

Fonds Documentaire ORSTOM
Cote: B*16898 Ex: 1

L'AIDE ET LE DÉFI D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES MERS DU SUD

Gilles BLANCHET

La quasi-totalité des territoires insulaires du Pacifique Sud ont aujourd'hui accédé à l'indépendance ou à une autonomie qui leur permet de mieux prendre en mains leurs destinées. Leur développement continue pourtant de se heurter à la faiblesse de leurs ressources et aux pesanteurs du passé. Dans une certaine mesure, l'aide en provenance de l'extérieur a permis d'y remédier, mais son essoufflement et les incertitudes de l'avenir conduisent de plus en plus à se demander si un développement véritable peut se mettre en place et s'ancrer dans la durée à partir d'un financement externe sujet à variations et susceptible de se tarir.

Cet exposé se penche sur la question et essaie d'en cerner les tenants et aboutissants. Il commence par un survol et une étude rétrospective de l'*Aide Publique au Développement* (APD) destinée à l'Océanie. Elle a connu une progression remarquable mais n'a pas permis d'atteindre les objectifs qui lui étaient assignés : réduction de la pauvreté, redistribution des revenus, amélioration du bien-être, et les problèmes croissants auxquels elle doit faire face font douter de sa capacité à y parvenir dans le futur. Un tour d'horizon de la littérature consacrée à l'aide montre que ces interrogations ne sont ni nouvelles, ni propres à la région. Le développement, qu'une récente étude du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) caractérise comme la transition de sociétés traditionnelles de subsistance vers des sociétés modernes basées sur l'échange marchand, s'est révélé beaucoup plus complexe qu'on ne le pensait à la fin de la Seconde Guerre mondiale, lorsque les Accords de Bretton Woods ont donné le coup d'envoi à la politique d'aide. Sa représentation et son contenu n'ont cessé d'évoluer et on l'envisage à présent comme un processus de caractère multidimensionnel qui doit être soutenu dans le temps.

C'est dans cette perspective qu'est évaluée l'aide et que sont exa-

Fonds Documentaire ORSTOM



010016898

minées les appréciations portées à son endroit. Certains continuent d'y voir un facteur de croissance et pensent qu'il n'y a pas lieu de la remettre en question même si elle devient une quasi-rente. D'autres voient dans sa pérennisation une marque de gaspillage et le signe d'une dépendance aux effets déstabilisateurs. D'autres, enfin, jugent indispensable une plus grande concertation dans son élaboration et sa mise en œuvre pour la rendre plus efficace. Si cette recherche de consensus s'inscrit bien dans la tradition locale, il n'est pas sûr qu'elle débouche sur un mode de développement original et soit capable de renforcer l'identité des pays insulaires et leur intégration dans le monde.

UN TOUR D'HORIZON EN FORME DE BILAN

Une aide importante et une situation contrastée

Les petites économies du Pacifique constituent une destination privilégiée en matière d'*Aide Publique au Développement* (APD). Cette aide regroupe les ressources fournies par les pays développés, dans un cadre bilatéral ou multilatéral, directement ou indirectement par le truchement d'institutions spécialisées. Elle consiste en dons et prêts à long terme, à faible taux d'intérêt, avec un élément de libéralité d'au moins 25 %. En sont exclus les investissements directs, les aides privées et les prêts consentis à des conditions proches de celles du marché ainsi que l'assistance militaire et humanitaire dont le but premier n'est pas d'ordre économique.

Malgré la précision des définitions, l'APD est difficile à évaluer en raison du caractère incomplet des données recueillies, de l'hétérogénéité des modes de calcul et des délais qui courent entre son octroi et son attribution effective. Selon les données du *Comité d'Aide au Développement* (CAD), de l'*Organisation de Coopération et de Développement Economique* (OCDE), reprises par la *Commission du Pacifique Sud* (CPS) qui regroupe l'ensemble des États et territoires insulaires de la région, elle atteignait 100 dollars par habitant en 1975, 190 dollars en 1980 et 227 dollars en 1990, chiffre autour duquel elle semble aujourd'hui s'être stabilisée (cf. tableau 1). La région a vu cependant la proportion d'aide qui lui était affectée diminuer et passer de 4,4‰ en 1980 à 2,5 en 1992¹. Elle n'en reste pas moins dans une

1. Elle est remontée aux alentours de 3‰ en 1993, avec l'incorporation, dans les statistiques de l'OCDE, de l'assistance fournie par les États-Unis aux îles Marshall, aux États Fédérés de Micronésie et à Palau qui viennent d'accéder

position privilégiée puisqu'elle représente à peine le millième de la population qui en bénéficie. Elle est aussi celle qui en dépend le plus puisque l'aide s'élève, en moyenne, au quart du produit national des pays insulaires et se chiffre à un niveau deux fois plus élevé qu'en Afrique subsaharienne.

Les sommes versées sont variables et particulièrement importantes dans les territoires qui ne sont pas indépendants. C'est le cas de la Polynésie Française et de la Nouvelle-Calédonie, des territoires associés à la Nouvelle-Zélande, comme les îles Cook, Niue, Tokelau et Tuvalu, ou aux États-Unis, comme Guam, les îles Marshall ou les Samoa américaines. Selon le CAD, ces territoires ont reçu en 1992 la moitié de l'aide destinée à l'Océanie, soit 1 300 dollars par habitant, alors qu'ils ne totalisent que le dixième de sa population. Ces données ne sont d'ailleurs pas exhaustives et Stephen Henningham a pu calculer que, sous ses différentes formes, l'assistance fournie par le gouvernement français à ses territoires du Pacifique s'élevait à 3 620 dollars par habitant en 1986 (3 290 dollars en 1991), des chiffres deux fois supérieurs à ceux avancés par l'OCDE¹.

À l'inverse, l'APD que reçoivent les micro-États indépendants plafonne à 135 dollars par habitant. Nauru, riche de son phosphate, est le seul à ne pas en recevoir et Fidji, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les îles Salomon sont parmi ceux qui en reçoivent le moins par habitant.

L'aide ne se dirige pas non plus vers ceux qui en auraient apparemment le plus besoin. Les pays classés par l'OCDE parmi les moins avancés totalisent 12 % de la population insulaire du Pacifique Sud et ont bénéficié en 1992 d'une assistance du même ordre, mais ceux à revenu intermédiaire, qui en représentent 82 %, en ont reçu deux fois moins, et ceux à revenu élevé, qui n'en représentent que 6 %, huit fois plus (cf. tableau 2).

L'hétérogénéité des situations et des statuts joue sur les relations des pays insulaires avec les organismes susceptibles de leur fournir leur appui (cf. tableau 3). Plus de la moitié de l'aide, 58 % en 1980 et 63 % en 1994, vient de France et des États-Unis et reste concentrée dans les territoires qui leur sont associés. L'Australie en fournit le quart et, en 1990 comme en 1980, en destine les quatre cinquièmes à la Papouasie-Nouvelle-Guinée qu'elle a administrée durant plus de cinquante ans avant de s'en retirer en 1975.

La majeure partie de l'aide fait aussi l'objet d'accords bilatéraux et

à l'indépendance. Cf. Comité d'Aide au Développement (CAD) 1994.

1. Henningham 1989.

forme ce qu'il est convenu d'appeler l'*aide liée* (cf. tableau 4). Moins d'un dixième provient des organismes multilatéraux, même si cette proportion tend à croître avec le gonflement de la dette et la réorientation de l'assistance vers des objectifs mieux ciblés. Cette part prépondérante, que conserve l'aide bilatérale, illustre la continuité des liens entre les pays insulaires et leurs anciens tuteurs. Sa destination comme son origine n'ont guère changé et son principal objet semble toujours être de favoriser les exportations de produits agricoles et miniers chez les premiers et de produits de haute technologie (transports, énergie, télécommunications...) chez les seconds. Mais il est difficile de porter des jugements tranchés comme il est hasardeux d'isoler les considérations humanitaires de celles de caractère politique ou commercial. Les mobiles altruistes rejoignent souvent les intérêts des pays donateurs qui n'ignorent pas que des inégalités trop fortes risquent d'entraîner des troubles sociaux et de conduire à des changements politiques qui leur seraient préjudiciables.

Si on se place du côté de celui qui la fournit, la liaison et le caractère bilatéral de l'aide sont un moyen privilégié pour les anciennes métropoles de continuer à exercer leur influence sur des marchés qui ne sont plus captifs. Comme le souligne le CAD¹, de telles pratiques découragent l'effort et conduisent à des distorsions de prix de 15 % à 20 %. Elles vont à l'encontre de l'intensification de la concurrence qui est aujourd'hui recommandée et peuvent conduire à une subvention déguisée de projets viables comme au maintien artificiel d'autres qui ne le sont pas.

Bien que le déliement de l'aide soit depuis longtemps à l'ordre du jour, le *statu quo* continue de prévaloir. Comme le constate l'agence australienne de développement (AIDAB)², le soutien apporté aux petits pays insulaires vise à promouvoir leur développement économique et leur croissance dans l'équité, mais aussi à « *défendre les intérêts stratégiques, économiques et politiques de l'Australie* ». C'est ce qui explique que l'AIDAB ne fasse appel qu'à des consultants australiens et exige une préférence de 20% pour les marchandises nationales dans les marchés conclus avec les pays de la zone. Un récent rapport du Parlement australien sur les relations du pays avec le Pacifique Sud souligne, à juste titre, que l'aide « *ne devrait pas être prioritairement considérée comme un outil pour améliorer la pénétration commerciale des biens et services australiens* »³.

1. CAD 1992.

2. Report Jackson 1984.

3. Joint Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade 1989.

Quoi qu'il en soit, près de la moitié des importations de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et un tiers de celles des îles Salomon sont originaires d'Australie. On trouve des proportions du même ordre dans les territoires qui dépendent de la Nouvelle-Zélande et encore plus fortes dans ceux qui dépendent des États-Unis ou de la France¹.

À cela s'ajoutent des considérations géostratégiques qui pèsent parfois très lourd dans le montant de l'assistance fournie, comme en témoignent les importantes retombées qu'ont les implantations militaires américaines ou françaises dans les territoires sous leur tutelle². Sur le plan civil, des pays comme le Vanuatu ou Kiribati ont tenté, au cours des années quatre-vingt, de jouer de la rivalité des superpuissances pour passer des accords de pêche avantageux avec les Soviétiques. À l'inverse, en 1987, à la suite des coups d'État militaires qui ont frappé Fidji et l'ont isolé sur le plan régional, la France y a poussé ses pions et développé son assistance.

