

La croissance économique n'est pas la panacée

Le développement économique est essentiel au succès de la coopération au développement, mais il ne doit pas devenir une fin en soi. L'exemple du Laos offre quelques enseignements.

Sabin Bieri, Thomas Breu

Abrégé La croissance économique constitue l'un des objectifs du récent message du Conseil fédéral sur la coopération internationale. Cette priorisation suit la tendance des pays donateurs de l'OCDE. Or, l'efficacité de la croissance pour maîtriser la pauvreté a déjà été mise en doute dans les années 1970. La Banque mondiale confirme aujourd'hui que l'extrême pauvreté ne peut être combattue uniquement par ce biais. Le cas du Laos montre qu'une politique de développement axée sur la seule croissance est insuffisante, voire aggrave les problèmes. Une coopération internationale efficace doit aussi aborder la question de la redistribution. Le développement tel que défini dans l'Agenda 2030 des Nations unies doit surmonter les inégalités et n'oublier personne. Cela exige un savoir neuf, des alternatives courageuses et des partenariats authentiques pour des solutions durables adaptées au contexte – plutôt qu'un transfert de technologie naïf.

L'objectif central de la coopération au développement est de réduire la pauvreté dans le monde. Si on la juge à l'aune de ce but, le verdict est incontestable: la pauvreté recule. Elle a diminué de plus de 50 % depuis 1990. Selon la Banque mondiale, 1,89 milliard de personnes vivaient dans la pauvreté extrême en 1990, contre 735 millions en 2015¹.

Prudence, toutefois: selon la définition de la Banque mondiale, seules les personnes qui disposent de moins de 1,9 dollar par jour sont considérées comme extrêmement pauvres. Si l'on élève ce seuil à 5,5 dollars – valeur plus proche des limites de la pauvreté définies par les États que la proposition de la Banque mondiale –, c'est la moitié de l'humanité (soit quelque 3,8 milliards de personnes) qui vit dans la pauvreté².

Quatre autres limites jettent un éclairage différent sur le succès supposé. Premièrement, la diminution de la pauvreté n'est pas universelle. Les résultats sont par exemple décevants en Afrique subsaharienne: les revenus des 40 % les plus pauvres ont baissé dans un tiers des pays, alors que la catégorie de personnes disposant de 1,9 à 3,2 dollars par jour a connu la plus forte augmentation quantitative.

Deuxièmement, le processus de réduction de la pauvreté ralentit. En Amérique latine, par exemple, le nombre des pauvres est reparti à la hausse.

Troisièmement, le recul de la pauvreté est en grande partie dû la Chine, où 850 millions de personnes sont sorties de l'extrême pauvreté entre 1981 et 2015.

Quatrièmement, les indicateurs basés sur le revenu ne mesurent qu'une partie de ce que signifie réellement la pauvreté pour la plupart des personnes concernées. L'aune monétaire ne mesure pas les privations en matière d'éducation, d'alimentation, de santé ou de sécurité, même si celles-ci sont fréquentes et constituent manifestement des caractéristiques tenaces de la pauvreté³. En outre, ces paramètres non mesurables en termes monétaires indiquent que le lien entre croissance économique et réduction de la pauvreté est plus compliqué que ne le suggèrent les recettes économiques courantes. C'est ce que montre l'exemple du Laos.

Faible réduction de la pauvreté au Laos

Au printemps 2019, des représentants du gouvernement laotien ont eu une mauvaise surprise. Le rapporteur spécial des Nations unies (ONU) sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme venait de visiter le pays du Sud-Est asiatique et de féliciter le gouvernement: avec une croissance économique forte et régulière depuis 2005 (plus de 6,5 %), le Laos était en bonne voie pour intégrer le cercle des pays à revenu moyen.

