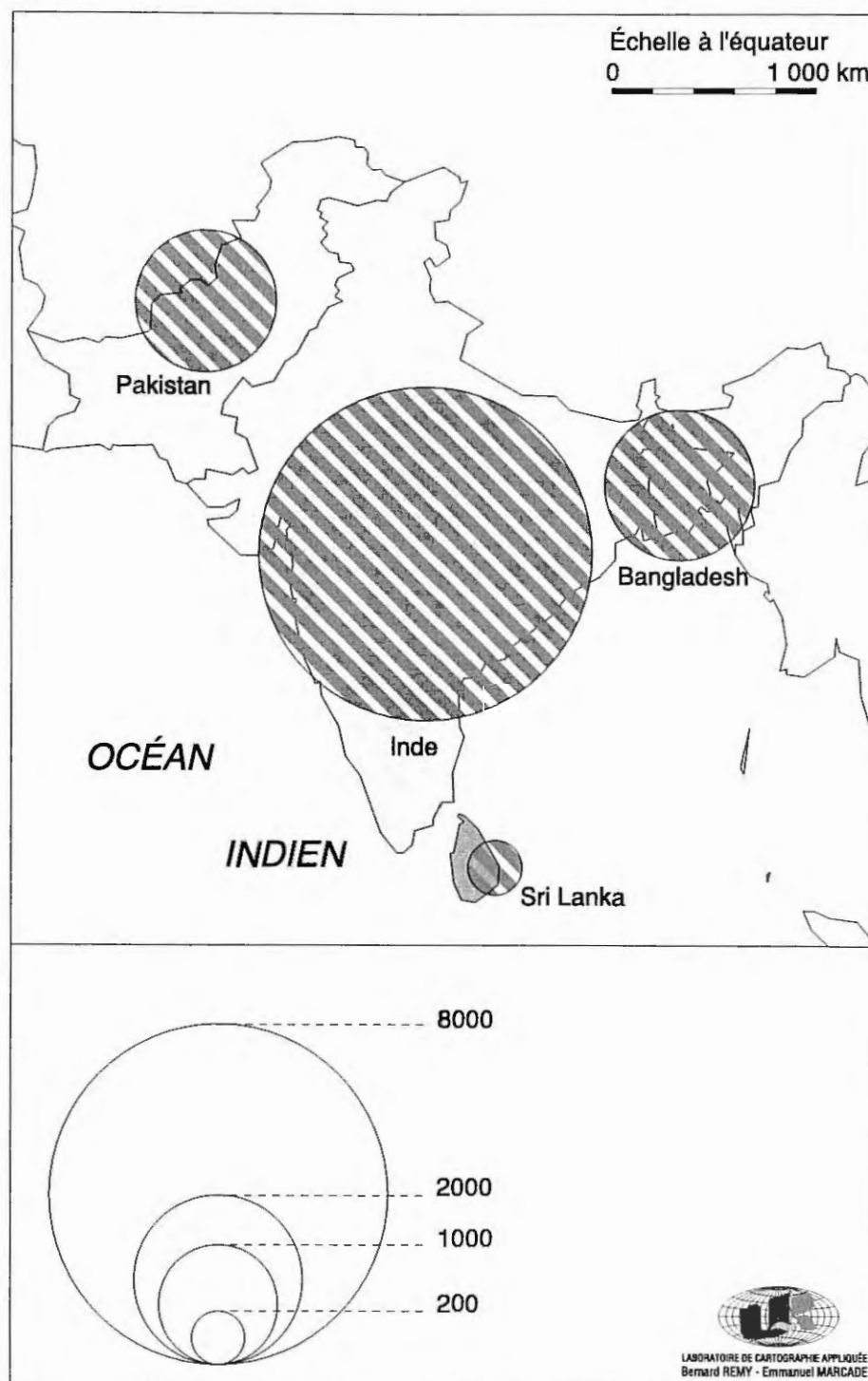
Figure 1a : Évolution des financements de la Banque mondiale en Asie du Sud, de 1986 à 2001, en millions de \$ US. Noter le niveau élevé des appuis apportés à l'Inde et la tendance à la baisse de ces appuis sur une vingtaine d'années (données : Banque mondiale, 2002)

Figure 1b : Évolution des financements de l'Union européenne de 1986 à 1998, en millions d'euros. Remarquer les fortes variations pluriannuelles de l'aide (données : OCDE, 2000)



Les appuis renouvelés des bailleurs de fonds permettent la poursuite de grands projets souvent engagés en plusieurs phases et donc gérés sur le long terme. Il y a là un effet d'inertie qui impose, particulièrement à la Banque mondiale, fortement présente et de longue date dans cet espace, de poursuivre en quelque sorte « mécaniquement » les décaissements prévus. Certains Etats, comme l'Inde, se trouveraient pourtant désormais à même de budgétiser une grande part des dépenses générées par ces projets, sans qu'un recours coûteux aux prêts de la Banque mondiale soit indispensable. Par ces prêts, il s'agit généralement de continuer à financer des projets lancés dans le secteur doublement stratégique des infrastructures de transport (réseaux routiers notamment) et de la production d'énergie. Cette analyse vaut particulièrement pour l'Inde. La Banque mondiale continue ainsi à financer, en 2002, de nouveaux programmes routiers et énergétiques de très grande ampleur (de l'ordre de 200 millions d'\$US chacun) au Kerala, au Karnataka, au Rajasthan,... Très récemment encore (décembre 2002), un prêt de 488 millions d'\$US a été concédé afin de conduire un vaste projet de réhabilitation du réseau routier de l'Uttar Pradesh. Au Bangladesh, des financements conséquents, mais de moindre importance (toujours inférieurs à 100 millions d'\$US), sont également mobilisés régulièrement par la Banque mondiale en faveur de programmes de « réhabilitation » des infrastructures de transport et de production d'énergie. Ni au Pakistan, ni au Sri Lanka, aucun projet comparable n'a par contre été financé depuis 1995. Si l'on cumule l'ensemble du montant des projets financés par la Banque mondiale dans le secteur des infrastructures et de l'énergie, pour l'ensemble des pays de la région, on commence à mieux mesurer le poids attribué à l'Inde dans cet espace, par le bailleur de fonds primordial (fig. 2).

Figure 2 : Projets d'infrastructures financés par la Banque mondiale en Asie du sud, de 1986 à 2001, montants cumulés en millions de \$ US (données : Banque mondiale, 2002)



Il semble aussi qu'une certaine prudence conduise les bailleurs de fonds à renouveler leurs conséquents appuis financiers, d'une année sur l'autre, pour l'ensemble de cet espace et tous secteurs confondus. Même si la croissance économique est chaque année au rendez-vous, il s'agit surtout à travers l'aide de continuer à s'assurer un « positionnement », et donc

indirectement une influence, dans une région du monde qui subit une instabilité politique croissante. Bien sûr, on doit considérer l'aide au développement et les inévitables rapports de dépendance qu'elle engendre, comme un levier géopolitique puissant, même lorsque cette aide transite par la canal « multilatéral ». L'instabilité de cet ensemble régional est d'ailleurs exprimée dans les analyses de conjoncture conduites par les organismes d'aide au développement. Sont soulignés notamment le face à face entre l'Inde et le Pakistan à propos de la région du Cachemire et la persistance des conflits intercommunautaires en Inde et au Sri Lanka.

L'examen de l'évolution sectorielle des aides sur une durée suffisamment longue, celui aussi des déclarations sur l'orientation sectorielle à donner à ces aides, s'avère assez révélateur d'une mutation intéressante. Depuis 2001, on constate d'abord que ni la Banque mondiale, ni l'Union européenne, n'entendent celer leur rôle géopolitique. Pour l'Asie du Sud, la Banque mondiale, dans son rapport annuel 2001, précise clairement qu'une part importante de ses financements est spécifiquement dévolue au traitement des situations de « crise »³. Par exemple, au Sri Lanka, l'aide au projet d'irrigation des terres dans le Nord Est du pays (27 millions d'\$US) est présentée comme devant contribuer à atténuer les effets, sur un demi-million de personnes, des graves conflits intercommunautaires qui affectent cette région. L'Union européenne a engagé en 2000 une « *réforme radicale de son aide extérieure* »⁴. En principe désormais, dans un souci de plus grande efficacité, l'aide européenne verra ses efforts concentrés sur quelques domaines prioritaires. Parmi eux, celui du « *renforcement des capacités institutionnelles, notamment en ce qui concerne la bonne gestion des affaires publiques et l'Etat de droit* »⁵, ouvre assez clairement de nouvelles et intéressantes perspectives géopolitiques. Certes, cette inflexion souhaitée des orientations ne pourra être pleinement perceptible que d'ici quelques années. Déjà toutefois, on observe, précisément au Sri Lanka, une première intervention significative de l'aide européenne, modeste au plan financier (701 000 €...), mais néanmoins remarquée et symbolique, afin d'appuyer le processus électif d'octobre 2000, dans les territoires frappés par le conflit.