Du point de vue de celui qui la reçoit, l'aide présente la même ambiguïté et fait l'objet de sentiments mêlés. Elle est considérée comme le symbole d'une dépendance dont on souhaite s'affranchir et comme un moyen, en principe temporaire, de parvenir à une plus grande indépendance économique et de s'intégrer dans l'économie mondiale pour bénéficier des avantages matériels qui lui paraissent liés. Certains pays, parmi les plus petits, la considèrent comme inéluctable et voient dans le maintien de liens étroits avec les anciennes puissances de tutelle le gage d'une indépendance fragile, menacée d'éclatement ; ils pensent aussi que ces puissances ont une obligation morale à les aider à sortir d'une situation dont elles leur paraissent responsables. D'autres, toujours sous tutelle, sont partagés entre les avantages matériels d'une situation dépendante et les dangers d'une indépendance qui risque de s'accompagner d'une chute brutale du niveau de vie et de la perte d'avantages acquis.

Presque tous préfèrent la latitude qu'offrent des sources de financement diversifiées à la subordination qu'implique un financement unilatéral³. À défaut d'un soutien budgétaire qui est aujourd'hui largement désavoué par les institutions internationales, ils préfèrent une *aide-programme*, qui leur laisse une plus grande marge de manœuvre, à une *aide-projet*, soumise à conditions.

1. Rapports annuels du CAD.

2. Blanchet 1994.

3. Joue aussi la capacité à diversifier l'aide reçue, qui est plus grande dans les pays indépendants que dans les pays dépendants. Cf. Chesneaux et Maclellan 1992:203.

À l'arrière-plan, jouent d'autres considérations qui tiennent à la configuration des territoires et à l'image que s'en font les pays développés ou les institutions qui les représentent. En 1975, Barend de Vries¹ soulignait que les petits pays de moins de cinq millions d'habitants recevaient en proportion trois fois plus d'aide que les pays plus importants jouissant de revenus comparables. Dix ans plus tard, Bruce Knapman² constate que le biais en faveur des pays de moins d'un million d'habitants est encore plus grand et s'applique aux territoires du Pacifique Sud, qui ont vu les flux qui leur étaient destinés augmenter à un moment où le montant global de l'aide fléchissait.

De nombreux analystes expliquent cet état de choses par les caractéristiques mêmes des micro-États. Leur éloignement, leur isolement, leur petite taille et la faiblesse de leurs ressources freineraient le développement et la diversification de leur production. Ils les empêcheraient de réaliser des économies d'échelle et limiteraient leur accès à des institutions financières que n'intéressent guère des projets de faible envergure. Ces handicaps justifieraient en retour que leur soient consenties de plus grandes libéralités. Les donateurs préfèrent aussi concentrer leur intervention dans de petits pays où l'impact de celle-ci est plus important et plus visible. Elle leur permet de se constituer, à bon compte, une clientèle et d'élargir leur sphère d'influence dans des instances comme les Nations Unies où chaque pays dispose d'une voix quelle que soit sa taille.

On peut enfin remarquer que les micro-États de la région ont été les derniers à s'émanciper et l'ont fait à une époque où les passions anticoloniales étaient retombées. Leur accession à l'indépendance a ainsi pu s'opérer de façon pacifique et en accord avec les puissances de tutelle. Cette absence de fronde révolutionnaire et de lutte idéologique jointe à une émancipation graduelle leur ont permis de bénéficier de la bienveillance de leurs anciens tuteurs qui ne se voyaient pas remis en cause.

Le bilan qui peut être tiré de l'aide n'est pas, pour autant, très encourageant.

Des résultats peu convaincants

L'intervention des pays occidentaux dans la mise en valeur des îles remonte aux débuts de l'époque coloniale et a commencé par s'appuyer sur les Églises et le secteur privé. À la fin de la Seconde

1. De Vries 1975.

2. Knapman 1986.

Guerre mondiale, le contexte de décolonisation pousse les pouvoirs établis à s'impliquer davantage en matière de développement et à créer en 1947 une organisation régionale à caractère technique, la Commission du Pacifique Sud (CPS). De leur côté, au fur et à mesure de leur émancipation, les territoires insulaires souhaitent une coopération régionale plus active et plus autonome. Ils se regroupent en 1971 au sein d'un organisme à vocation politique, le Forum du Pacifique Sud, dont font également partie l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Un bureau permanent, le South Pacific Bureau for Economic Cooperation (SPEC), est chargé de préparer la réunion annuelle des chefs d'État et de traiter des questions de caractère commercial et économique. Ce bureau, qui fait office de secrétariat général (et sera rebaptisé sous ce nom en 1988), est financé par les contributions des États membres et dispose pour ses activités et programmes régionaux d'un budget supplémentaire alimenté par la Nouvelle-Zélande et l'Australie. On se trouve ainsi face à deux organismes concurrents dont les efforts convergents ont probablement joué un rôle déterminant dans l'accroissement des concours extérieurs fournis à la région.

Le Forum apparaît comme le porte-parole de pays avides d'affirmer leur indépendance, et la CPS comme l'émanation des anciennes puissances de tutelle soucieuses de conjuguer le maintien de leur influence et un désir d'émancipation compréhensible. Il en résulte inévitablement des tensions et, au milieu des années quatre-vingt, les membres du Forum proposent de fusionner les deux organismes en une *Single Regional Organisation* (SRO). Une solution de compromis intervient en 1988. Le Secrétariat du Forum est restructuré et sa vocation régionale confirmée. Il lui est demandé d'œuvrer en direction d'un développement durable et de développer des partenariats efficaces avec les pays et organismes extérieurs. Mais ses activités doivent rester complémentaires de celles exercées par les États membres et être coordonnées avec les autres institutions présentes dans la région par un organe de liaison, le *South Pacific Organisation of Coordinating Committees* (SPOCC). Cette restructuration s'accompagne d'un pas en direction des puissances étrangères ayant des intérêts dans la région, qui sont désormais invitées à participer à une réunion annuelle qui suit celle du Forum (*Post-Forum Dialogue Partner's Meeting*). L'organisation ouvre ainsi ses portes à la Communauté Européenne, à des institutions spécialisées des Nations Unies et à des pays comme l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la France, le Japon ou le Royaume-Uni. Il en résulte un accroissement considérable de ses moyens financiers et, de 1988 à 1992, son budget

supplémentaire passe de un à cinq millions d'écus¹.

L'aide extérieure, qui a commencé à s'accroître au moment où les territoires s'affranchissaient de l'emprise coloniale, a continué de le faire pendant les années quatre-vingt. Quelques mois avant la chute du mur de Berlin, un rapport du Parlement australien notait que la région faisait l'objet d'un intérêt croissant de la part des pays donateurs². Mais, avec la fin de la guerre froide, l'intérêt stratégique de la zone retombe et, à partir de 1990, les flux extérieurs se stabilisent.

Dans les instances internationales comme dans les pays donateurs, l'accent va de plus en plus être mis sur la qualité plus que sur le volume de l'aide, et le souci de son efficacité va être d'autant plus marqué que le bilan des années écoulées se révèle décevant. Dans une étude consacrée aux petits pays de la région qui lui sont affiliés³, la Banque Mondiale se livre à une rétrospective des années quatre-vingt et souligne l'évolution paradoxale des pays insulaires du Pacifique (*the Pacific paradox*) qui, contrairement à ceux des Caraïbes, de l'Afrique et de l'Océan Indien, connaissent une croissance proche de zéro (cf. tableau 5). Cette stagnation a ceci de surprenant qu'elle coïncide avec des taux élevés d'investissement et d'importants flux de capitaux. Les experts de la Banque l'expliquent par les particularités des économies insulaires : l'étroitesse de leurs marchés intérieurs, l'importance du secteur public légué par l'époque coloniale, l'état embryonnaire de leurs marchés financiers et une situation où se conjuguent tradition et modernité, subsistance et abondance. Ils remarquent que les flux extérieurs ont permis de pallier certaines insuffisances de la production locale mais ont en même temps engendré la création de services publics importants et coûteux. Ils ont pesé sur la compétitivité, ont entraîné de nouveaux besoins et ont débouché sur une situation de dépendance qui paraît difficilement soutenable dans le temps. S'y ajoute la pression qu'exercent sur les ressources et l'environnement la croissance rapide de la population et une urbanisation accélérée. Tout cela fait craindre que « *les termes de l'assistance deviennent moins favorables, l'accès aux dons moins facile et les envois de migrants expatriés moins généreux* ». Le défi à relever est alors de moins dépendre des flux d'aide et de la bureaucratie qu'ils entraînent. Il n'est pas tant de trouver de nouvelles ressources que de faire meilleur usage de celles qui sont disponibles.

1. Le Forum du Pacifique Sud : objectifs, rôle et activités, in : *Le Courrier ACP-CE*, 135, sept.-oct. 1992:51-53.

2. Joint Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade 1989, *op. cit.*

3. World Bank 1993.

Le CAD met lui aussi l'accent sur l'importance des fonds reçus et le peu de progrès réalisés dans la région au cours des années quatre-vingt. Il met en cause le fonctionnement des systèmes d'aide et d'assistance technique et leur reproche de n'avoir pas réduit la dépendance à long terme d'une zone où la fragilité de l'écosystème est de plus en plus évidente. On trouve une même argumentation dans les rapports de la Banque Asiatique de Développement (BAD) ou de l'Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP)¹. Celle-ci souligne que les apports extérieurs ont jusqu'ici été un facteur de stabilité financière, mais que les changements récents intervenus sur la scène géopolitique et économique mondiale risquent d'avoir de profondes répercussions dans la région. Il n'est pas sûr que l'aide en direction des îles croisse en termes réels alors que ses coûts récurrents ne cessent d'augmenter et que les disponibilités en capital se raréfient. Depuis la chute de l'empire soviétique, les pays de l'Europe de l'Est font l'objet d'une assistance accrue et les événements récents au Moyen-Orient (accord de paix entre Israël et l'OLP, normalisation de la situation en Afrique du Sud) ne peuvent qu'intensifier les ponctions opérées sur les ressources disponibles. Les difficultés économiques que rencontrent les pays industrialisés affaiblissent également l'attention qu'ils portent aux pays en développement et se traduisent par une « *plus grande austérité quand ce n'est pas une compression du budget alloué à l'aide* »². S'y ajoute le mouvement de libéralisation des économies qui vide progressivement de leur substance les Accords de Lomé ou le *South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement* (SPARTECA), grâce auxquels les pays insulaires peuvent bénéficier de facilités d'accès sur les marchés européens, australien ou néo-zélandais.