Une désillusion s'en est suivie: le rapport publié à la suite de cette visite pointait en effet sans ambages les lacunes de la stratégie de développement officielle. La réduction de la pauvreté se situait bien en dessous des attentes. En se concentrant sur de gros investissements dans les domaines de l'énergie hydraulique, des mines et de l'agriculture industrielle, on n'avait guère créé d'emplois pour la population laotienne. Le pays s'endettait en outre pour des décennies, tandis que les gains issus des investissements effectués allaient essentiellement à une élite prospère et aux investisseurs étrangers.

La population rurale en profite peu

L'augmentation de la dette publique avait à son tour pour conséquence que les services publics dans les secteurs de la santé et de l'éducation étaient négligés, ce dont souffre en particulier la population rurale, oubliée, marginalisée et de plus en plus vulnérable en raison des gros investissements effectués. La malnutrition est largement répandue au Laos et les atteintes à la santé et à l'environnement dues aux grands projets d'infrastructures et de matières premières sont dévastatrices. Le pays semblait pourtant faire un sans-faute jusqu'ici: durant les quinze dernières années, la croissance du produit intérieur brut avait constamment oscillé entre 6 et 8 % et il avait été possible de réduire substantiellement la pauvreté des revenus.

Au Laos, la concentration sur une croissance économique forte a donc produit des effets contraires: plutôt que de faire diminuer la pauvreté, la croissance a abouti à une précarisation progressive des conditions d'existence d'une grande partie de la population, notamment dans les campagnes pauvres⁴. Des études du Centre interdisciplinaire pour le développement durable et l'environnement (CDE) de l'université de Berne ainsi que d'autres organisations internationales

¹ Banque mondiale (2020).

² Banque mondiale (2018).

³ Banque mondiale (2018).

⁴ HCDH (2019).



KESTONE

établies au Laos mettent depuis quelque temps cette tendance en lumière⁵.

Stimulées par le gouvernement laotien, les grandes acquisitions de terrains par des investisseurs étrangers ne débouchent guère sur l'embauche d'employés indigènes, se soucient peu du développement de l'économie locale et enfreignent souvent les directives gouvernementales en matière de création d'emplois. Le déboisement de la forêt pluviale de montagne pour la création de plantations a des conséquences immédiates sur la biodiversité et donc sur la population locale (et en particulier sur les couches les plus pauvres de la population) qui l'exploite économiquement de plusieurs manières⁶. Une mauvaise gouvernance contribue à ce que les gouvernements provinciaux prennent par exemple des décisions concernant les investissements sans concertation préalable⁷.

Promouvoir le développement local à petite échelle, comme le fait la Direction du développement et de la coopération (DDC) au Laos, est nettement plus prometteur que les grands projets complexes encouragés par le gouvernement laotien. La culture du café crée par exemple des emplois saisonniers pour la population locale et s'intègre positivement

dans les ménages vivant en autosubsistance. Investir dans la qualité du café permettrait en outre d'accéder à de nouveaux marchés. La réalité s'avère toutefois différente: des lacunes dans la mise en œuvre font que les familles de petits paysans laotiens sont fréquemment contraintes de vendre leur production à des courtiers vietnamiens. Contrairement aux chaînes commerciales mondiales, ces derniers paient en effet comptant. De ce fait, les investissements dans la qualité sont à peine rentables et l'amélioration des perspectives pour les familles paysannes se fait attendre⁸.

L'exemple du Laos montre les égarements possibles d'une stratégie de croissance dictée d'en haut dans une économie classée parmi les pays les moins avancés. La croissance économique n'a de sens que si elle prend en compte les dimensions sociales et politiques et que de larges couches de la population en profitent. Lorsqu'on se concentre sur des gains de croissance rapides, il existe un risque avéré que les inégalités existantes s'aggravent plutôt que de disparaître. En d'autres termes, la stratégie de développement du gouvernement laotien n'est pas efficace. Plus grave encore, elle provoque des dommages irréversibles – notamment à l'environnement –, ce

Des ouvriers sur le chantier de construction d'un barrage au Laos. Des voix critiques dénoncent le fait que des grands projets de ce type ne créent guère d'emplois pour la population locale.

dont la population rurale, qui dépend de la terre, est à son tour la principale victime⁹.