3 *Supra* 2, p. 77.

4 Rapport annuel sur la mise en œuvre de l'aide extérieure de la commission européenne, 2001, p. 3.

5 *Supra* 4, p. 11.

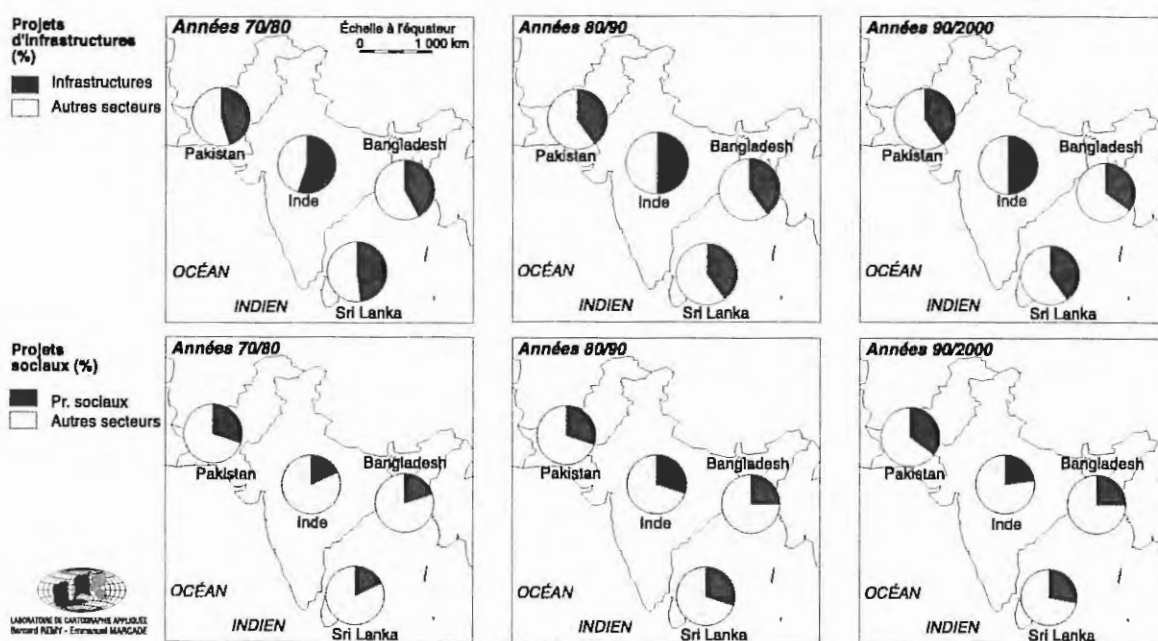
Une tendance sectorielle plus lourde se dessine également depuis plus d'une décennie dans cette région. L'aide au développement a été initialement axée sur des programmes économiques de grande ampleur considérés comme « structurants », en faveur des réseaux d'infrastructures, mais aussi sous la forme d'appuis aux secteurs productifs agricoles et industriels. Ces aides ont été souvent mobilisées dans des « mégaprojets » conduits à l'échelle nationale. Ces projets se sont avérés très lourds à supporter financièrement sur le long terme pour ces pays qui, après des « délais de grâce » variables, se trouvent considérablement endettés, redevables et proprement « ligotés » par ces aides massives dont il faut assurer le remboursement. Ainsi le Pakistan a vu sa dette extérieure atteindre plus de 37 milliards d'\$US en 2000, soit plus de 60 % de son PIB... Afin de limiter cette pression, l'aide a donc été graduellement orientée vers des projets d'un moindre poids financier pour les bailleurs de fonds, comme pour les pays emprunteurs. Les nouveaux projets ont été conçus également à des échelles territoriales plus restreintes et, surtout, orientés vers les secteurs sociaux, ceux de la santé et de l'éducation tout particulièrement⁶. Cette réorientation sectorielle, d'abord insensible car graduelle, est devenue rapidement prégnante (fig. 3). On remarquera bien que cette réorientation stratégique fondamentale se lit très clairement au plan spatial dans l'espace considéré. En effet, ces pays se situent depuis des décennies parmi les principaux destinataires des flux d'aide au développement et les mutations éventuelles de l'aide se trouvent ici, d'une certaine manière, amplifiées. Nulle part ailleurs dans le monde, cette réorientation stratégique d'ampleur (Coussy, J., 2002), (Cling, J.P., 2002), (Ziegler, J., 2002) ne se traduit au plan spatial, semble-t-il, aussi parfaitement. Avec le concept de « *lutte contre la pauvreté* », nouvel habillage des interventions de la Banque mondiale, on opère un glissement idéal de la sphère économique vers la sphère sociale. Cette stratégie s'est vite imposée. Devenue la règle pour l'ensemble des bailleurs de fonds, l'Union européenne s'y est évidemment ralliée, sans coup férir⁷.

6 Dans le cas du projet routier de l'Uttar praddesh mentionné plus haut, un « expert » de la Banque mondiale n'hésite pas à déclarer qu'avec ce projet routier : « The poor can benefit the most increased access to the provision of services in health and education and from the lower cost of goods and services resulting from increased access to market and trading opportunities », de l'art de ménager la chèvre et le chou ! in : « India : World Bank support road improvement in country's most populous state », <http://Inweb18.worldbank.org/sar/sa.nsf>.

7 « La Commission participe (...) à l'établissement de Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP). Le concept des CSLP a été créé par la Banque mondiale afin de servir de cadre à l'intégration de la réduction de la pauvreté dans les stratégies de gouvernements et des donateurs (...). Aujourd'hui, l'approche sectorielle est devenue le moyen privilégié pour soutenir les réformes politiques en faveur des pauvres dans les secteurs des services sociaux des pays en voie de développement, et notamment les soins de santé et l'éducation », supra 4, p.10.

Les tendances précédemment observées et cartographiées devraient donc logiquement se renforcer en Asie du Sud ces prochaines années. L'instabilité politique de cet ensemble ne peut que conduire les bailleurs de fonds à investir dans les secteurs sociaux, devenus désormais bien plus stratégiques en termes de « stabilité » que les secteurs directement productifs, pour lesquels une certaine dynamique semble effectivement engagée.

Figure 3 : Dynamique sectorielle des projets financés par la Banque mondiale en Asie du Sud. La part des projets sociaux (éducation et santé) s'accroît dans le courant des années 80/90, pour ensuite se stabiliser, tandis que la part des projets d'infrastructures diminue mais demeure importante (données : Banque mondiale)

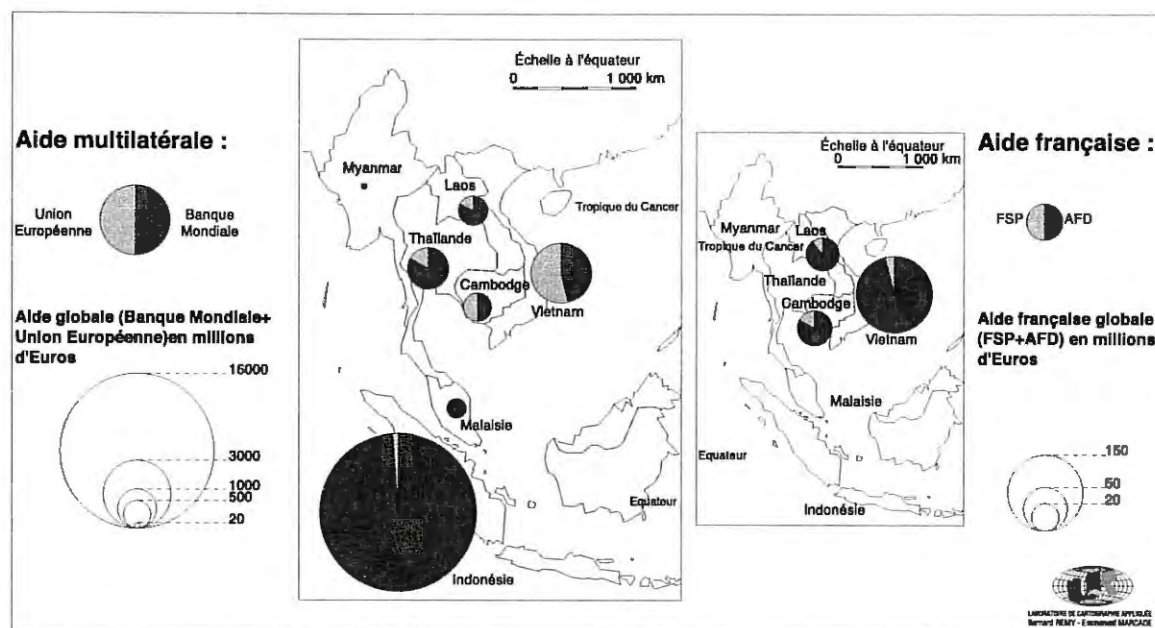


UNE ÉMERGENCE FRAGILE MAIS BIEN ACCOMPAGNÉE : LE SUD-EST DE L'ASIE

L'analyse de l'aide au développement accordée aux pays d'Asie du Sud-Est bordiers de l'océan Indien (Myanmar, Thaïlande) et aux archipels (Malaisie, Indonésie), sera ici étendue aux proches pays de la péninsule Indochinoise (Vietnam, Cambodge, Laos). Une logique régionale d'aide prévaut en effet dans l'ensemble de cet espace pour la communauté des bailleurs de fonds. Elle semble chercher, dans cet « angle de l'Asie » où est apparu « un début de conscience régionale » (Bruneau, M., et *al.*, 1995), à mieux articuler ses multiples interventions.