Le fait qu'ils ne soient pas parmi les plus pauvres et les plus nécessiteux est d'ailleurs de plus en plus mis en exergue par les institutions financières internationales qui leur opposent la réussite économique fulgurante de petits États comme Singapour ou Hong-Kong.

Les experts font aussi valoir que l'aide bénéficie aux pays à revenus intermédiaires plus qu'à ceux à très faibles revenus et privilégie les zones urbaines plus que les zones rurales³. Destinée aux segments les plus pauvres de la population, elle a été un moyen de renforcer l'élite en place et de préserver un *statu quo* jugé préférable à des changements qui risquaient de bouleverser l'ordre établi. Attri-

1. ESCAP 1993.

2. Rapport 1993 du CAD, p. 27.

3. Antheaume & Lawrence 1985.

buée dans le cadre de relations d'État à État, elle est mise en œuvre par des bureaucrates dont elle renforce le pouvoir et l'influence. Beaucoup d'argent se perd dans des projets mal planifiés et mal gérés qui pèsent lourd dans les budgets nationaux et, s'il n'est pas toujours possible d'éviter ces dysfonctionnements, le vase clos dans lequel circule l'élite est probablement « *une des raisons fondamentales de l'absence de participation de la population au processus de développement* »¹.

Selon le rapport du CAD intitulé *L'aide en transition*², une refonte en profondeur du système en place s'impose pour le rendre plus efficace et lui permettre de faire face aux priorités qu'impose un monde en mutation. La réforme à mettre en œuvre doit s'appuyer sur une approche plus participative et donner lieu à un véritable dialogue entre donneur et receveur comme entre la population assistée et ses représentants. Elle doit déboucher sur une meilleure gestion des affaires publiques et faire une plus large place à l'environnement, à la démocratie, à la société civile, au secteur privé et aux mécanismes du marché. Il faut, en définitive, moins se reposer sur l'aide. Le CAD s'emploie ainsi à réviser la liste des pays et territoires qui en bénéficient et pourrait, d'ici l'an 2000, en exclure la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie Française qui ont des revenus supérieurs aux seuils d'accession aux prêts de la Banque Mondiale.

Reste à savoir si cette remise en cause va avoir des répercussions notables dans la région. Ce n'est pas sûr, si on met en balance le faible coût de l'assistance fournie aux pays insulaires et les avantages que peuvent présenter leurs liens privilégiés avec l'Occident face à un continent asiatique en pleine effervescence. Ceux d'entre eux qui se trouvaient confrontés à d'épineux problèmes d'endettement n'ont pas hésité à se conformer aux injonctions qui leur étaient données. À Fidji, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, aux Samoa Occidentales, au Vanuatu et aux îles Salomon ont été amorcés des programmes d'ajustement structurel et des politiques de même nature ont commencé à se mettre en place dans les territoires d'outre-mer français, qu'il s'agisse de l'effort de *rééquilibrage* entrepris en Nouvelle-Calédonie ou du

1. Sevele 1983.

2. Rapport 1993 du CAD, *op. cit.*:5. Le rapport 1996 du CAD prévoit de reclasser en l'an 2000, dans le groupe des pays à revenu élevé (PRE), les pays actuellement classés dans la tranche supérieure des pays à revenu intermédiaire (PRITS) et dont les revenus pour les années 1995, 1996 et 1997 auront dépassé le seuil d'accession aux prêts de la Banque Mondiale, fixé en 1997 à 4,75 US\$.

Pacte de Progrès signé en Polynésie Française¹.

Un soutien de la région continue aussi de se justifier sur le plan de la sécurité car l'accès à l'indépendance et la fin de la compétition entre superpuissances n'ont pas supprimé un risque latent de fragmentation et d'éclatement. En témoignent la multiplication de conflits localisés (coups d'État à Fidji, troubles séparatistes en Irian Jaya, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et en Nouvelle-Calédonie) et la persistance de foyers d'instabilité (en Nouvelle-Calédonie à la veille d'un référendum d'autodétermination, en Polynésie Française avec la fin des essais nucléaires, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et aux îles Salomon avec l'exploitation des mines de Bougainville). Le Pacifique Sud n'est plus l'océan de paix et de tranquillité qu'on célébrait encore il y a une dizaine d'années, et les pays industrialisés ont de bonnes raisons de continuer à délivrer leur aide pour stabiliser les gouvernements en place, maintenir la sécurité dans la zone et accroître la viabilité économique des micro-États.

LES DIFFICULTÉS DE LA TRANSITION ET LE QUESTIONNEMENT DE L'AIDE

Les difficultés rencontrées et le peu de résultats obtenus militent pour une plus grande efficacité de l'aide et poussent à s'interroger sur son aptitude à faciliter l'intégration des sociétés insulaires dans un système mondial dominé par une économie de marché de type occidental. Ces interrogations se posent avec de plus en plus d'acuité mais ne sont ni nouvelles ni particulières à la région, comme en témoignent les débats et controverses dont a fait l'objet l'aide tout au long des *décennies du développement* mises en œuvre par les Nations Unies.

L'aide au développement, une entreprise problématique

Il est aujourd'hui banal de reconnaître qu'aide et développement ne vont pas forcément de pair. Ce constat a pourtant été lent à s'imposer. Jusqu'à la fin des années soixante, le développement n'est pas distingué d'une croissance de la production et des revenus rendue possible par des investissements appropriés. L'aide a pour but de pallier le manque de capital qui bloque la croissance des pays sous-développés, et des politiques d'inspiration keynésienne confient à

1. Chesneaux 1995.

l'État le soin de remédier aux défaillances du marché et de stimuler la demande par des dépenses publiques et de grands travaux d'infrastructure. Selon le modèle Harrod-Domar, qui fait alors référence, le progrès obtenu doit se diffuser de haut en bas par un effet de percolation (*trickle-down*) qui est supposé réduire les tensions sociales et dissoudre l'ordre ancien dans un processus de modernisation bénéfique à tous. Cette position est synthétisée en 1961 par Paul Rosenstein-Rodan¹ qui voit dans l'aide le moyen de remédier à une épargne insuffisante et de promouvoir une croissance auto-entretenu. Elle est complétée par Hollis Chenery² qui voit dans le déséquilibre des échanges extérieurs un autre facteur d'étranglement de la croissance. Ces positions se rejoignent dans la théorie du double déséquilibre qui va longtemps être utilisée par la Banque Mondiale pour établir ses projections en matière d'aide. Selon cette théorie, un accroissement de l'aide doit automatiquement se traduire par un accroissement d'investissement et celui-ci doit, à son tour, entraîner une augmentation de la production qui permettra aux pays défavorisés de combler leur retard.

La première *décennie pour le développement* que lancent les Nations Unies en 1961 s'inspire de cette analyse et met l'accent sur le capital financier et l'assistance technique dont ont besoin les pays sous-développés. Cette stratégie ne produit pas les effets attendus et on assiste à un fort développement des inégalités, si bien qu'en 1969, à la demande de Robert McNamara qui vient d'être nommé à la tête de la Banque Mondiale, est effectué un premier bilan³ qui montre l'absence de corrélation entre l'aide et la croissance et souligne la nécessité de faire intervenir d'autres facteurs dans l'analyse.

La deuxième *décennie pour le développement* qui s'ouvre en 1970, est toujours orientée vers la croissance économique mais insiste sur la dimension sociale du développement. Pour diminuer la pauvreté, elle prône une meilleure distribution des revenus et la satisfaction des besoins essentiels. Le modèle du double déséquilibre est critiqué pour son caractère mécanique et on lui reproche de ne pas tenir compte des difficultés d'absorption du capital liées au manque d'infrastructures et à l'absence de main-d'œuvre qualifiée. Est aussi mise en avant la fongibilité de l'aide qui fait qu'au lieu d'être utilisée comme un supplément d'épargne disponible pour l'investissement, elle débouche

1. Rosenstein-Rodan 1961.

2. Chenery & Strout 1966.

3. Pearson 1969.

sur une consommation accrue¹. Les critiques s'amplifient avec la montée en puissance des pays nouvellement indépendants et l'arrivée sur le devant de la scène d'un courant de pensée radical qui met l'accent sur la « dépendance » du Tiers Monde. Dans *Aid as Imperialism* (1971), ouvrage qui connaît un grand succès, Teresa Hayter² soutient que le développement que permet l'aide est étroitement lié aux intérêts des anciennes puissances coloniales et que celles-ci se soucient avant tout de trouver des débouchés pour leurs produits et de maintenir leurs sources d'approvisionnement en matières premières. Sur un registre opposé, l'économiste libéral Peter Bauer³ estime que l'argent de l'aide est détourné de son but et ne va pas aux pauvres mais aux dirigeants à qui il permet de poursuivre des politiques qui retardent la croissance et exacerbent la pauvreté. À cette mise en cause, s'ajoute, à partir de 1973, la hausse brutale des cours du pétrole qui entraîne dans les pays développés une situation de crise où se conjuguent stagnation et inflation (*stagflation*). En sens inverse, les pays de l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP) accumulent des capitaux qui affluent dans les pays en développement sans y entraîner une amélioration significative de la situation. L'augmentation de la production y est inférieure à celle de la population et on assiste à un phénomène massif d'exode rural et d'urbanisation aux effets déstructurants.

À défaut de pouvoir expliquer cet état de choses par un raisonnement macro-économique de type keynésien, la théorie du développement bascule vers un mode d'explication micro-économique plus classique, qui, de façon abstraite, fonde son argumentation sur la conduite individuelle d'agents rationnels placés dans une économie de marché concurrentielle. D'une problématique de production, où l'accumulation et l'investissement sont considérés comme un préalable à la croissance, on passe à une problématique centrée sur les échanges où l'État ne joue plus qu'un rôle de garde-fou. La croissance n'est plus considérée que comme la résultante d'un équilibre réalisé sur les marchés. Elle cesse d'être au centre de l'analyse et, par la même occasion, l'aide cesse de jouer un rôle-clé⁴.

À la fin des années soixante-dix, la montée de l'endettement et la

1. Griffin 1970.

2. Hayter 1971.

3. Bauer 1972. Lors de la parution, en 1980, du rapport de la Commission Brandt, Hayter (1981) et Bauer (1981) reprennent les critiques qu'ils avaient formulées contre le rapport Pearson.