Création minime d'emplois

Le récent message sur la stratégie de coopération internationale de la Suisse (message CI) vise quatre objectifs, dont la croissance économique, et suit ainsi la tendance internationale des pays donateurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques. L'un des arguments principaux de ce message est que les investissements effectués à l'étranger créent des emplois. Or, cette corrélation fait souvent défaut, car la main-d'œuvre indigène des pays peu développés ne dispose que rarement des compétences recherchées par les entreprises étrangères. Dans le cas du Laos, nos conclusions montrent plutôt que l'excédent de main-d'œuvre résultant des grandes acquisitions de terrains augmente dans les campagnes¹⁰. L'économie hyperglobalisée aggrave en outre le risque que des menaces

5 Voir Ingalls et al. (2019) et Epprecht et al. (2018).

6 Voir Ingalls et al. (2019) et MAF (2019).

7 Voir Hett (2019) et Ingalls et al. (2019).

8 Fate (2020).

9 Voir Rigg (2015).

10 Voir Hett (2019).

universelles comme les chocs de prix et les pénuries alimentaires affectent de façon disproportionnée les pays en développement et les couches les plus pauvres de leur population.

Des filets de sécurité sociale amortiraient ces risques. Les transferts sous forme de prestations sociales sont d'une importance primordiale pour les «emplois décents» qu'exige le message CI. Il s'agit d'ailleurs d'une préoccupation essentielle de l'Agenda 2030 de l'ONU pour le développement durable, qui entend créer des perspectives égalitaires et surmonter les inégalités. Moins de la moitié de la population mondiale bénéficie aujourd'hui de transferts sociaux, avec de grandes disparités régionales: plus de 15% du revenu national brut est redistribué par la sécurité sociale publique dans les pays d'Europe occidentale, contre moins de 5% en Afrique subsaharienne. Plus de 80% de la population européenne est en outre rattaché d'une façon ou d'une autre à des transferts sociaux, contre 15% en Afrique subsaharienne¹¹. Le prix Nobel d'économie indien Amartya Sen estime que le développement équivaut à l'élargissement des possibilités d'action – autrement dit, à une plus grande liberté. En ce sens, il s'agirait donc de se poser impérativement la question de la sécurité sociale avant de fixer la création d'emplois décents comme priorité du développement.

L'économie comme chance de développement

Il n'en reste pas moins que le développement économique est un outil crucial pour le succès de la coopération au développement et de la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement, pour autant qu'il ne devienne pas une fin en soi. Pour la coopération au développement sur le terrain, cela signifie que la création de valeur locale doit être prioritaire et se combiner à un amortissement social intelligent. Dans le secteur agricole, cela revient notamment à dégager les avantages de la production des petits paysans pour les marchés correspondants. Il s'agit de renforcer en particulier la résilience des petits paysans, par exemple par le paiement anticipé des livraisons de la part des acquéreurs, par des offres de renseignement rapides sur les différents prix des acheteurs via les réseaux sociaux ou encore par des modèles salariaux novateurs, avec notamment des parts d'épargne gérées collectivement. Lors de la

définition de normes de qualité, il s'agit de veiller à ce que celles-ci n'aboutissent pas à l'exclusion des producteurs locaux, et notamment des femmes.

La technologie constitue un autre défi à relever. Les innovations techniques peuvent certes améliorer les informations, réduire les coûts et aménager plus directement les voies de communication. Toutefois, si elles sont mises en œuvre sans esprit critique, elles génèrent de nouvelles dynamiques sociales imprévisibles qui annulent à leur tour ces avantages. Il convient donc d'évaluer systématiquement l'évolution et les transferts de technologie, et de les compléter en se concentrant sur un accès équitable et sur le développement des compétences de toutes les catégories de la population, femmes comprises. Élargir les compétences locales est également nécessaire afin de trouver des solutions originales, par exemple pour savoir comment découpler la croissance économique de la consommation de ressources. À cet effet, la collaboration partenariale avec les initiatives locales de formation et de recherche est fondamentale.