À l'examen des différents programmes nationaux d'aide au développement actuellement mis en œuvre, on constate d'abord de très grandes disparités dans les volumes d'aide mobilisés (fig. 4). Un pays fait l'objet d'investissements massifs : l'Indonésie. Ce pays bénéficie d'un appui soutenu de la part de la Banque mondiale, depuis 1967.

Figure 4 : Aide publique au développement en Asie du Sud-Est. Noter la part écrasante de l'aide multilatérale accordée à l'Indonésie (données : Banque mondiale et OCDE, AFD et DGCID, 2002)

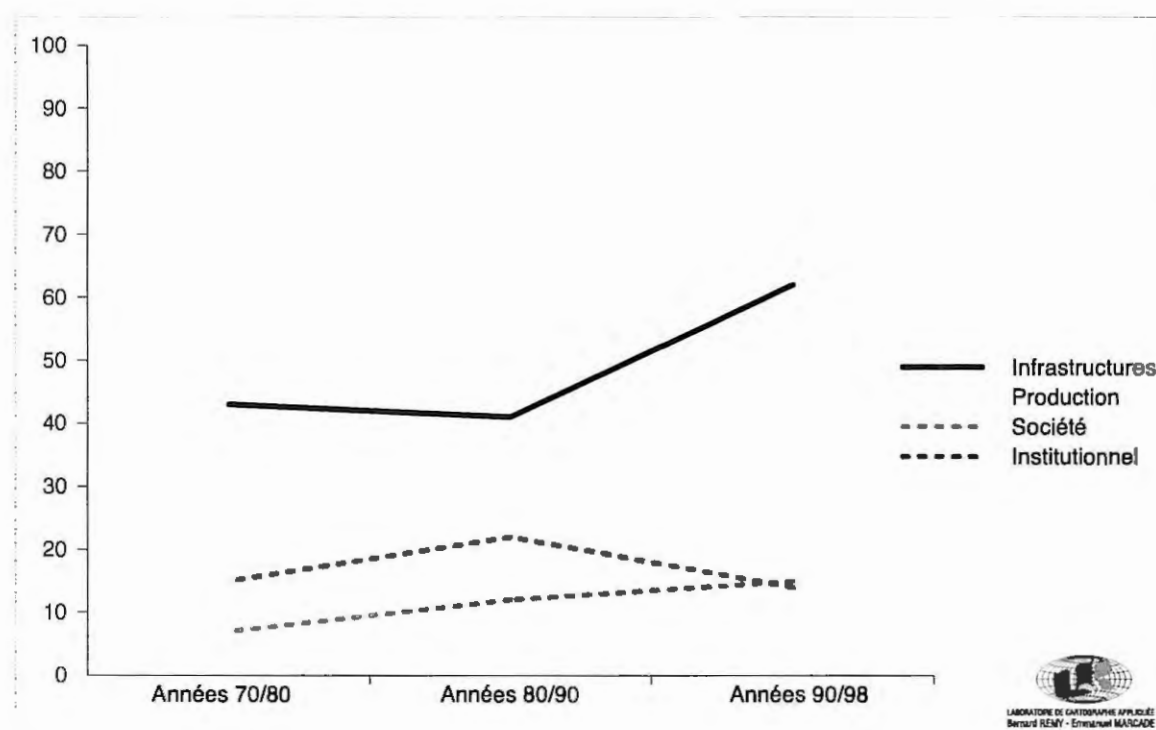


Le rôle stratégique essentiel détenu par ce vaste archipel, espace pivot au cœur de la région, charnière entre les océans indien et pacifique, permet de mieux comprendre les attentions toutes particulières des institutions internationales pour ce pays, cinquième du monde par sa population, plus grand pays d'islam, fragmenté et fragilisé par d'incessants conflits internes, souvent intenses et particulièrement préoccupants (Timor, Moluques,...). Dans ce contexte, c'est au total 25 milliards de \$US qui ont été mobilisés en faveur de ce pays par la Banque mondiale depuis 1967 : à titre de comparaison, d'après les données disponibles, 2,5 fois plus que pour l'ensemble des pays d'Afrique de l'Est durant la même période. Tous les secteurs ont été couverts par les projets conduits : développement agricole, éducation, santé et développement social, transport et énergie, infrastructures et développement urbain. Le pays a également été mis sous une véritable tutelle par le biais de projets institutionnels. Ces « projets » permettent de délivrer aux administrations nationales des « conseils » sur la conduite de la politique économique, le développement institutionnel et les programmes de réduction de la

pauvreté. Ils s'apparentent souvent à une véritable ingérence, mais ils sont rendus « incontournables » : sans cette « assistance technique », point de financements extérieurs... (Stiglitz, J.E., 2002).

L'importance de cet appui mérite un examen de la ventilation de l'aide (fig. 5⁸). On notera l'importance encore accordée aux secteurs productifs. Les projets de développement d'infrastructures (réseaux routiers, barrages, réseaux d'électrification en milieu rural, télécommunications), d'appui au développement rural (irrigation, aménagement de nouvelles terres, foresterie) et les appuis à l'aménagement urbain, concernent plus de la moitié des projets mis en œuvre durant la décennie. Les projets financés dans les secteurs de la santé et de l'éducation représentent largement moins du quart des projets. Il apparaît toutefois, ces dernières années, une assez nette réorientation en faveur de ces domaines, en cohérence avec les objectifs généraux affichés en faveur d'une réduction de la pauvreté : les projets en question sont ciblés vers les populations à faible revenu (*low income communities*).

FIGURE 5 : VENTILATION SECTORIELLE DES FINANCEMENTS DE LA BANQUE MONDIALE EN INDONÉSIE (DONNÉES : BANQUE MONDIALE 2002)



8 Cette figure a été construite à partir de la base de données brutes de la Banque mondiale, accessibles sur le serveur : <http://www4.worldbank.org/projects/>.

La Banque mondiale innove également d'une certaine manière, dans ce pays, en affichant clairement sa volonté d'intervenir dans le domaine de la « bonne gouvernance » et de la lutte contre la corruption : « *Corruption, collusion and nepotism is the biggest obstacle to reducing poverty in Indonesia* »⁹. Des projets importants sont actuellement entamés, ou sont à l'instruction, dans des domaines aussi divers et sensibles que la réforme de la justice ou de la décentralisation, domaine particulièrement sensible dans cet immense archipel marqué par de fortes identités insulaires. L'Union européenne développe des appuis conjoints, très précisément dans ces mêmes secteurs, dans une volonté proclamée d'agir en « synergie » avec les projets de la Banque mondiale. Il faut voir là l'affichage, de la part des partenaires de ce pays, d'une réelle volonté de changement sous la forme d'une sorte d'ingérence démocratique. L'Union européenne n'hésite d'ailleurs pas à mobiliser également d'importants moyens concentrés sur le Timor en faveur des « droits de l'homme » : programme d'éducation et de formation aux droits de l'homme, actions en faveur de la liberté de la presse. Ces projets, ciblés sur le Timor, sont complétés par un important programme (19 millions d'€) de rétablissement et de développement des services de santé de base aux communautés en situation de crise.

On observe donc en Indonésie une évolution sensible dans l'aide au développement en faveur de plus nombreux et importants projets sociaux, en faveur aussi de plus de soutiens à une évolution démocratique ouvertement souhaitée. À cet égard, l'Indonésie constitue un espace d'innovation dans la mise en oeuvre des nouvelles orientations à donner à l'aide. Les bailleurs de fonds semblent également réussir à faire converger leurs efforts. C'est assez nouveau et encourageant pour être souligné.