4. White 1992.

détérioration des termes de l'échange qui font suite à un deuxième choc pétrolier obligent à reconsidérer les problèmes de développement de façon plus globale. Les exigences d'équilibre que l'analyse micro-économique fait valoir au niveau de la firme sont transposées sur le plan macro-économique et les problèmes de croissance analysés comme des problèmes de déséquilibre auxquels il peut être remédié par des mesures ponctuelles de caractère technique. Des plans d'ajustement structurel sont conçus dans cet esprit et c'est sous un angle financier que va de plus en plus être considérée l'aide. Les donateurs y voient un investissement qui doit être rentabilisé et les receveurs une rente dont il s'agit de tirer profit.

La troisième *décennie pour le développement*, qui commence en 1980, ne peut que reconnaître les difficultés des pays endettés à faire face à leurs échéances et à se procurer de l'argent frais. Elle assoit ses recommandations sur le rapport que vient de publier la Commission Brandt¹, qui place ses espoirs sur l'avènement d'un nouvel ordre économique international plus juste et propose toujours de résoudre le problème de la pauvreté par des transferts massifs de ressources. Mais en octobre 1981, au premier sommet Nord-Sud de Cancun, les États-Unis exposent les grandes lignes d'une nouvelle stratégie d'inspiration ultralibérale, qui subordonne l'aide américaine à des objectifs politiques et stratégiques. Le développement n'est plus considéré comme un processus de modernisation soutenu par les pays industrialisés mais comme un processus intégré venant concrétiser des objectifs économiques et sociaux, dont la responsabilité première incombe aux pays en développement eux-mêmes². Au même moment, la chute des prix du pétrole aggrave la situation des pays les plus endettés et conduit certains d'entre eux, comme le Mexique, à ne plus honorer leurs dettes. Il en résulte une raréfaction des capitaux

1. Brandt Commission 1980.

2. On peut voir une illustration de cette politique dans le remplacement, à la tête de la Banque Mondiale, de Robert McNamara par un banquier, M. Clausen, qui donne en exemple les nouveaux pays industriels et estime que l'investissement privé doit prendre une plus grande place dans l'aide au développement. Au concept Nord-Sud, qui lui paraît évoquer un affrontement dépassé, il oppose la vision d'un monde « multipolaire » où les écarts de développement apparaissent comme des stimulants pour la croissance. L'aide au développement n'a donc plus besoin d'être orientée vers leur comblement et cesse d'être prioritaire. Dans son rapport de 1981, le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE va dans le même sens : « *Considérée du point de vue des gouvernements donateurs, la promotion du développement du Tiers-Monde ne constitue pas un objectif final ou fondamentalement évident. Elle n'est qu'un but intermédiaire* ». Cf. Viratelle 1982:24.

disponibles et une attitude plus restrictive des établissements bancaires qui subordonnent l'octroi de fonds à des mesures d'ajustement rigoureuses. Les pays industrialisés redeviennent les principaux bailleurs de fonds et l'aide consiste de plus en plus en remises de dettes. À la fin des années quatre-vingt, un bilan de la décennie montre même que le service de la dette dépasse les apports nets de ressources pour le développement.

Au début des années quatre-vingt-dix, l'effondrement du bloc socialiste et le manque de réussite des politiques d'ajustement structurel débouchent sur une réflexion plus ouverte sur les problèmes rencontrés. La quatrième *décennie pour le développement*, qui s'ouvre en 1991, porte ainsi sur sa « dimension oubliée », la culture, et ne se contente plus de voir dans le développement un simple processus de croissance et de modernisation. Comme le font remarquer Diana Malpède et Fabrice Hatem, « *les organismes officiels cherchent à dépasser, au moins dans leur discours, la vieille opposition entre approches 'libérales' et 'radicales' du développement au profit de compromis pragmatiques* » et, en matière d'aide, un souci d'équité s'efforce de tempérer une volonté d'efficacité trop exclusive¹.

Malgré son schématisme, ce survol donne une idée de l'évolution qui s'est produite dans la façon d'appréhender l'aide et le développement. Cette évolution semble correspondre à un changement de paradigme, selon la définition que donne de ce terme Thomas Kuhn qui y voit la représentation d'une question ou d'un problème qui fait l'objet d'un large consensus scientifique à un moment donné². On peut ainsi considérer que, jusqu'à la fin des années soixante, le paradigme de la *modernisation*, conçu sur le modèle de l'industrialisation des pays occidentaux, domine dans la représentation du développement. Dans les années soixante-dix, lui fait place le paradigme de la *self reliance* qui correspond à la montée en puissance des anciens pays colonisés qui ne renient pas le modèle de développement industriel, mais considèrent qu'ils doivent d'abord compter sur leurs propres moyens. La persistance d'une conjoncture de crise et les difficultés que rencontre la mise en œuvre d'un développement autocentré lui font progressivement perdre de sa crédibilité et, au début des années quatre-vingt, un courant de pensée ultra-libéral, de caractère technocratique, réhabilite le modèle d'une économie de marché concurrentielle, ouverte sur l'extérieur. Ce modèle culmine avec l'effondrement des économies socialistes du bloc soviétique

1. Malpède & Hatem 1992.

2. Kuhn 1983.

mais le paradigme du *tout-marché* ne tarde pas, lui aussi, à révéler ses limites. Il semble aujourd'hui déboucher sur un nouveau paradigme, à mi-chemin des précédents, qui s'efforce de désamorcer le caractère conflictuel d'un monde de plus en plus inégalitaire en se faisant l'avocat d'un développement *intégré* dominé par le marché.

Le débat sur l'aide au développement dans le Pacifique Sud

Il est possible d'appliquer cette grille d'analyse au Pacifique Sud, sans oublier que toute une littérature s'est attachée à cerner les problèmes particuliers que pouvaient rencontrer les micro-États. Réalisés à la demande d'organisations internationales ou émanant de colloques et symposiums, la majeure partie de ces travaux se présentent sous forme d'ouvrages collectifs et ont un caractère de compilation et d'inventaire qui doit beaucoup aux circonstances dans lesquelles ils ont été élaborés. Sauf exceptions¹, ils ne se singularisent pas par leur originalité mais par leur souci de mieux comprendre les problèmes en suspens. Ils se concentrent sur la viabilité économique des micro-États au moment de leur accession à l'indépendance puis, celle-ci obtenue, se tournent vers les questions qu'entraînent l'affirmation de leur souveraineté et la défense de leurs intérêts. Des événements comme l'invasion de Grenade et les difficultés générées par les crises pétrolières et la récession mondiale mettent en évidence la vulnérabilité des micro-États et poussent à rechercher les moyens de renforcer leur sécurité et leur viabilité par un développement autocentré, un effort de coopération régionale ou une plus grande ouverture sur l'extérieur².

Ces travaux ont le mérite de faire le tour des avantages et des inconvénients que rencontrent les micro-États sur le chemin du développement. À la recherche d'un modèle d'explication de portée générale ou d'une stratégie commune, certains s'efforcent de combiner les variables existantes. Mais un cadre d'analyse pertinent n'a pu encore être élaboré et le débat reste ouvert, même si les arguments avancés insistent moins sur les avantages potentiels des micro-États que sur leurs handicaps.

1. Le plus important, sur le plan théorique, reste l'ouvrage qui fait la synthèse d'une conférence organisée à Londres en 1957 par l'Association économique internationale sur les conséquences économiques de la *taille* des nations. Cf. Robinson (ed.) 1960.

2. Mis à part quelques ouvrages universitaires de caractère individuel : Demas 1965 ; Connell 1988 ; Poirine 1995, la plupart des travaux sur les micro-États insulaires ont un caractère collectif et font suite à des conférences organisées sur des thèmes spécifiques (cf. Bibliographie).

L'aide et les partisans d'un développement autocentré

Dans la région, le questionnement se focalise rapidement sur l'aide dont les pays insulaires semblent être des destinataires privilégiés. Leur accès tardif à l'indépendance leur a permis de recourir à une assistance multilatérale à un moment de grande aisance sur les marchés de capitaux si bien que, loin de se tarir, les concours en provenance des anciennes métropoles coloniales se sont développés pour faciliter la transition. L'aide est considérée comme un moyen de conforter l'indépendance politique en lui donnant une assise économique. Dans les plans de développement comme dans les cercles dirigeants, elle est présentée comme devant permettre une mise en valeur plus autonome des ressources locales sans faire obstacle au libre échange et à une traditionnelle ouverture sur l'extérieur.

Les gouvernements locaux, à qui incombe la responsabilité de la mettre en œuvre, vont essayer de développer les activités productives en créant des entreprises publiques ou en s'appuyant sur des institutions régionales spécialisées comme l'Agence des Pêches du Forum ou le SPARTECA. On assiste à une floraison d'entreprises conjointes (*joint ventures*) associant des investisseurs étrangers, des hommes d'affaires locaux et des représentants de la puissance publique dans les secteurs de la pêche industrielle et de l'aquaculture, comme dans les transports ou les activités liées au tourisme. Elles ne tardent pas à rencontrer des problèmes mais ce n'est qu'à la fin des années quatre-vingt qu'on se rend compte que ces entreprises n'obtiendront pas les résultats escomptés. Les difficultés que rencontrent les anciennes puissances de tutelle (krach financier de 1987, déréglementation des transports aériens, renchérissement du dollar et baisse des cours des produits exportés) se répercutent sur les économies locales et celles-ci vont avoir de plus en plus de mal à financer des dépenses publiques en hausse avec des rentrées fiscales qui se réduisent, une assistance qui se ralentit et des apports de capitaux privés qui se raréfient.

Cela renforce les observateurs de la région dans leurs interrogations sur une aide qui se pérennise sans se traduire par des résultats marquants. E. K. Fisk¹ souligne qu'elle pèse de plus en plus lourd dans le produit national et dépasse celle que reçoivent des pays bien plus défavorisés, ce qui se justifie d'autant moins que dans les îles une situation d'abondance coexiste souvent avec une situation de subsistance et qu'un grand nombre d'activités ont toujours une importante composante non monétaire. Il estime qu'une majorité de pays insu-

1. Fisk 1980.

lares pourraient se dispenser d'aide extérieure à condition d'accepter une baisse de leur niveau de vie et d'adopter ce que Bruce Knapman appelle une approche Zen (« *Zero economic growth* »). Fisk conçoit même que les plus démunis puissent en dépendre de façon permanente, compte tenu du petit nombre de personnes concernées et de la faiblesse des flux qui leur sont destinés. Cette éventualité ne lui paraît cependant acceptable que si elle résulte d'un choix délibéré et n'a pour alternative qu'un niveau de pauvreté encore moins acceptable.