Le nouveau message CI offre aux partenaires du développement établis en Suisse l'occasion d'aménager rigoureusement la coopération dans le sens de l'Agenda 2030 de l'ONU pour le développement durable: une coopération qui veut et doit élargir la capacité d'action dans les pays cibles et s'assurer que personne ne reste sur le carreau. L'Agenda 2030 fixe le cadre d'un système de coopération internationale dans les pays partenaires. Il ne s'agit plus de poursuivre des objectifs isolément, mais de tenir compte des interactions et des dépendances, et de valoriser celles-ci en faveur de progrès transformateurs. Les programmes de protection du climat devront notamment être examinés sous l'aspect de la lutte contre la pauvreté et être éventuellement adaptés. À l'inverse, les augmentations de la production agricole ont un effet sur la biodiversité: ces conflits d'intérêts – et d'autres – doivent être négociés de façon transparente.

L'action politique doit donc être détachée des secteurs politiques pris isolément. Les politiques agricole, commerciale, environnementale, fiscale et de la recherche des pays donateurs passent ainsi au centre de l'attention: elles aussi devront être adaptées pour permettre aux pays partenaires de se développer durablement, par exemple dans le cadre d'une politique des contributions qui diminue le substrat fiscal et renonce ainsi à la mise sur pied d'infrastructures et de services

importants. Par cette stratégie, la Suisse ferait un pas exemplaire vers une économie et une société mondiale plus équitable en abandonnant le transfert des coûts sociaux et écologiques aux pays du Sud.



Sabin Bieri

Directrice adjointe du Centre interdisciplinaire pour le développement durable et l'environnement (CDE), université de Berne



Thomas Breu

Professeur de géographie et développement durable, directeur du Centre interdisciplinaire pour le développement durable et l'environnement (CDE), université de Berne

Bibliographie

- Banque mondiale (2018). *Près de la moitié de la population mondiale vit avec moins de 5,5 dollars par jour*. Communiqué de presse du 17 octobre 2018. Dernière visite du site Internet le 29 janvier 2020.
- Banque mondiale (2020). *Poverty data*. Dernière visite du site Internet le 29 janvier 2020.
- Epprecht Michael et al. (2018). *Socio-economic atlas of the Lao PDR*. Bureau des statistiques du Laos (LSB) et Ministère de la planification et de l'investissement du Laos (PDR).
- FATE project (2020). Dernière visite du site Internet le 30 janvier 2020.
- HCDH – Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (2019). *Statement by Professor Philip Alston, UN special rapporteur on extreme poverty and human rights on his visit to Lao PDR, 18-28 March 2019*. Dernière visite du site Internet le 3 février 2020.
- Hett Cornelia et al. (2019). *Land deals in Laos and their impacts*. Bern Open Publishing.
- Ingalls Micah et al. (2019). *State of the land in the Mekong region*. Centre interdisciplinaire pour le développement durable et l'environnement (CDE), université de Berne et Mekong Region Land Governance (MLRG). Lao PDR et Bern Open Publishing. Dernière visite du site Internet le 28 mars 2020.
- MAF – Ministère de l'agriculture et de la forêt du Laos (2019). «Securing national sustainable development and conservation goals through local land use planning». *Policy Brief No. 4/2019*. Ministère de l'agriculture et de la forêt du Laos, The Agrobiodiversity Initiative (Tabi), Centre interdisciplinaire pour le développement durable et l'environnement (CDE), université de Berne.
- Rigg Jonathan (2015). *Challenging South-East Asian development: The shadows of success*. Londres, Routledge.
- WSPR (2017–19). *World social protection report data 2017–2019*. Dernière visite sur le site Internet le 28 février 2020.

¹¹ WSPR (2017–19).