Un pays reste nettement en retrait : la Birmanie (appelée Myanmar depuis 1989). Ce vaste pays dispose d'un potentiel certain, avec de l'espace et des ressources. Mais il paraît englué dans de graves difficultés politiques internes, dans la persistance d'une économie « criminelle » (production et trafic de drogues), dans des conflits frontaliers avec la Thaïlande également. Il est à la recherche d'une unité introuvable et d'une intégration à l'ensemble régional qui semble encore éloignée. Le pays demeure donc isolé, en marge des flux d'aide. La Banque mondiale

9 « *The World Bank and Indonesia* », bureau de la Banque mondiale à Djakarta, 2002, sur le site : <http://lnweb18.worldbank.org/EAP/eap.nsf/CountryOffice/Indonesia/>.

n'affiche aucun projet en faveur de ce pays. L'Union européenne annonce avoir engagé 13 millions d'€ en 1998, pourtant le pays est soumis à des sanctions de sa part depuis 1996 et de celle des Etats-Unis depuis 1997¹⁰. Ces sanctions pèsent très lourdement, même si le Japon poursuit des échanges réduits avec le pays, envisageant de réduire sa dette et de négocier des mesures de modernisation économique en vue d'une ouverture effective à l'environnement régional.

Au Vietnam, au Cambodge et au Laos, marqués par des décennies de crises et de conflits, l'aide au développement s'est d'abord apparentée à des programmes de reconstruction, conduits dans un cadre de stabilité politique recouvrée. Cette stabilité encourage les investissements. L'élan est d'autant plus sensible que ces pays s'ouvrent vers leurs voisins. Dans un cadre apaisé, ils tissent de nouveaux liens de coopération. Le Cambodge multiplie ainsi les contacts économiques avec Singapour, la Thaïlande et l'Australie, tandis que le Vietnam rejoint, en 2000, le cadre de l'ASEAN (Association des Nations du Sud-Est Asiatique).

Une sorte de vent d'optimisme semble souffler en matière d'aide au développement à ces pays. Divers partenaires s'empressent de se positionner sur un terrain qui paraît plein de promesses et riche d'opportunités. Rares sont les constats aussi optimistes que celui que la Banque mondiale dresse à propos du Cambodge : « *In many respects, these are hopeful times for Cambodia. The country is at peace, the economy is stabilizing, and recent economic performance is promising* »¹¹. Dans ce contexte, la Banque mondiale assume pleinement son rôle moteur parmi la communauté des partenaires du Cambodge, la coopération « bilatérale » franco-cambodgienne apparaissant finalement à la remorque ou en retrait, au même titre que les fonds mobilisés par l'Union européenne.

Le Cambodge est redevenu partenaire de la Banque mondiale en 1992. Des projets d'aide « multisectoriels » des premiers temps, conduits dans l'urgence de la reconstruction, on est passé graduellement à des programmes sectoriels plus structurés : amélioration de la qualité de l'éducation (1999), mais aussi protection de l'environnement et gestion des ressources forestières (2000) et même aménagement du territoire

10 Malgré ces sanctions des entreprises singapouriennes, japonaises, britanniques et françaises (Total) poursuivent leur investissements dans ce pays, notamment dans le secteur pétrolier. Un projet « non gouvernemental » et non chiffré, axé sur des programmes socio-éducatifs, entend aider le pays à effectuer une transition « from a closed to an open society », d'après le site : <http://www.burmaproject.org/> de l'OSI (Open Society Institute), du financier G. Soros.

11 « The World Bank and Cambodia », bureau de la Banque mondiale à Pnom Penh, 2002, sur le site : <http://Inweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/>.

(2002). Il semble donc qu'une réflexion stratégique sur l'utilisation de l'aide ait été conduite, dans ce pays, entre la Banque mondiale et le gouvernement cambodgien pour arrêter ces choix. On privilégie ainsi une affectation de l'aide à des projets conduits sur le long terme, susceptibles de préparer ou préserver l'avenir. L'Etat peut affecter ainsi plus aisément ses ressources à une meilleure prise en charge des besoins à court terme de la population.

L'examen de l'aide française au Cambodge¹² montre le caractère extrêmement fragmentaire des appuis apportés (fig. 5). Elle semble répondre difficilement à une vision prospective, ou à une stratégie précise. Pourtant les « orientations à moyen terme » exposant une stratégie négociée sur une durée de cinq années ont été remplacées en 2000 par les « Documents Stratégiques Pays » (DSP), élaborés par les postes diplomatiques, valables pour une durée de trois ans¹³. Surtout, les montants mobilisés sont sans commune mesure avec ceux de la Banque mondiale : les 9,3 millions d'€ du FSP, programmés en 2000 (6,5), 2001 (1,6) et 2002 (1,2), sont certes des dons, mais souffrent malgré tout d'être comparés aux 124 millions de \$US de l'Association Internationale de Développement (AID)¹⁴ programmés sur la même période. La ventilation sectorielle de l'aide française montre une intervention parcellisée de l'AFD dans le secteur des infrastructures (y compris touristiques) et du développement rural, tandis que le FSP prend en charge des projets « tous azimuts » : de l'aide d'urgence, un appui à l'Etat de droit, un projet patrimonial (temples d'Angkor) ou une aide à « l'université des sciences de la santé » (moins de 1 million d'€...). Cet émiettement problématique a toutefois le mince avantage de rendre présente cette coopération sur un large panel sectoriel. Il s'agit donc d'une aide au développement à caractère essentiellement diplomatique, permettant d'assurer une présence, de justifier d'une action dans un domaine « sensible » (la « francophonie »), de faciliter ou d'ouvrir un accès à des marchés pour des firmes françaises. Avec des données sensiblement comparables, ces remarques valent pour l'aide bilatérale apportée au

12 Des données sur l'aide au développement, publique et bilatérale, mise en place par la France sont accessibles sur les sites de l'Agence Française de Développement (AFD) : <http://www.afd.fr> et du Ministère des Affaires Etrangères pour le Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) : <http://www.diplomatie.gouv.fr>. Les données accessibles sont largement moins abondantes et surtout moins détaillées que celles fournies par le groupe de la Banque mondiale.

13 Il n'existe pas de DSP pour la Cambodge, mais un DSP existe pour le Vietnam consultable sur le site : <http://www.France.diplomatie.fr/cooperation/dgcid/publications/dsp/vietnam.html>.

14 L'AID, « filiale » du groupe de la Banque mondiale, a été créée en 1960 pour mettre en place des prêts à faible taux d'intérêt et de longue durée (35 à 45 ans).

Vietnam (avec des contributions plus importantes de l'AFD toutefois dans ce pays), ou au Laos.

On observe donc une évidente primatie de la Banque mondiale : son rôle est toujours central. Toutefois, certaines années, il peut exceptionnellement (et fort partiellement) être battu en brèche. On semble parfois observer pour la Banque mondiale des années « creuses » : seraient-elles attribuables à une moindre performance des équipes de la Banque mondiale chargées d'instruire de nouveaux projets ? Si cette année-là, la situation s'avère inverse pour les dispositifs de coopération français et européen conjugués, la situation peut alors exceptionnellement évoluer. C'est par exemple le cas en 1998 au Cambodge. Durant cet exercice annuel, l'Union européenne vote 65 millions d'€ de financements (auxquels on ajoutera 1,6 millions d'€ de l'AFD), la Banque mondiale ne validant cette année là qu'un seul projet de 31 millions de \$US. Ces « accidents » de parcours ne remettent pas en cause l'influence décisive des institutions de Bretton Woods qui impulsent leur dynamique, imposent leur vision de l'aide et communiquent efficacement sur les actions.