Bruce Knapman¹ note, pour sa part, que si la région est une de celles qui reçoit le plus d'aide en regard de ses besoins, c'est parce que cette aide n'a pas pour but d'éradiquer la pauvreté mais de permettre aux insulaires d'atteindre des niveaux de vie comparables à ceux de leurs anciennes métropoles. Il est difficile de la justifier par un manque de capital car la possibilité d'augmenter la capacité productive est limitée et la baisse de la productivité marginale du capital rapide, ce qui explique que les revenus tirés de l'exploitation des ressources du crû ou des transferts soient souvent investis à l'extérieur. L'aide desserre les contraintes budgétaires mais n'augmente pas les possibilités de production et, loin d'encourager les investissements et la formation de revenus supplémentaires, facilite la consommation de biens et services et le fait d'une façon qui n'est ni efficace ni équitable. Elle érode l'autonomie des insulaires et accroît leurs aspirations en même temps que les efforts déployés pour les satisfaire.

Cette situation est accentuée par le fait que l'octroi de l'aide obéit aussi à des considérations politiques et stratégiques. Bruce Knapman, comme E.K. Fisk, pense que son accroissement à la fin des années soixante-dix est lié à une modification des priorités des pays développés et fait pièce au nouvel intérêt affiché pour la région par la Chine. Dans un ouvrage collectif consacré à Fidji, Harold Brookfield² partage ce point de vue et voit dans l'emplacement du pays au cœur du Pacifique Sud, à la charnière de la Mélanésie et de la Polynésie, la principale explication du soutien qu'y reçoit sa production sucrière. Dans le même ouvrage, Michael Taylor³ souligne que l'économie fidjienne repose sur une industrie sucrière peu compétitive mais que des accords de coopération conclus avec la Communauté Européenne lui permettent d'écouler sa production sur les marchés européens à des prix artificiellement élevés. Il considère ces subventions comme

1. Knapman 1986:139.
2. Brookfield 1987:57.
3. Taylor 1987:11.

une aide renouvelable qui présente l'avantage d'irriguer tous les rouages de l'économie au lieu d'être gaspillée par des ministères ou « saucissonnée » par les agences internationales. Elle permet d'amortir les tensions et les divisions internes du pays et, pour ces raisons, lui semble digne d'être acceptée (« *aid with dignity* »). Il regrette cependant que la nouvelle rationalité économique mise en avant depuis le début des années quatre-vingt ait entraîné son érosion et ait conduit à la dégradation de l'état d'esprit des Accords de Lomé. Ceux-ci, à son avis, ont cessé d'être un instrument de coopération économique pour ne plus être qu'un mécanisme de distribution de l'aide.

Cette expression « aide avec dignité » est reprise par John Connell¹ qui conclut un survol des micro-États insulaires en remarquant que la rhétorique d'un développement autocentré (*self-reliance*) n'a pas réussi à effacer la réalité de leur intégration croissante. Leur « avantage comparatif », pour reprendre un terme à la mode, se trouve dans leur habileté à attirer l'aide et d'autres facilités financières et il semble qu'ils puissent « continuer à combiner l'aide, la dépendance et un développement négocié avec dignité ». Il précise ultérieurement que si la dépendance peut être transformée en aide avec dignité, elle ne peut l'être en développement². Dans un même ordre d'idées, Gerard Ward³ voit dans la dépendance accrue de l'aide, qu'il constate un peu partout dans les îles du Pacifique, une sorte de paupérisme dans le confort (« *comfort, with dependence on foreign relief as an established condition* »).

L'aide et les partisans d'un développement intégré

À la critique d'inspiration marxiste qui voit dans l'aide un instrument de domination et de renforcement de la dépendance, fait écho une critique conservatrice, hostile à toute intervention de l'État. Elle postule que le marché conduit à une allocation optimale des ressources et ne met pas en cause les donateurs mais l'usage que font de l'aide ceux qui en bénéficient. Dans le sillage des théories de la dépendance, elle recourt aux concepts de sujétion et d'autonomie mais en renverse l'argument. L'aide part d'une bonne intention mais entraîne une intervention excessive de la puissance publique, déresponsabilise les insulaires et les accoutume à un bien-être artificiel.

C'est ce que soutient un ouvrage sur Fidji rédigé, au lendemain du

1. Connell 1988, *op. cit.*
2. Connell 1991.
3. Ward 1993.

coup d'État militaire de 1987, par un petit groupe d'économistes dirigé par Wolfgang Kasper¹. Il critique une intervention publique qu'il juge excessive, inefficace et dommageable pour le secteur privé et prône une stratégie tournée vers le marché et ouverte sur l'extérieur, à base de déréglementation, de privatisation et d'intervention minimale du gouvernement. Il privilégie les industries disposant d'un avantage comparatif et se tourne vers un ordre économique où la rationalité économique l'emporte sur la rationalité politique. Les incertitudes nées du coup d'État doivent être surmontées en focalisant les aspirations insulaires sur la réussite économique, ce qui permettrait de désamorcer les tensions raciales entre Indiens et Fidjiens de souche et de réduire l'impact de politiques adoptées sous le coup de l'émotion.

Il suggère aussi de mettre à profit l'interruption de l'aide à Fidji pour refondre le système australien d'assistance aux petites nations du Pacifique en l'expurgeant de tout romantisme néo-colonial. Pour plus d'efficacité, il conseille d'éviter les relations de gouvernement à gouvernement qui tendent à dupliquer dans le pays receveur les institutions du pays donneur et aboutissent généralement à des structures publiques surdimensionnées et coûteuses (système de planification centrale, banques de développement, entreprises d'État...). Mieux vaudrait, comme les États-Unis aux Caraïbes, mettre en place un fonds de garantie et une administration privée de l'aide qui l'affranchirait des contraintes budgétaires et permettrait de l'octroyer sous conditions.

Les relations avec Fidji devraient s'inspirer de la formule de Peter Bauer, *trade, not aid*, et se traduire par une sorte de « plan Marshall », de durée limitée et soumis à un calendrier précis, qui permettrait d'inverser les tendances actuelles et de parvenir à une situation stable et prospère.

Des arguments du même ordre sont repris dans un autre ouvrage collectif² rédigé par Wolfgang Kasper, Peter Bauer et Savenaca Siwatibau, un ancien gouverneur de la Banque de réserve de Fidji, à l'issue d'un colloque régional sur le Pacifique qui s'est tenu en 1989 en Nouvelle-Zélande. En dehors de l'accent mis sur une plus grande intégration régionale, l'ouvrage n'apporte aucun élément nouveau. Il recourt toujours au paradigme de la modernisation et affiche une indifférence aux réalités du Pacifique qui est en relation directe avec l'individualisme méthodologique et la rationalité occidentale sur lesquels il repose.

1. Kasper, Bennett & Blandy 1988.
2. Bauer, Siwatibau & Kasper 1991.

Depuis la fin des années quatre-vingt, et en particulier depuis la publication du rapport Brundtland¹, l'accent est mis sur le caractère soutenable que doit avoir le développement. Son inscription dans la durée doit éviter les effets pervers qui ont entraîné le gonflement de la dette extérieure de nombreux pays et conduit à mettre en œuvre des politiques d'ajustement structurel. Le nouvel épithète *sustainable* témoigne des déconvenues passées. Aux échecs d'un développement endogène et aux dangers d'une ouverture incontrôlée sur l'extérieur, sont venues s'ajouter les difficultés de l'ajustement (dans les pays du Sud) et de la transition (dans les pays de l'Est). Elles soulignent que, pas plus que la *self-reliance*, le recours systématique au marché ne permet de résoudre les problèmes posés et que dans les pays du Sud-Est asiatique, dont le succès économique se confirme, l'État tempère le jeu du marché par une intervention *sélective*.

L'AIDE ET LES EXIGENCES D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE

Ces constats et les incertitudes qu'engendre le mouvement de mondialisation et de globalisation des économies poussent à aller au-delà d'oppositions tranchées à forte coloration idéologique et à adopter une attitude plus concrète et consensuelle. C'est ainsi que se voit privilégiée une conception du développement prenant mieux en compte les différentes facettes du comportement humain et associant intérêts publics et privés, efficacité économique et défense de l'environnement. Son champ d'application reste néanmoins circonscrit à l'économie de marché et la question qu'on pose est moins de savoir si les sociétés insulaires vont s'y intégrer ou non que d'apprécier ce que seront les modalités de cette intégration.

La légitimation de l'aide et la poursuite d'un développement assisté

Ce nouvel état d'esprit incite les analystes à envisager l'aide de façon plus fonctionnelle et à n'y voir qu'un facteur de développement parmi d'autres, une rente de situation dont les aspects positifs tendent à l'emporter sur les effets fâcheux.

C'est ainsi que deux universitaires néo-zélandais, Geoffrey Bertram et Ray Watters² se penchent sur les économies des îles Cook, de

1. CNUED 1987.
2. Bertram & Watters 1985.

Niue, de Tokelau, de Tuvalu et de Kiribati et soulignent l'importance croissante qu'y jouent les fonds venus de l'extérieur. Il suggèrent que les micro-États du Pacifique se développent selon un modèle où les migrations, les envois de fonds de travailleurs émigrés, l'aide et la bureaucratie jouent un rôle prépondérant. C'est le système MIRAB (*Migrations, Remittances, Aid and Bureaucracy*) qui illustrerait le passage d'un modèle de production assis sur les exportations et la fourniture de biens de subsistance à un modèle de consommation basé sur les importations. Le développement n'y repose pas sur un processus d'accumulation primitive ou sur un effort d'industrialisation mais sur les revenus tirés de l'aide. Mieux vaut capitaliser les avantages liés à une grande ouverture sur l'extérieur que d'assigner aux économies insulaires des objectifs de production irréalistes qui risquent de conduire à des gaspillages, à des dégradations de l'environnement et à une subversion des cultures locales.

Associant avec souplesse des systèmes de production traditionnels et modernes, le système MIRAB s'explique moins en termes de croissance endogène qu'en termes d'ajustement à des forces exogènes. Il va de pair avec une plus grande dépendance mais cela n'a rien de choquant pour les auteurs qui considèrent que, dans leurs relations avec les grandes puissances de la région, les pays insulaires se trouvent dans une position analogue à celle d'une petite ville de province ou de banlieue vis-à-vis de la métropole la plus proche. À défaut de satisfaire aux critères d'un État-Nation indépendant, ils peuvent devenir des *homelands* raisonnablement autonomes, une situation qui leur semble logique, harmonieuse et durable.

