

Pour un contrat social mondial

Laurence Tubiana (Iddri et Sciences Po)

Thierry Giordano (Iddri)

Benoît Daviron (Cirad)

Laurence Tubiana, Thierry Giordano et Benoît Daviron ont présenté cette communication dans le cadre du Troisième forum sur le développement humain organisé du 17

au 19 janvier 2005, par le PNUD et le Ministère des affaires étrangères, en collaboration avec l'Iddri et Sciences Po. Ce texte n'engage que ses auteurs. En mettant ce do-

cument en ligne sur son site, l'Iddri a pour objectif de diffuser des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat.

Pour un contrat social mondial

Benoît Daviron

Cirad

Thierry Giordano

Iddri

Laurence Tubiana

Iddri et Sciences-Po

Que retenir de Davos ? Tony Blair, Jacques Chirac, Bono et Bill Gates unis dans un même combat contre la pauvreté, sans véritables engagements ? Le million de dollars levé par une étoile d'Hollywood pour financer des moustiquaires en Tanzanie ? Ces effets d'annonce sont-ils le bon moyen de permettre à quelques deux milliards de personnes dans le monde de sortir de la pauvreté ? N'est-on pas en train de prendre la générosité d'une poignée d'individus ou les promesses de quelques chefs d'Etat pour ce qu'ils ne sont pas : une véritable solidarité internationale indispensable pour lutter contre la pauvreté. Cette solidarité n'existe pas aujourd'hui. Prenons les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), qui visent à réduire de moitié d'ici à 2015 le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour. Leur réalisation suppose une augmentation très importante et immédiate des flux d'aide publique au développement (APD) et surtout une réallocation sensible des aides existantes. Car, à Davos comme dans d'autres enceintes internationales plus officielles, on oublie trop souvent que les aides des bailleurs de fonds bilatéraux répondent davantage aux motivations géostratégiques et géoéconomiques qu'aux objectifs sociaux définis dans les institutions multilatérales. Et même à supposer que l'augmentation et la réallocation des flux deviennent une réalité, trois questions majeures se posent qui ne peuvent plus être éludées et doivent trouver rapidement une réponse.

La première porte sur la nature des transferts sociaux de long terme que supposent les OMD. Rester dans le schéma actuel de l'aide au développement supposerait d'accepter de renvoyer au prochain siècle l'élimination des formes de pauvreté les plus criantes. Pour les pays les plus pauvres, l'élimination de la pauvreté ne peut s'appuyer simplement sur les faits qui montrent tous les jours sur une croissance économique tirée par la mondialisation. Dans les années à venir, leurs ressources intérieures resteront insuffisantes pour assurer les investissements et les solidarités sociales nécessaires à la lutte contre la pauvreté. Les OMD supposent donc d'accepter des transferts de long terme, de souscrire à l'idée d'une sorte de sécurité sociale minimale qui réponde aux besoins de base des populations les plus démunies. Il s'agit in fine d'accepter la construction d'un véritable contrat social mondial.

Un contrat social se conclut entre des citoyens, au sein d'une communauté à laquelle ils se sentent affiliés. Or, comme le souligne Amartya Sen, économiste indien, prix Nobel en 1998, si des relations de solidarité interpersonnelle existent qui dépassent les frontières, l'idée de citoyenneté mondiale est encore une utopie partagée par un petit nombre. Les citoyens des pays les plus riches sont-ils prêts malgré tout à consentir à cette solidarité planétaire ? Les aléas des ressources de l'APD depuis cinquante ans montrent que la légitimité de l'aide et les bases politiques du contrat social mondial restent encore à construire. Plus encore, les institutions nécessaires à ce projet, qui permettraient de distribuer équitablement ces transferts, de les évaluer, de les contrôler, n'existent aujourd'hui que très partiellement.

Deuxième question : quelles conséquences engendreraient une forte augmentation des ressources financières sur l'ordre politique dans les pays en développement ? Ces dernières années, les bailleurs de fonds ont multiplié les conditionnalités pour que l'aide publique au développement soit mieux acceptée dans leur propre pays. Or, ces conditionnalités n'ont que très rarement contribué à renforcer les institutions et les pouvoirs en place, pourtant source de stabilité politique et institutionnelle, essentielle à toute dynamique de développement. Conditionner l'aide à un comportement particulier des récipiendaires revient à déposséder les gouvernements en place de l'essentiel de leurs attributions et de leur légitimité. Les transferts sociaux liés aux OMD doivent impérativement échapper à ce biais. L'aide doit s'effectuer sous forme de contribution directe au budget de l'Etat pour pallier la faiblesse des ressources locales, une partie de la péréquation sociale nationale étant ainsi prise en charge par la solidarité internationale.

Si cette aide représente une part importante de l'économie nationale (60 % du PIB pour le Mozambique en 2003), comment éviter la mise sous tutelle des Etats, sous le seul contrôle des bailleurs de fonds qui finissent, en imposant des conditionnalités, par dicter les termes du contrat national ? Le parlement du Mozambique, pays pourtant cité en exemple par la communauté internationale, ne vote toujours pas l'utilisation des fonds de l'aide internationale ! A l'inverse, il est tout aussi primordial de ne pas transformer ces Etats en Etats rentiers, redevables seulement à la communauté internationale et méprisants leurs citoyens.

La troisième question est liée à la seconde. Les financeurs internationaux de l'aide prônent la sélectivité de l'aide, en privilégiant les pays où l'état de droit est établi, où les institutions sont relativement efficaces. Certes, il devient alors plus facile pour les institutions nationales d'assurer la gestion des transferts sociaux internationaux et, par conséquent, moins risqué pour les bailleurs de s'engager vers l'aide budgétaire. Mais cette sélection exclut les pays les plus fragiles, soit au moins la moitié des pays les moins avancés selon la classification de la Banque mondiale, où crises politiques et violences sociales se succèdent, où sont concentrées les populations les plus pauvres. La logique de la sélectivité est une manière pour les agences d'aide de limiter leurs risques, de fournir aux contribuables des garanties quant à l'utilisation efficace des fonds publics. Mais, parce qu'elle tend à exclure les populations les plus pauvres de ce contrat social mondial, elle s'avère contradictoire avec une démarche de justice globale. Que faire alors ? Intervenir directement auprès des populations en contournant les Etats défaillants et ajouter ainsi à l'ingérence humanitaire une ingérence sociale ?

Les réponses à ces questions ne sont pas immédiates, elles ne sont pas non plus techniques. Elles doivent s'inscrire dans le champ politique : Qu'est ce qui justifie la solidarité ? Quel ordre politique peut réellement en découler ? Un débat politique s'impose autour de ses questions, sous peine de s'enfermer dans les éternelles discussions sur les moyens d'augmenter les volumes d'aide, sur le raffinement de la classification des pays, sur la sophistication des indicateurs d'efficacité de l'aide. L'établissement d'un contrat social mondial doit être au cœur des politiques de coopération.

Février 2005.