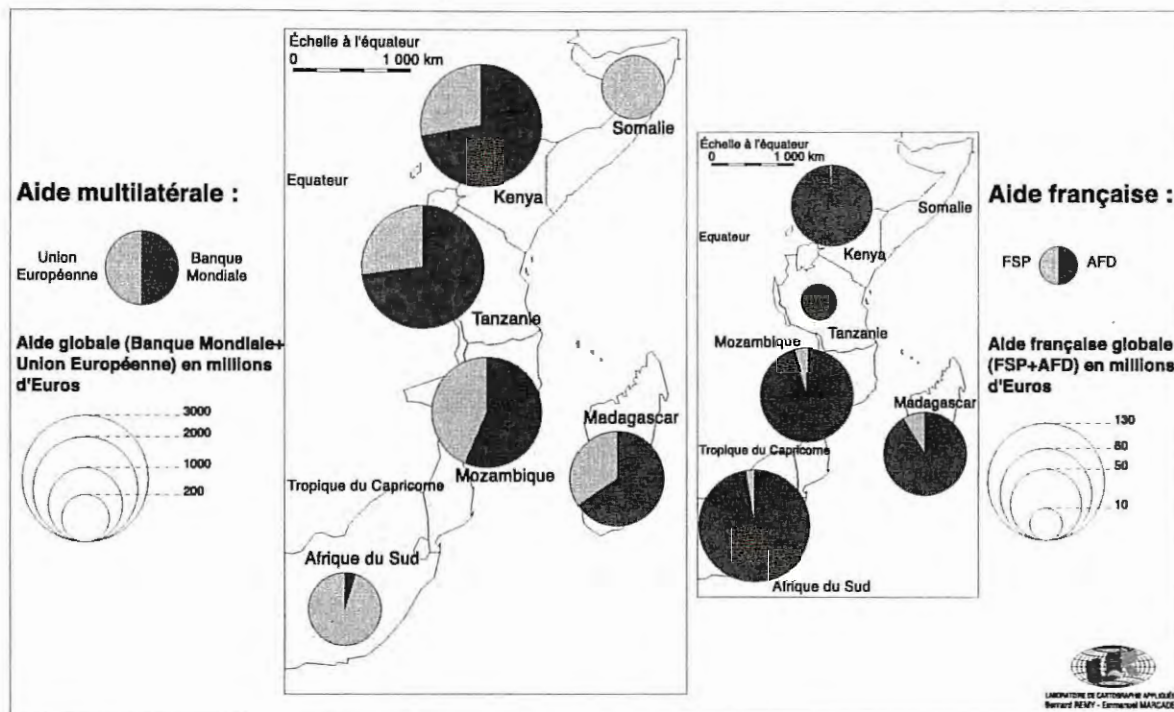
DES RIVAGES DÉLAISSÉS : L'AFRIQUE ORIENTALE ET MADAGASCAR

Comparée à l'ensemble régional précédent, sur les rivages occidentaux de l'océan Indien, la situation de l'aide au développement diffère considérablement, tant pour les pays africains bordiers, que pour la « Grande Île » malgache. Les analyses teintées d'optimisme, constatées en Asie du Sud-Est pour certains pays « prometteurs », n'ont plus cours ici. Une inquiétude récurrente semble prédominer chez tous les bailleurs de fonds qui paraissent mobiliser leurs aides sans réellement croire à l'émergence d'une réelle dynamique à long terme.

Les volumes d'aide mobilisés par la Banque mondiale pour l'ensemble de ces pays sont généralement inférieurs à ceux investis dans les pays d'Asie, partenaires de la Banque mondiale (fig. 6). L'ampleur des projets est également bien moindre. À Madagascar, un projet « moyen » se situe ainsi à 23 millions d'\$US, au Mozambique à 48 millions d'\$US, contre 115 en Thaïlande ou 157 en Indonésie. Ce décalage, rarement évoqué, révèle une stratégie de minimisation dans la prise de risque de la part de la Banque mondiale. Elle ne s'implique qu'en proportion de la perspective d'un retour sur investissement. Sur ce plan, les incertitudes politiques, l'instabilité économique, la qualité d'une « gouvernance »

encore approximative, constituent pour ces pays autant de handicaps forts vis-à-vis des bailleurs de fonds.

Figure 6 : Aide publique au développement en Afrique de l'Est, à Madagascar et en Afrique du Sud (données : Banque mondiale et OCDE, AFD et DGCID, 2002)



Malgré ces difficultés, la communauté des bailleurs de fonds maintient, voire accentue significativement son appui à certains pays. Par rapport au Kenya et à la Tanzanie où le volume des aides demeure à un niveau moyen, le Mozambique paraît se distinguer particulièrement, faisant même désormais figure de « bon élève », notamment à l'égard des institutions de Bretton Woods et de l'OMC. L'aide extérieure soutient la profonde refonte économique à laquelle le pays a accepté de souscrire : économie de marché dynamisée, libéralisation des échanges, privatisations, ouverture sur l'Afrique du Sud et sur l'espace régional. Cela s'est traduit par une croissance économique nouvelle (supérieure à 5 %), bien que ralentie en 2000 (4 %) et 2001, par des inondations catastrophiques. L'accroissement sensible des financements extérieurs des nombreux bailleurs de fonds, partenaires du pays, a accompagné cet effort. Chacun a tenté de se « positionner » et il en a résulté parfois des difficultés de coordination, comme en 2000, lorsque les Etats-Unis et la Chine prétendirent vouloir financer des projets identiques à Maputo... Dans ce contexte de quasi-concurrence entre partenaires extérieurs, la Banque mondiale est chargée d'animer et de coordonner les activités d'un « groupe consultatif » de donateurs. Parmi eux, la France joue un rôle conséquent,

du fait d'une importante implication de l'AFD (82,3 millions d'€ d'engagements entre 1997 et 2000) et du FSP (projets d'appui institutionnels et d'aide d'urgence). Le Mozambique est donc un pays largement soutenu. Il constitue en effet un pôle stratégique de stabilité politique retrouvée dans cette région, dispose d'un potentiel (minier notamment), d'un marché intérieur en construction le rendant très attractif pour les investisseurs.

Pendant la même période, Madagascar a connu de multiples difficultés, en particulier une crise politique interminable qui a d'une certaine manière parachevé l'éclatement de l'espace économique insulaire et conduit à une rétraction de plusieurs régions sur elles-mêmes. Évidemment, ces graves difficultés ont largement accentué la fragilité économique du pays et entamé la confiance, déjà ébranlée, de plusieurs partenaires extérieurs. Dès 1999, les autorités malgaches ont montré de grandes réticences à satisfaire aux conditions requises pour bénéficier de l'aide de la Banque mondiale. Malgré tout, en 2000, un « crédit d'ajustement structurel » de 50 millions de \$US a été mobilisé, ainsi qu'un prêt de 60 millions de \$US pour le secteur des transports. En outre, pour faire bonne mesure, le pays a été déclaré en 2000 éligible aux nouvelles dispositions d'assistance en faveur des pays les plus endettés¹⁵... D'aucuns pourraient croire qu'il existe une sorte de prime « empoisonnée » aux économies les plus mal gérées. Dans le cas de Madagascar, cette initiative

« se traduit par la mise à disposition d'une ressource supplémentaire d'environ 50 millions de dollars, qui représente la remise des services de la dette dus par Madagascar envers la Banque mondiale, pour l'année 2001. Avec cette facilité, les ressources totales mises à disposition de Madagascar par la Banque mondiale s'élèvent à 170 millions de dollars pour l'année 2000, portant à environ 600 millions de dollars le total des engagements de la Banque à Madagascar »¹⁶.

Ce satisfecit comptable ne peut évidemment que rendre inquiet, car il semble traduire une dangereuse fuite en avant. Les « engagements » financiers dont il est ici question aggravent finalement le poids du fardeau de la dette et hypothèquent gravement l'avenir. Cette fuite en avant est

15 Il s'agit d'un « instrument » d'assistance aux « Pays Pauvres Très Endettés », connu sous le nom « *d'initiative PPTE* », censé permettre des remises et des allègements de dette, en contrepartie de mesures structurelles sur lesquelles le gouvernement s'engage, dans un « document de stratégie de réduction de la pauvreté » : dans les faits, des mesures en « trompe l'œil », vouées à l'échec.

16 Avant-propos de H. Ghanem, Directeur Régional des opérations de la Banque mondiale, in Banque mondiale, 2000, *Le partenariat Madagascar-Banque mondiale 2000*, 80 p.

justifiée par des constats bien dérisoires, teintés d'un optimisme béat : « Avec une croissance de 4 % en 2000, l'économie malgache semble bien profiter de ces ressources (i.e. : des facilités financières offertes) et de celles octroyées par les autres partenaires »¹⁷.

Ces « autres partenaires », au premier rang desquels on trouve les coopérations européenne et française, semblent vouloir financer des programmes structurants en termes d'aménagement du territoire (projets routiers, projets urbains, aménagements agricoles) et des participations à des projets sociaux (éducation de base, « micro-finance »). Les deux « versants » de l'aide bilatérale française (AFD+FSP) paraissent construire un schéma d'interventions complémentaires mais émiettées, permettant une « couverture » sectorielle large certes, mais rendant peu lisible une stratégie cohérente d'intervention. Entre 1997 et 2000, l'AFD a engagé un financement total de 62,1 millions d'€ (avec de fortes variations d'un exercice annuel à un autre), dans le cadre de 26 projets. Il s'agit d'une « aide-projet » éclatée qui concerne tous les secteurs du développement : la construction d'écoles, la gestion des ressources halieutiques, la réforme des postes et télécommunications, l'aménagement de périmètres irrigués, la formation aux « métiers d'arts »... Un vaste éventail d'interventions, à la fois conduites à l'échelle du pays et dans certaines régions et villes. L'impression d'éparpillement est encore accentuée lorsqu'on observe les projets engagés avec le FSP, entre 2000 et 2002, tels qu'ils sont répertoriés par la base de données des Affaires Étrangères¹⁸. En 2000, sept projets sont décidés pour un montant total de moins de 1 million d'€ au total, dans des domaines fort variés (à la fois dans le secteur « institutionnel », comme celui — stratégique — de la réforme juridique et judiciaire, et dans celui du secteur « productif » (filières horticoles et petit élevage). En 2001 et 2002, cette impression d'une action au « coup par coup » se trouve confirmée : quatre projets en 2001, pour un montant important de 57 millions d'€, dont un « mégaprojet » de 53 millions d'€ (?) dans le secteur du tourisme... Alors qu'en 2002, crise oblige, un seul projet de 1 million d'€ apparaît, en vue de financer des « microprojets », à fort impact social, dans tout le pays.