L'aide extérieure joue un rôle central dans leur modèle (elle représente de 38 % à 134 % des importations dans les sociétés étudiées) et, pour faire pièce à ses détracteurs qui mettent l'accent sur la dépendance qui en résulte (*aid dependence*) ils invoquent un droit à l'aide (*aid entitlement*) fondé sur les services rendus. Accordée sous forme de dons, elle apparaît comme la contrepartie d'avantages géopolitiques consentis aux anciennes puissances coloniales qui ont, par exemple, permis de maintenir l'Union soviétique hors de la zone (*strategic denial*).

Est aussi évoquée l'idée de *contrats implicites* aboutissant à une répartition des tâches qui déborde les frontières géographiques. Le secteur moderne de Niue ne se trouverait pas sur place mais en Nouvelle-Zélande où ont migré nombre de ses ressortissants et celui de Nauru à Sydney où ont été placés les capitaux tirés du phosphate. Les auteurs considèrent également que l'impact de l'aide sur le marché du travail permet aux gouvernements insulaires d'offrir des

emplois publics et de rester les principaux employeurs de main-d'œuvre.

Passant en revue les autres scénarios de développement envisageables, ils estiment que l'instauration d'un régime capitaliste d'État ou privé serait un coûteux cul-de-sac et que la suppression du mode villageois de production aurait de graves répercussions sociales. La promotion du secteur informel et le soutien artificiel des activités productives leur apparaissent pareillement comme un rêve récurrent de planificateurs qui ne pourra jamais se passer de subventions. Quant à un retour à un régime de subsistance, il leur semble encore plus problématique si on songe aux résistances et aux pressions que ne manquerait pas de susciter une baisse significative du niveau de vie. En conclusion, seul un développement par la rente semble soutenable et durable et ils y voient un nouveau mode de développement qui déborde les frontières géographiques et culturelles et associe tradition et modernité.

On peut remarquer que la façon dont ils envisagent les rapports entre les îles et les grandes métropoles de la région se fonde sur les critères de spécialisation des tâches et d'exploitation d'avantages comparatifs qui gouvernent la marche des entreprises. Elle les conduit à appuyer leur argumentation sur une série de métaphores et de raisonnements par analogie. Les îles sont considérées comme des succursales ou comme des conservatoires d'activités traditionnelles par opposition aux activités modernes qui se concentrent dans les grandes agglomérations urbaines. Les relations de parenté des insulaires avec les membres de leur famille qui ont émigré sont comparées aux relations fonctionnelles qui se nouent au sein d'une multinationale (*transnational corporation of kin*), et le Pacifique Sud apparaît comme un champ socio-économique homogène et continu.

Cette analyse a relancé le débat sur le développement des micro-États insulaires et plusieurs chercheurs ont essayé de voir sur le terrain comment s'était opérée la transition vers ce système MIRAB¹. À Fakaofu (Tokelau), Antony Hooper constate que le processus de transition et de transformation socio-culturelle a été moins progressif et harmonieux que ne l'imaginent Bertram et Watters. Le mode villageois de production y a été altéré de façon irrémédiable et se trouve aujourd'hui en conflit avec un mode de production moderne dominé par le salariat. L'ensemble du système semble de plus en plus dépendre de décisions prises à l'extérieur. Wardlow Friesen et Arne Perminov, sur l'île de Choiseul aux Salomon et sur l'île de Kotu à

1. James 1993.

Tonga, mettent en lumière le rôle joué par d'autres paramètres que ceux que retient le système MIRAB et insistent sur l'action déterminante des églises. Quant à Geoffrey Hayes, il constate à Nassim Sud en Papouasie-Nouvelle-Guinée que les migrations, loin de correspondre à une circulation moderne de main-d'œuvre, restent déterminées par des motivations et des pratiques traditionnelles.

À un niveau plus général, le système MIRAB repose sur un optimisme de principe qui le conduit à privilégier l'intégration et à minimiser les divergences et les tensions qui peuvent se produire dans la réalité. Il postule que les donateurs se préoccupent du sort des communautés insulaires et que le bien-être de celles-ci est directement lié aux niveaux de consommation et à la multiplication des emplois que permet l'aide. Sous le drapeau d'un évolutionnisme de caractère universel et au prix d'un dualisme et d'une réduction abstraite des sociétés étudiées, il survalorise le modèle occidental de développement et débouche sur une philosophie de l'histoire.

C'est ce qui permet à Geoffrey Baldacchino¹ d'arriver à des conclusions différentes à partir des mêmes prémisses. S'inspirant de la démarche de Bertram et Watters, il est lui aussi favorable à l'aide mais se refuse à y voir un instrument de développement. Il remarque que beaucoup d'États insulaires survivent et prospèrent grâce à leur statut de rentier et l'explique par leur ouverture sur l'extérieur et leur intégration dans le capitalisme mondial qui leur permettent de transformer leurs handicaps en atouts. Plutôt que de poursuivre le *fantôme de la viabilité* et de chercher à développer leurs activités de production, ils devraient, à son avis, afficher sans complexe leur position d'*enclave à vendre ou à louer*. Ils devraient se contenter d'adopter une stratégie de survie tournée vers la consommation, en tirant avantage du fait qu'ils pèsent plus lourd sur le plan politique et géostratégique que sur le plan économique. Les plans nationaux de développement lui apparaissent comme une façade et une figure de rhétorique propres à attirer les fonds extérieurs, et l'industrialisation qu'ils préconisent a toutes chances d'être illusoire sur le plan économique et redoutable sur le plan écologique, tant est grande la fragilité du milieu environnant. La seule stratégie à la disposition des micro-États pourrait finalement se résumer à développer un *statut de mendiant digne et enviable*, capable de préserver et d'améliorer leur sort sans accumulation, sans restructuration et sans développement. Cette situation implique un rattachement à un ensemble plus vaste qui, après tout, ne fait qu'entériner un état de fait et prolonger le *statu quo*

1. Baldacchino 1993.

ante. Elle peut être qualifiée de dépendante ou néo-coloniale mais seule compte pour l'auteur la question de savoir si elle est rationnelle.

La mise en question de l'efficacité de l'aide et le recours au marché

D'autres analystes, confrontés à une situation qui se détériore, s'interrogent sur la capacité de l'aide à soulager la pauvreté et à réduire une fracture sociale qui se creuse. Privilégiant une approche financière, ils s'interrogent sur ses conséquences inflationnistes ou cherchent une explication du côté des échanges et voient dans l'aide une forme de « malaise hollandais » (*Dutch disease*)¹ qui entraîne une augmentation du prix des biens échangés et rend la production locale moins compétitive. L'aide leur apparaît comme une rente, confisquée par les milieux proches du pouvoir, qui débouche sur des importations et des placements à l'extérieur plus que sur le développement d'activités productives.

Ils sont d'accord pour y voir une entrave au développement de l'économie de marché mais se différencient sur la manière d'y remédier. Certains, dans la tradition anglo-saxonne, se fient au jeu de l'offre et de la demande plus qu'à l'intervention de la puissance publique. D'autres, plus attachés aux institutions, font appel à l'État pour tempérer les excès ou les insuffisances du marché.

Transposant l'analyse de Bertram et Watters en Polynésie Française, Bernard Poirine² remplace le système MIRAB par le système ARABE (*Aide, Rente Atomique, Bureaucratie, État*) où l'aide et la rente issues de l'activité du Centre d'Expérimentation du Pacifique (CEP) se substituent à des migrations et envois de fonds de travailleurs émigrés, qui ne jouent guère puisque les activités modernes génératrices d'emplois ont été créées sur place. La rente atomique a entraîné la dégradation du secteur traditionnel d'auto-subsistance et la disparition des valeurs qui l'accompagnaient. Loin d'être un moyen de concilier les acquis de la tradition et les avantages de la modernité,

1. L'analyse en termes de rente s'est développée à la fin des années soixante-dix pour expliquer les effets en cascade engendrés par de brusques hausses de prix et l'afflux de capitaux dans les économies exportatrices de gaz naturel et de pétrole. L'étude, par Max Corden, des conséquences qu'a eues la mise en exploitation de gisements de gaz naturel aux Pays-Bas sert de référence en la matière et on parle de « malaise hollandais » (*Dutch disease*) pour désigner les distorsions engendrées par l'arrivée de flux réguliers de capitaux sans contrepartie apparente. Cf. Corden 1984.

2. Poirine 1992.

elle a engendré au sein de la population locale un état d'anomie qui contraste avec la coexistence harmonieuse que postule le système MIRAB entre un secteur moderne, financé par l'aide extérieure, et un secteur traditionnel, alimenté par les envois de travailleurs émigrés. Il voit aussi dans la rente un complément plus qu'un substitut à l'activité productive et, pour l'après-nucléaire à Tahiti, confie à l'État le soin de ménager une plus grande place au marché. Il lui faudrait pour cela substituer à la rente atomique une rente plus naturelle, assise sur des activités productives ou des services, et canaliser l'aide vers les niches où l'économie locale semble disposer d'avantages comparatifs (perle noire, phosphate, tourisme...).

Élargissant son analyse aux autres économies micro-insulaires de la région, il n'en voit pas moins dans les flux en provenance de l'extérieur « une spécialisation internationale logique et viable à long terme pour les économies micro-insulaires »¹, que l'origine de cette rente soit interne (phosphate de Kiribati ou de Nauru...) ou externe (rente administrative ou atomique dans les DOM-TOM ou en Micronésie, aide internationale et envois de fonds par les travailleurs émigrés dans les autres îles du Pacifique). Les possibilités de développement autonome en milieu insulaire étant forcément réduites, le fait qu'il soit impulsé du dehors n'a rien d'anormal et lui paraît moins signe de dépendance que d'interdépendance, de déséquilibre que de nouvel équilibre, d'inégalité imposée que de choix librement consenti, de désintégration que d'intégration réussie dans un ensemble plus vaste.

Jean Freyss² caractérise, de son côté, la Nouvelle-Calédonie comme une *économie assistée* qui repose moins sur des activités productives que sur des flux réguliers de fonds publics qui prennent l'allure d'une rente. Contrairement à Bernard Poirine, il n'y voit ni un facteur de développement ni un malaise transitoire lié à l'adaptation de l'économie à une nouvelle structure d'avantages comparatifs, mais la source de déséquilibres croissants. Les transferts encouragent l'importation de biens extérieurs et l'exportation de l'épargne intérieure et lui semblent à l'origine de toute une série de distorsions. Ils ont un *effet d'éviction* sur le secteur productif, provoquent une hypertrophie du commerce et des services et débouchent sur une économie artificielle qui fonctionne en vase clos et échappe aux lois du marché. Pour briser le cercle vicieux de cette assistance qui perpétue la dépendance et fait obstacle à un réel développement, il appartient à l'État, clé de voûte du système, de procéder à de profondes réformes.