Au cœur de ses difficultés et dans la perspective souhaitée d'un redressement, d'une « sortie de crise », il semble que Madagascar puisse continuer à compter sur l'aide extérieure, les partenaires renouvelant leurs

17 *Supra*, note 17.

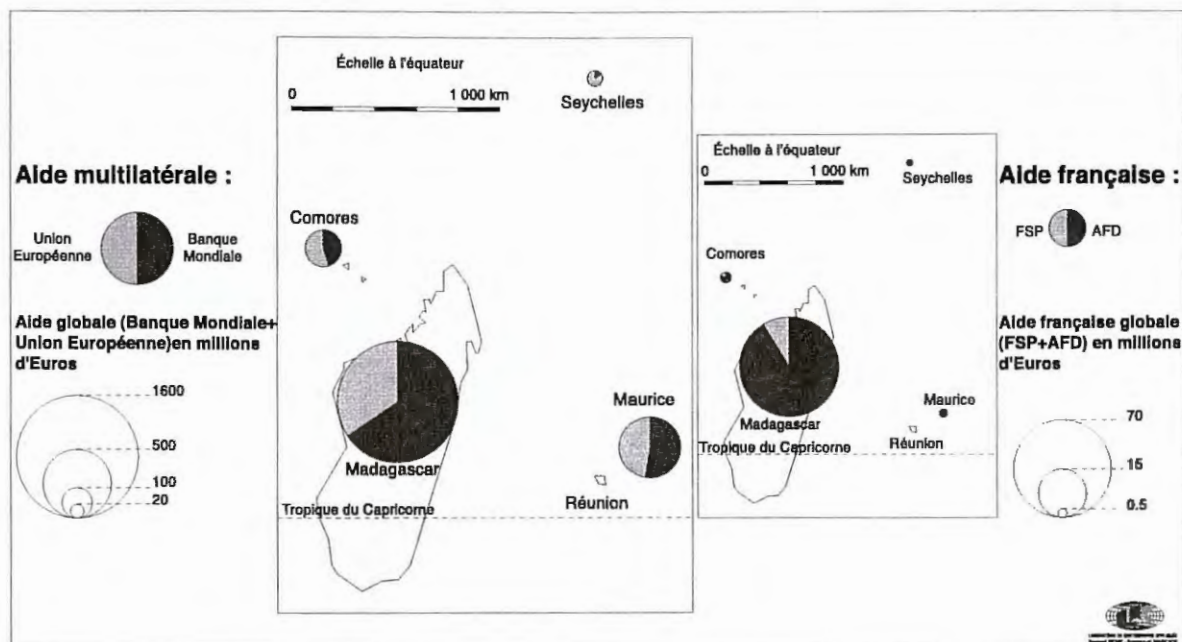
18 *Supra*, note 15.

appuis. L'efficacité de cette aide devra probablement être améliorée par des dispositifs de concertation et d'harmonisation indispensables.

DES ARCHIPELS PEU AIDÉS : MASCAREIGNES ET AUTRES ÎLES

Aux périphéries de la « Grande Île », le Sud-Ouest de l'océan Indien est parsemé d'Etats insulaires épars, souvent indépendants de fraîche date, au développement inégal et toujours en devenir. On y trouve aussi une « Région Ultra Périphérique » (de l'ensemble européen) — La Réunion — et à ce titre éligible à des aides abondantes et spécifiques qui dépassent largement le simple cadre de l'aide au développement, au sens où nous l'avons considérée dans ce travail. Ces archipels ont donc des parcours politiques et des perspectives de développement, extrêmement hétérogènes, divers, voire divergents. À la périphérie du « système monde », ils bénéficient d'une attention très variable de la part des bailleurs de fonds. Ils sont souvent marginalisés et parfois même exclus des circuits de l'aide. Leur faible poids démographique, le potentiel réduit de leur marché intérieur et leur intérêt stratégique médiocre, bien que souvent surévalué, ne jouent probablement pas en leur faveur. Une « donne » géostratégique, déjà ancienne mais régulièrement réactualisée, est souvent invoquée qui ferait de l'océan Indien un « nouveau cœur du monde » (Leymarie, P., 1981), (Mazéran, H., 1994). Ce point de vue met justement en valeur l'importance économique des mers périphériques (Mer rouge, Golfe persique, mers bordant « l'Austrasie ») et des détroits qui commandent le trafic maritime. Il fait une place beaucoup plus restreinte, dans les actuels rapports de force, à l'espace insulaire du Sud-Ouest de l'océan Indien. L'existence d'importantes plates-formes d'appui logistique, si possible contrôlées et sécurisées (Djibouti, les Chagos,...), utiles en cas de projection militaire des grandes puissances au Moyen Orient et en Asie, relativise aussi fortement le réel intérêt stratégique des Comores, Seychelles et Mascareignes, archipels trop éloignés des principaux pôles régionaux d'instabilité.

Figure 7 : Aide publique au développement dans le sud-ouest de l'océan Indien (données : Banque mondiale et OCDE, AFD et DGCID, 2002)



Dans ce contexte, l'aide au développement ne semble pas constituer une priorité, ni un enjeu fondamental pour les bailleurs de fonds. Ils n'hésitent pas d'ailleurs à se « désengager » de certains pays, très ouvertement, comme l'Union européenne aux Comores (symboliquement, la représentation permanente vient d'être fermée) ou bien encore la France à Maurice et aux Seychelles : ces pays n'appartiennent plus à la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) et ne sont donc plus éligibles aux projets du FSP. Ce désengagement peut être justifié par les progrès accomplis en matière de développement, rendant inutile le recours à une aide extérieure pénalisante à moyen et long terme¹⁹. Dans le cas de Maurice, cette analyse est renforcée par le fait que ce pays, devient lui-même une « puissance » régionale, dans la mesure où il a conclu des accords de coopération économique avec le Mozambique (industrie du sucre) ou avec Madagascar (industrie textile). Ces accords sont limités, fragiles, mais néanmoins bien révélateurs d'un réel changement.

L'aide bilatérale française est bien marquée par une nette rétraction dans l'espace considéré. À Maurice, l'AFD annonce d'ailleurs actuellement que « durant les quatre dernières années, aucun financement n'a été accordé pour le pays »²⁰. Deux projets de l'AFD semblent encore

19 À Maurice, en raison des prêts souscrits dans les années 70 et 80, le « service de la dette » aurait déjà été décuplé entre 1980 et 2000, d'après les données de la Banque mondiale.

20 Sur le site : <http://www.afd.fr/groupe>.

« vivants ». Ils ont tous deux débuté... en 1994. Le premier concerne la réhabilitation de périmètres sucriers irrigués dans le nord de l'île (4,6 millions d'€), le second finance des travaux d'assainissement (réalisés par des entreprises françaises : un bel exemple de « retour sur investissement »), dans la région de Grand Baie, à hauteur de 11 millions d'€. Quant au dernier projet du FSP approuvé et mis en œuvre, il finance à hauteur de 600 000 € des actions en faveur de la « promotion du français ». Aux Seychelles, il semble qu'un chemin comparable soit suivi. Sur son site, l'AFD annonce tout simplement des « opérations momentanément suspendues », sans autres précisions. Le pays est lui aussi exclu de la ZSP en 2001, mais la « promotion du français » était également d'actualité, en 2000, avec un projet FSP comparable au précédent et d'un montant équivalent. Aux Comores, dans le contexte d'une souveraineté contestée (séparatisme anjouanais), d'une économie fragile, d'une situation sociale tendue et d'enjeux liés à la collectivité territoriale française de Mayotte, la situation de la coopération bilatérale française est forcément délicate. En 2001, une « conférence des donateurs » s'est tenue à Paris, à l'initiative de la Banque mondiale²¹, et un désengagement français ne semble pas se dessiner à court terme. L'AFD continue à mettre en œuvre et à instruire des projets. Le total de ses engagements demeure toutefois limité à moins de 2 millions d'€ entre 1997 et 2000, pour 6 projets effectifs dans le domaine des infrastructures (eau et électricité, pistes de désenclavement) ou de la « micro-finance ». Dans la cadre du FSP, la coopération française annonce la mise en œuvre de deux projets en 2000, pour un montant total de moins de 1 million d'€, mais n'affiche aucun projet ni en 2001, ni en 2002. Force est donc de constater un affaiblissement sensible des actions bilatérales franco-comoriennes dans l'archipel. Cet affaiblissement ne semble pas pour autant relayé par l'Union européenne (cf. *supra*) qui a engagé 86 millions d'€ d'aide, entre 1986 et 1998, avec des montants annuels en baisse constante.