1. Poirine 1993:3.

2. Freyss 1995.

Se penchant sur le processus de développement enclenché par les Accords de Matignon, Alban Bensa remarque, pour sa part, que, loin d'avoir contribué à développer l'autosuffisance des Kanak, ils ont accru leur assistance économique et leur dépendance financière et les ont plongés dans un abîme de contradictions. La question de la souveraineté du territoire reste entière et incombe à l'État français¹.

Les institutions de Bretton Woods, quant à elles, misent sur le marché et le comportement des agents économiques pour *casser les rentes et faire émerger les acteurs innovants*². C'est ainsi que les programmes d'ajustement structurel lancés par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale se donnent pour objectif de supprimer les protections et d'éliminer les déséquilibres liés à la rente en libéralisant l'économie et en lui donnant plus de flexibilité. Dans ses derniers rapports, la Banque Mondiale estime que, dans un environnement macro-économique de plus en plus concurrentiel, les États insulaires devraient faire meilleur usage de l'aide et mettre en œuvre, avec l'appui du secteur privé, une stratégie de croissance centrée sur les ressources locales (*cf. supra*).

La réunion d'experts sur les « performances et perspectives économiques des économies insulaires du Pacifique », qui s'est tenue en 1992 à Port-Vila, à l'initiative de l'ESCAP³, aboutit à des conclusions voisines. Elle se livre à un bilan en demi-teinte des expériences d'ajustement entreprises en Papouasie-Nouvelle-Guinée, à Fidji, aux Samoa occidentales et aux îles Salomon, et souligne les difficultés auxquelles elles ont dû faire face faute d'un soutien suffisant sur place. Elle insiste sur la restauration de l'équilibre des comptes intérieurs et extérieurs et la suppression des distorsions de prix. Pour libérer le potentiel des économies et arriver à une croissance soutenue, elle suggère de former une main-d'œuvre spécialisée, de favoriser le développement du secteur informel et de continuer, dans « une approche non idéologique », à promouvoir le secteur privé à travers la déréglementation, la privatisation et le regroupement d'entreprises publiques. L'aide ne doit pas être un *substitut* à la mobilisation des ressources locales mais un *additif* à une saine politique de développement.

Ainsi, de même que les héritiers de Keynes se font une idée plus relative du rôle de l'État et accordent plus d'attention aux forces du marché et à la société civile, les tenants de l'orthodoxie libérale,

1. Bensa 1990, 1995.

2. Hugon 1993:84.

3. ESCAP 1993, *op. cit.*

confrontés à une crise qui dure, sont amenés à se pencher sur les interactions qui se produisent entre le marché et les institutions existantes. Cela les conduit à une vision plus nuancée des relations entre l'aide et le développement.

De l'aide au partenariat, ou la recherche d'une troisième voie

Un récent rapport sur le développement élaboré à Paris à l'occasion du XI^e Plan, intitulé *De l'aide au partenariat*¹, est révélateur du chemin parcouru depuis qu'au début des années quatre-vingt, les pays endettés ont dû, pour obtenir de l'aide, se soumettre aux conditions du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale, qui entendaient substituer au *laxisme de l'État-Providence* la rigueur du *principe de récupération des coûts*. Les difficultés rencontrées par les plans d'ajustement ont conduit l'OCDE à insister sur leurs incidences sociales fâcheuses et sur l'opportunité de les remplacer par des *contrats de développement* où l'aide n'est apportée qu'à des plans à long terme élaborés par les pays eux-mêmes, sur la base d'un large consensus².

Réagissant aux critiques qui lui sont faites de vouloir imposer sa vision du monde, la Banque Mondiale estime désormais que c'est aux gouvernements de produire leurs plans de développement et les encourage à participer à la conception et à la mise en œuvre des projets qu'elle finance. Tirant la leçon des échecs passés et du succès économique des pays de l'Asie de l'Est, elle préconise une formule qui associe l'État et le secteur privé et tienne compte d'une réalité où se mêlent subsistance et abondance, pratiques coutumières et pratiques modernes. Plutôt que d'imposer de l'extérieur un modèle standard, mieux vaut élaborer une stratégie de production favorable au secteur privé centrée sur les *niches* que peuvent offrir les ressources locales³.

Soucieux, lui aussi, de répondre aux problèmes posés par un développement durable, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) publie en 1994 un premier rapport sur le développement humain dans le Pacifique⁴. Il insiste sur le rôle joué par les

1. Commissariat Général du Plan 1993.

2. Cf. World Development 1991.

3. World Bank 1993, *op. cit.*, vol. 1 : *Overview*, p. 12.

4. PNUD 1994. Comme la Banque Mondiale, le PNUD lie le développement à la croissance économique et à l'élimination de la pauvreté. Mais, alors que la BM privilégie le premier terme, le PNUD place l'homme au centre du

cultures locales et les juge menacées par un processus de transition qui se traduit par une combinaison de faible croissance économique et de forte croissance démographique qui augure mal de l'avenir. Pour y remédier, les politiques mises en œuvre devraient définir pour chaque pays des voies appropriées et mettre l'accent sur la distribution des fruits de la croissance plus que sur leur augmentation. Plutôt que de supprimer les structures traditionnelles, mieux vaut s'appuyer sur elles pour épauler la croissance économique et essayer de la rendre équitable et durable. Considérant qu'un volume excessif d'aide peut conduire à un développement désordonné, il suggère de mieux coordonner les interventions des gouvernements et des donateurs et de se tourner davantage vers le secteur privé. Une combinaison judicieuse de ce qu'ont de positif les structures traditionnelles et les structures modernes devrait permettre à la région de définir une approche originale du développement qui pourrait servir de modèle à d'autres sociétés.

À Honolulu, des chercheurs de l'East-West Center travaillant au *Pacific Island Development Programme* (PIDP), partagent les mêmes préoccupations et dénoncent l'impasse à laquelle conduit la théorie néo-classique appliquée dans un contexte différent de celui pour lequel elle a été conçue. C'est le cas de Jim Mc Master et Stephen Pollard¹ qui mettent en cause la conception du développement de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International qui reste centrée sur l'individu, basée sur la rareté du capital et tournée vers la maximisation du profit. Ils soulignent qu'elle ne correspond pas aux valeurs traditionnelles du Pacifique qui se fondent sur le partage, se manifestent par des systèmes complexes d'échanges et d'obligations réciproques et sont tournées vers le bien-être de la collectivité.

Antony Hooper et Kerry James² pensent eux aussi qu'une meilleure prise en compte des réalités insulaires pourrait déboucher sur une *troisième voie*, conciliant les forces économiques prévalant sur le marché et les forces sociales propres au Pacifique. Ils souscrivent avec circonspection au système MIRAB et estiment que d'importants volumes d'aide ont détourné les pays insulaires de la production et d'une saine gestion économique. Ils constatent que depuis longtemps l'État joue un rôle important dans le Pacifique et souhaitent une réévaluation

développement et publie, depuis 1990, un rapport annuel où figure un index composite de développement humain qui, à côté du revenu, intègre l'espérance de vie, le niveau d'éducation et, depuis 1996, les capacités disponibles.

1. Master & Pollard 1994.

2. Hooper & James 1994.

de son rôle dans la perspective d'un développement durable. Ils sont également favorables à un certain protectionnisme et au maintien d'un accès préférentiel pour les produits insulaires sur les marchés d'Australie, de Nouvelle-Zélande, d'Europe et des États-Unis. Sur tous ces points, ils se démarquent de l'ultra-libéralisme mais n'en restent pas moins fidèles aux axiomes de base de la théorie néo-classique. Ils sont ainsi convaincus qu'un développement économique réel ne peut se produire et se maintenir que dans le cadre d'un changement structurel majeur venant s'appuyer sur la propriété privée et un mode de production capitalistique.

On peut raccorder les travaux du PIDP aux récentes théories de la croissance endogène et des marchés imparfaits qui essaient de mieux tenir compte des spécificités des économies en développement en faisant place aux facteurs institutionnels et politiques à côté de ceux de nature économique¹. Ces théories considèrent les problèmes de développement comme des imperfections ou des déviations par rapport au modèle d'économie de marché concurrentielle qui leur sert de référence. Elles tendent de ce fait à minimiser le rôle des facteurs sociaux et à ne s'appuyer que sur des normes individuelles de comportement pour interpréter les inégalités de revenus et de situation auxquelles il est alors possible de remédier par de simples traitements correcteurs². Dans la mesure où l'objectif reste d'accroître les échanges et de faire basculer dans l'univers marchand des activités qui n'en relèvent pas encore complètement, on peut voir dans cette réorientation en direction d'une politique plus consensuelle un changement de méthode plus qu'un nouveau mode de développement.

*

Au moment où l'accroissement des inégalités et le développement de l'exclusion soulèvent des problèmes cruciaux, on peut s'interroger sur la pertinence d'une vision du développement qui affiche des préoccupations humanitaires, un idéal démocratique et un souci de l'environnement mais qui, dans la pratique, laisse libre cours à des « préoccupations gestionnaires fort prosaïques »³. Au lieu de continuer à subordonner le développement à un processus d'accumulation, ne faudrait-il pas commencer par reconnaître aux populations concernées un droit à exister et à se prononcer elles-mêmes sur leur devenir,

1. Cf. Cartelier 1995:74.

2. Assidon 1992:10.

3. Guichaoua & Goussault 1993:180.

ce qui devrait permettre de parvenir à un équilibre plus satisfaisant des fonctions de production, de consommation et d'échange et des relations entre l'État et le marché¹.