Dans ce contexte, la Banque mondiale renforce sans difficulté ses positions et son rôle dans la région. Elle prend le soin de ne se « désengager » d'aucun archipel. Elle n'hésite pas non plus à instruire des projets dans tous les secteurs, afin d'assurer sa présence et de renforcer sa capacité d'influence. Ainsi aux Comores, si elle coordonne l'effort des

21 « The World Bank organized a meeting of the Friends of Comoros, including the European Community, UNDP, France and some Arab states representatives. This meeting mobilized US\$ 12.8 million to support the transition out of crisis. » in : <http://www.worldbank.org/afr/km2.htm>.

partenaires, elle n'hésite pas également à être en première ligne, en ayant mobilisé plus de 150 millions de \$US depuis 1986, investis dans des projets couvrant essentiellement les secteurs productifs, mais aussi des projets sociaux ciblés à Anjouan notamment. À Maurice, elle inspire et encourage le programme économique national, « *Economic Agenda for the New Millenium (NEA)* », n'hésitant pas aussi à déclarer : « *Mauritius is a development success story* », ce qui ne peut que contribuer à améliorer la solidité du lien partenarial²². Il est assez significatif que les dernières contributions financières apportées à Maurice par la Banque mondiale soient consacrées à des projets de réforme dans la domaine des finances publiques, après que les secteurs des transport (milieu des années 90) ou ceux de l'industrie et de l'agriculture (fin des années 80) aient fait l'objet de plusieurs appuis. Il existe un redéploiement effectif de l'aide, un changement pragmatique d'approche, en direction de domaines où se situent les vrais enjeux en terme d'influence sur l'évolution sociale et économique : l'amélioration de la qualité de l'éducation et celle de l'environnement juridique et économique. Cette flexibilité dans l'approche est également illustrée par la forme prise par l'intervention de la Banque mondiale aux Seychelles. Prenant prétexte d'interventions conséquentes de la Banque Africaine de Développement et de l'Union européenne dans cet archipel, la Banque mondiale s'est positionnée sur des programmes de protection de l'environnement marin, de préservation des écosystèmes et de la biodiversité insulaires. Mais, utilisant la Société financière internationale (SFI), une entité juridique distincte mais organiquement liée au groupe, la Banque mondiale dispose aussi en réalité d'un portefeuille de quatre projets, pour un montant de 10 millions de \$US, dans le secteur du développement touristique, dans celui des pêcheries et de la banque. On voit, avec cet exemple, comment le groupe de la Banque mondiale sait demeurer présent, actif et efficace, dans les secteurs-clefs de l'économie d'un pays, tout en restant éloigné de la lourde mécanique de l'aide.

UN NOUVEAU VENU DE POIDS : L'AFRIQUE DU SUD

L'Afrique du Sud a l'ambition de devenir une puissance régionale active. Elle dispose pour cela de nombreux atouts : des ressources toujours considérables, un appareil de production encore solide, une population

22 Sur le site :
<http://www.worldbank.org/afr/mu2.htm>

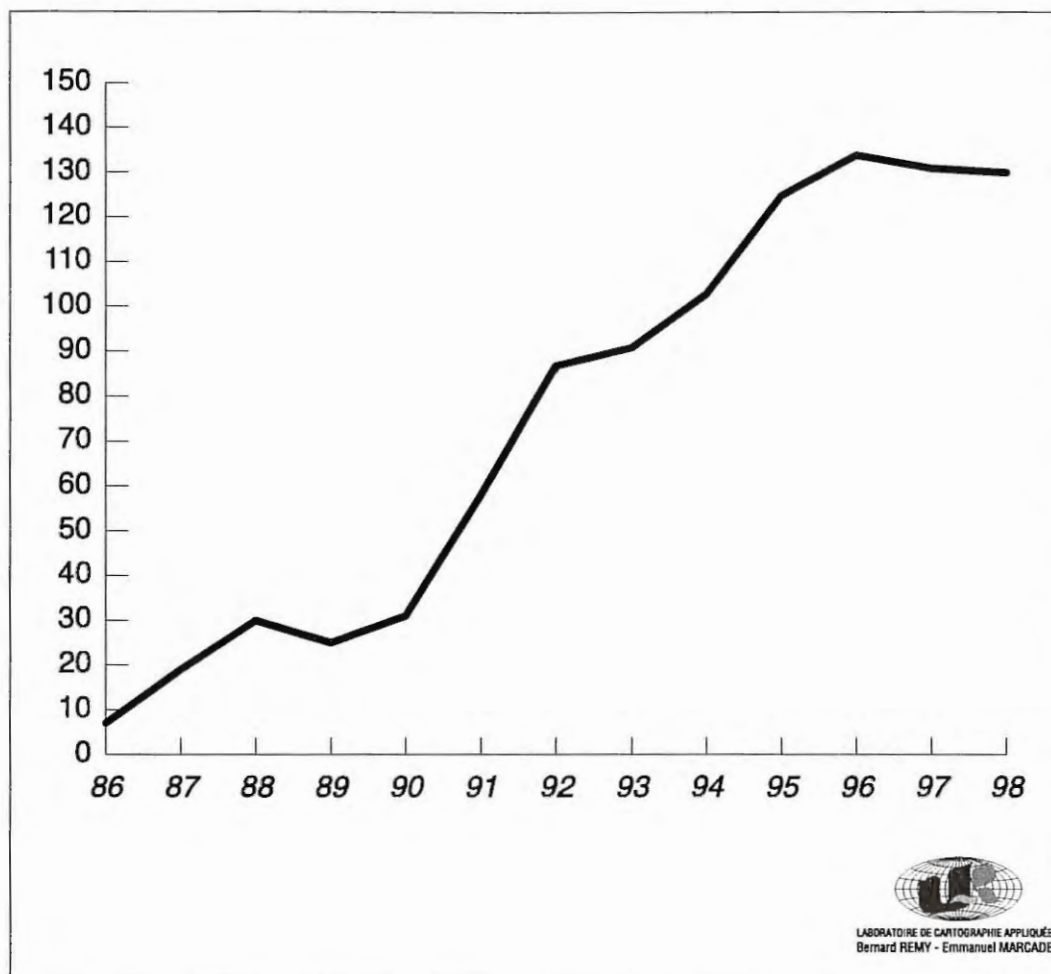
dynamique à fortes capacités. Mais elle se trouve encore engluée dans des difficultés sociales, internes et fondamentales, qu'il lui faut préalablement réduire, à défaut de pouvoir les résoudre. La moitié de la population vit encore avec moins de 40 € par mois. Cette extrême pauvreté est alimentée par une hausse constante du chômage qui toucherait 35 à 40 % de la population active. À ce constat, il faut ajouter les inégalités régionales de développement encore sensibles. Il existe donc une forme de paradoxe sud-africain selon lequel, cet Etat est à la fois, et à nouveau, bénéficiaire de l'aide internationale au développement et, potentiellement, bailleur de fonds, lui-même, sur le continent africain.

Cet apparent paradoxe commence à prendre corps en 1944. À cette date, le pays est l'un des fondateurs de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD), « maison-mère » du groupe de la Banque mondiale. Mais, il n'a renoué pleinement avec la communauté des bailleurs de fonds qu'en avril 1996, lors d'une conférence ayant réuni à Prétoria pas moins d'une trentaine de partenaires du pays. Depuis peu, mais désormais de manière « ouverte » et comme fondement même de la politique extérieure du pays, il est envisagé la mise en place d'un « plan de développement pour le continent » (africain), élaboré en janvier 2001 avec un autre « poids lourd » continental, le Nigéria, mais aussi avec l'Algérie, destiné à mobiliser la capacité d'expertise et des capitaux sud africains, dans des programmes de coopération « Sud-Sud ».

Dans l'immédiat toutefois, c'est la vigueur de la reprise des actions de coopération avec ce pays qui paraît essentielle (fig. 8). Cet élan exacerbe des rivalités sous jacentes entre bailleurs de fonds²³. Ces tensions cachent mal un enjeu essentiel : devenir un « partenaire » du développement, pour être un fournisseur industriel et commercial de premier plan, en s'emparant de parts d'un marché d'équipement et de consommation en pleine évolution. Il ne semble pas question ici d'instruire des « micro-projets » de quelques centaines de milliers d'euros dans des secteurs sociaux, éducatifs ou culturels, volontiers laissés à la charge de nombreuses ONG, mais plutôt de travailler à l'échelle de grands programmes mobilisateurs.

23 Des tensions existent ainsi entre la Grande Bretagne (partenaire « traditionnel ») et la France au sein de certains projets (santé notamment).

Figure 8 : Croissance du volume de l'aide européenne au développement en Afrique du Sud, en millions d'euros (données : OCDE, 2001)



Dans ce contexte, l'intervention de la Banque mondiale paraît être timide et quelque peu attentiste, voire marginale. Elle est surtout limitée par une relation partenariale encore en retrait, le gouvernement sud-africain n'entendant probablement pas s'engager trop avant avec les institutions de Bretton Woods. L'habituel conductorat de la Banque mondiale est donc mis en défaut car, visiblement, le gouvernement a d'autres ouvertures diplomatique plus rentables, moins contraignantes et peut être moins lourdes à mobiliser au plan politique, notamment du côté européen. Les financements européens n'ont en effet cessé de s'accroître depuis 1986 (fig. 7), l'Afrique du Sud apparaissant au treizième rang des principaux bénéficiaires de l'aide, sur les 201 pays partenaires de l'Europe.

Un accord sur le commerce, la coopération et le développement constitue le cadre général du partenariat. Il est complété d'un document de stratégie, sur lequel s'appuie le programme européen pour la reconstruction et le développement en Afrique du Sud (PERD). Ce programme définit les domaines d'intervention de l'aide européenne, axés sur l'intégration de

l'économie sud-africaine à l'économie mondiale, la consolidation de la démocratie et la lutte contre la pauvreté. Le PERD dispose d'un budget important de 855,5 millions d'€ pour la période 2000-2006 : 145 millions d'€ auraient été engagés sur ce programme en 2001. Il s'agit aussi d'un programme relativement « ouvert » et innovant dans la mesure où les acteurs de ce programme peuvent être des administrations et agences publiques, mais aussi des ONG ou des institutions et opérateurs privés. Cet instrument communautaire d'intervention semble dynamiser et structurer une part essentielle de l'aide au développement en Afrique du Sud.

L'aide bilatérale française notamment semble se « caler » désormais en grande partie sur ce programme. Le poste diplomatique affiche clairement sa volonté de devenir un partenaire très actif au sein du PERD²⁴. Pour ce faire, il participe aux diverses discussions et, surtout, se trouve associé aux groupes de travail sectoriels au sein desquels les décisions relatives aux projets sont prises. Dans plusieurs secteurs (l'eau, la santé, la décentralisation), les projets du FSP se trouvent ainsi lancés, en complément d'actions financées par le PERD et dans le cadre fréquent de « cofinancements », l'assistance technique française étant également renforcée dans ces domaines. On perçoit donc la mise en œuvre d'une coopération bilatérale française qui acquiert plus de cohérence et évite probablement le risque de l'émiettement et de l'action au « coup par coup » constatée dans d'autres pays. Malgré tout la lisibilité réelle de l'aide française au développement demeure encore incertaine en raison de la multiplicité des canaux par lesquels elle transite. Il reste très difficile de se repérer et de comprendre la réelle « articulation » des financements français :

- de l'AFD : 123 millions d'€ entre 1997 et 2000. Elle intervient actuellement en Afrique du Sud avec deux projets, dont un important projet éducatif (la réhabilitation des instituts techniques supérieurs pour 20 millions d'€),
- du FSP : 3,4 millions d'€ entre 2000 et 2002, répartis entre 6 projets divers (radios communautaires, justice, sécurité publique,...),
- divers et variés : des crédits d'expertise (dits du « titre IV ») ou des financements privés (par exemple ceux de « *Vivendi Water* » dans les projets d'adduction d'eau).

24 Consultable sur le site :

<http://www.France.diplomatie.fr/cooperation/dgcid/multilaterale/pdf-rfcm2/annexes/AfriqueSud.pdf>, une note de synthèse sur les « projets de coopération conduits en partenariat avec l'Union européenne ».

L'intérêt des partenaires extérieurs de l'Afrique du Sud témoigne de l'importance accordée à ce pays. La réussite des programmes d'aide constitue un enjeu d'importance pour les bailleurs de fonds autant que pour le pays lui-même. On comprend bien que l'appui apporté en vue d'une « intégration du pays à l'économie mondiale » recouvre la volonté d'accroître les échanges commerciaux, tandis que le concept de « lutte contre la pauvreté » habille des programmes de construction (1,2 millions de logements construits depuis 1994...), de raccordement aux réseaux d'eau et d'électricité, dans lesquels des entreprises étrangères (Vivendi, EDF,...) peuvent espérer accéder à d'importants marchés. L'Afrique du Sud, longtemps en marge des circuits de l'aide au développement, rattrape donc ses retards.

La très grande diversité des situations économiques et sociales, comme la variabilité des itinéraires politiques des nombreux pays du bassin india-océanique, rend complexe une lecture de l'aide au développement dans un aussi vaste espace. En outre, les stratégies des divers acteurs ne sont pas toujours explicites et leur volonté de communiquer sur leurs actions est très variable, selon les organismes concernés et les pays étudiés. Le groupe de la Banque mondiale joue sans conteste un rôle décisif en Asie. Quelques pays (Inde, Indonésie) font ainsi l'objet d'un suivi attentif et constant, tant leur poids démographique et économique rend toute déstabilisation les affectant problématique, voire dangereuse pour le système économique et financier mondial. L'aide au développement, poursuivie sous la forme de projets, permet ainsi à la Banque mondiale de s'assurer un ancrage permanent et une réelle capacité d'influence. Ceci lui permet de conforter, dans la longue durée, cette région du monde dans un modèle de développement. Ce modèle demeure largement fondé sur les investissements « productifs » et sur la vertu accordée aux marchés et aux échanges, même si un revirement « théorique » est intervenu récemment. La « lutte contre la pauvreté », devenue le credo, ne se traduit pas encore par une sensible réorientation sectorielle de l'aide, ni par un changement concret de méthode. La Banque mondiale se désengage rarement d'une région ou d'un pays. Elle s'assure d'une emprise spatiale complète, d'un réseau d'influence, même si, dans certains pays, elle paraît limiter ses interventions (Seychelles, Afrique du Sud) avec des prétextes variés. Aux côtés de cet encombrant partenaire, l'aide multilatérale européenne et l'aide bilatérale française semblent éprouver des difficultés à se positionner et à s'affirmer. L'aide européenne est en pleine restructuration. Elle n'est pas encore

totale­ment sortie d'une crise récente durant laquelle son efficacité a été durement critiquée. Cette coopération demeure encore peu lisible et semble à la traîne de la Banque mondiale. En Afrique du Sud, malgré tout, il semble que l'Europe puisse développer de nouvelles ambitions et trouver un terrain propice à la restructuration effective de son action. Il en va de même pour les actions d'aide au développement conduites par la France. On comprend difficilement certains désengagements (Maurice, Seychelles) qui ne paraissent pas conjoncturels. Enfin, l'émiettement des actions conduites rend mal compte de leur efficacité réelle. Il convient désormais de conduire une analyse plus fine de l'aide au développement : en prenant en compte d'autres bailleurs de fonds (notamment le Japon — JICA —, les Etats-Unis²⁵ — USAID — et le « système » des Nations Unies — PNUD —), en procédant pays par pays, en rapprochant et en comparant l'intégralité des aides accordées. Les dynamiques seront alors mieux cernées et les disparités de traitement, entre les divers ensembles régionaux constituant l'espace india-océanique, seront alors mieux évaluées. Ce travail, en cours, fera l'objet de publications ultérieures.

BIBLIOGRAPHIE

- Bruneau M. *et al.*, *Géographie universelle. Asie du Sud-Est, Océanie*, Paris, Belin/RECLUS, 452 p.
- Cling J.P. *et al.* (2002), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, Economica, 203 p.
- Coussy J. (2002), *FMI et Banque mondiale : une nouvelle stratégie*, Cahiers français, n° 310, p. 37-43.
- Leymarie P. (1981), *Océan Indien, nouveau cœur du monde*, Paris, Karthala, 365 p.
- Mazéran H. (1994), *Géopolitique de l'océan Indien*, Paris, CHEAM, 170 p.
- Stiglitz J.E. (2002), *La grande désillusion*. Paris, Fayard, 275 p.
- World bank (2001), *The world bank annual report*, vol .1, year in review, 253 p.
- Ziegler J. (2002), *Les nouveaux maîtres du monde*, Paris, Fayard, 400 p.

25 La coopération « bilatérale » américaine semble chercher une nouvelle dimension à travers l'*African Growth and Opportunity Act* (AGOA) : l'Afrique du Sud, la Tanzanie, le Kenya, Madagascar, le Mozambique, les Seychelles et Maurice, sont éligibles à ce programme destiné à : « ... stimulate economic growth and trade, enhance democracy and good governance, and combat HIV/AIDS » sur le site : http://www.agoa.gov/AGOA_Update/agoa_update.html.