L'aide apportée au Pacifique Sud a favorisé le développement d'économies déconnectées de la production et de plus en plus tributaires d'un système occidental emporté dans le tourbillon de la globalisation et de la mondialisation. Dans ses aspects négatifs comme dans ses aspects positifs, elle illustre la continuité des relations nouées entre les sociétés insulaires et leurs anciens tuteurs. Elle témoigne aussi de leur ouverture sur le monde auquel elles sont de plus en plus liées, avec lequel elles doivent de plus en plus composer et face auquel il leur est de plus en plus difficile d'affirmer leur spécificité. Si, aujourd'hui, l'aide s'efforce de mieux tenir compte des préoccupations des populations locales, elle le fait pour leur permettre de s'intégrer plus rapidement dans l'économie de marché. Il n'est pas sûr qu'un développement de ce type réponde aux aspirations de sociétés qui, malgré leur assujettissement croissant à l'assistance qui leur est fournie, entendent sauvegarder leurs valeurs et souhaitent les concilier avec celles de l'Occident.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ANTHEAUME, B. & LAWRENCE, R. – 1985, À l'aide ou trop d'aide ? Évolutions des économies vivrières dans le Pacifique insulaire, *Études rurales*, juill.-déc., 99-100, p. 367-387.
- ASSIDON, E. – 1992, *Les théories économiques du développement*, La Découverte (coll. Repères), Paris.
- BALDACCHINO, G. – 1993, Bursting the Bubble : The Pseudo-Development Strategies of Microstates ?, *Development and Change*, 24, p. 29-51.
- BAUER, P. – 1972, *Dissent on Development Studies and Debates in Development Economics*, Harvard University Press, Cambridge.
- 1981, *Equality, The Third World and Economic Delusion*, London & Nicolson.
- BAUER, P., SIWATIBAU, S. & KASPER, W. – 1991, *Aid and Development in the South Pacific*, The Centre for Independent Studies, CIS Pacific Papers n° 2, Sydney.

1. Comme le remarque A. Bensa (1995:310) « Dans la compétition inégale où sont lancées aujourd'hui toutes les nations de la terre, il est indispensable de penser des modes de développement économique qui assurent aux peuples le progrès matériel qu'ils espèrent dans le respect de leur dignité naturelle ».

- BENEDICT, B. (ed.) – 1967, *Problems of Smaller Territories*, Athlone Press, London.
- BENSA, A. – 1990, *Nouvelle-Calédonie, un paradis dans la tourmente*, Gallimard (coll. Découverte), Paris.
- 1995, *Chroniques kanak. L'ethnologie en marche*, Ethnies-Documents, 18-19, Paris.
- BERTRAM, I.G. & WATTERS, R.F. – 1985, The MIRAB Economy in South Pacific Microstates, *Pacific Viewpoint*, 26/3, p. 497-519.
- BLANCHET, G. – 1994, La Polynésie Française à la croisée des chemins, *Mondes en Développement*, 22/86, p. 23-35.
- à paraître, Réflexions sur le concept de rééquilibrage en Nouvelle-Calédonie (contribution à un ouvrage publié par la Société des Océanistes, consacré à la Nouvelle-Calédonie).
- BRANDT Commission – 1980, *North-South : A Programme for Survival* (The Brandt Report), Pan Books, London.
- BROOKFIELD, H. – 1987, Export or Perish : Commercial Agriculture in Fiji, in : Michael Taylor (ed.), *Fiji Future Imperfect*.
- CAD (Comité d'Aide au Développement) – 1992, *Manuel d'aide au développement. Principes pour une aide efficace*, OCDE, Paris, et rapports annuels du CAD 1993, 1994, 1996.
- CARTELIER, L. – 1995, L'État et l'économie. De nouvelles théories économiques pour l'intervention de l'État, *Cahiers Français*, n° 271, mai-juin.
- CHENERY, H. & STROUT, W. – 1966, Foreign Assistance and Economic Development, *American Economic Review*, 66, September, p. 670-733.
- CHESNEAUX, J. (ed.) – 1995, *Tahiti après la bombe. Quel avenir pour la Polynésie Française ?*, Paris, L'Harmattan.
- CHESNEAUX, J. & MACLELLAN, N. – 1992, *La France dans le Pacifique. De Bougainville à Moruroa*, Paris, La Découverte/Essais.
- CNUED – 1987, *Our Common Future* (The Brundtland Report), Oxford, Oxford University Press.
- Commissariat Général du Plan – 1993, *Développement : de l'aide au partenariat*, Paris, La Documentation Française.
- CONNELL, J. – 1988, *Sovereignty & Survival. Island Microstates in the Third World*, University of Sydney, Department of Geography, Research Monograph n° 3.
- 1991, Island Microstates. The Mirage of Development, *The Contemporary Pacific*, 3/2, p. 251-288.
- CORDEN, W.M. – 1984, Booming Sector and Dutch Disease Economics : survey and consolidation, *Oxford Economic Papers*, 36, p. 359-380.
- DEMAS, W.G. – 1965, *The Economics of Development in Small Countries, with Special Reference to the Caribbean*, Mac Gill University Press, Montreal.

- DE VRIES, B. – 1975, Development Aid to Small Countries, in : P. Selwyn (ed.), *Development Policy in Small Countries*, Croom Helm, London, p. 164-184.
- DOMMEN, E.C. & HEIN, P.L. (eds.) – 1985, *States, Microstates and Islands*, Croom Helm, London.
- DOUMENGE, F., – 1983, *Viability of Island States*, UNCTAD, Geneva.
- ESCAP – 1993, *Pacific Island Countries : Economic Performance and Selected Issues in Policy Management and Adjustment*, United Nations, New York.
- FISK, E.K. – 1980, Development and Aid in the South Pacific in the 1980s, *Australian Outlook*, 36, p. 32-37.
- FREYSS, J. – 1995, *Économie assistée et changement social en Nouvelle-Calédonie*, PUF/IEDES (coll. Tiers Monde), Paris.
- GRIFFIN, K. – 1970, Foreign Capital, Domestic Savings and Economic Development, *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, 32/2, p. 99-112.
- GUICHAOUA, A. & GOUSSAULT, Y. – 1993, *Sciences sociales et développement*. Armand Colin (coll. Cursus), Paris.
- HAYTER, T. – 1971, *Aid as Imperialism*, Harmondsworth, Penguin London.
- 1981, *The Creation of World Poverty. An alternative view to the Brandt Report*, Pluto Press, London.
- HENNINGHAM, S. – 1989, French spending in the South Pacific, in : *Pacific Economic Bulletin NCDS*, Australian National University, 4/2, December, p. 30-38.
- HIGGINS, B. (ed.) – 1982, *Regional Development in Small Island Nations*, UNCRD, Nagoya (Japan).
- HOOPER, A. & JAMES, K. – 1994, *Sustainability and Pacific Cultures*, Honolulu, East-West Center Working Papers, Pacific Islands Development Series, n° 1.
- HUGON, P. – 1993a, *L'économie de l'Afrique*. La Découverte (coll. Repères), Paris.
- 1993b, *Islands and Small States : Issues and Policies*, World Development, special issue, February, 21/2.
- JACKSON Report – 1984, *Report of the Committee to Review the Australian Overseas Aid Progress*, Canberra, Australian Government Publishing Service.
- JALAN, B. (ed.) – 1982, *Problems and Policies in Small Economies*, Croom Helm, London.
- JAMES, K. (ed.) – 1993, Pacific Village Economies : Opportunity and Livelihood in Small Communities, *Pacific Viewpoint*, 34/2.
- JOINT COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS, DEFENCE AND TRADE – 1989, *Australia's Relations with the South Pacific.*, Parliament of the Commonwealth of Australia, Canberra.

- KASPER, W., BENNETT, J. & BLANDY, R. – 1988, *Fiji. Opportunity from Adversity ?*, The Centre for Independent Studies, Sydney, CIS Pacific Papers n° 1.
- KNAPMAN, B. – 1986, Aid and the dependent development of Pacific Island states, *Journal of Pacific History*, 21, p. 139-152.
- KUHN, T.S. – 1983, *La structure des révolutions scientifiques*, Flammarion, Paris.
- MALPÈDE, D. & HATEM, F. – 1992, L'état de l'aide au développement, *Futuribles*, mars, p. 55-63.
- MCMMASTER, J. & POLLARD, S. – 1994, *Managing Government for Sustainable Development*, Honolulu, East-West Center Working Papers, Pacific Islands Development Series, n° 3.
- PEARSON, L. – 1969, *Partners in Development : Report of the Commission on International Development* (The Pearson Report), Praeger, New York.
- POIRINE, B. – 1992, *Tahiti : stratégie pour l'après-nucléaire. De la rente atomique au développement*, Tahiti (diffusion, Paris, L'Harmattan).
- 1993, Le développement par la rente : une spécialisation internationale logique et viable à long terme pour les économies micro-insulaires, *Journal de la Société des Océanistes*, 96/1, p. 3-10.
- 1995, *Les petites économies insulaires : théorie et stratégies de développement*, Economica, Paris.
- ROBINSON, E.A.G. (ed.), – 1960, *The Economic Consequences of the Size of Nations*, Macmillan, London.
- ROSENSTEIN-RODAN, P.N. – 1961, International Aid for Underdeveloped Countries, *Review of Economics and Statistics*, 43, p. 107-138.
- SELWYN, P. (ed.) – 1975, *Development Policy in Small Countries*, Croom Helm, London.
- SEVELE, F. – 1983, Regional Trade : limited potential, *Pacific Perspective*, 11, p. 23-27.
- SHAND, R.T. (ed.) – 1980, *The Island States of the Pacific and Indian Ocean. An Anatomy of Development*, Canberra, Dev. Studies Centre, Australian National University, Monograph n° 23.
- TAYLOR, M. – 1987, Issues in Fiji Development : Economic Rationality or Aid with Dignity, in : M. Taylor (ed.), *Fiji : Future Imperfect ?*
- TAYLOR, M. (ed.) – 1987, *Fiji : Future Imperfect ?*, Allen and Unwin, Sydney.
- UNDP – 1994, *Pacific Human Development Report. Putting People First*, Suva.
- VIRATELLE, G. – 1982, *L'État du Monde 1982*, La Découverte, Paris.
- WARD, R.G. – 1993, South Pacific Island Futures : Paradise, Prosperity or Pauperism ?, *The Contemporary Pacific*, 5/1, p. 1-21.

- WHITE, H. – 1992, The Macroeconomic Impact of Development Aid : A Critical Survey, *The Journal of Development Studies*, 28/2, January, p. 163-240.
- WORLD BANK – 1993, *Pacific Island Economies : Toward Efficient and Sustainable Growth*, Washington (9 vol.).
- WORLD DEVELOPMENT – 1991, *Adjustment with Growth and Equity*, Special Issue, 19/11, November.

ANNEXES

Tableau 1 – Évolution de l'aide publique au développement (APD)
à destination de l'Océanie

Années	1975	1980	1983	1988	1990	1994
Montant total (millions US\$)	450	935	862	1276	1378	1797
Montant/habitant (US\$)	100	190	176	232	227	226
En % du total de l'APD		0,04	0,04	0,03	0,02	0,03

sources : Commission du Pacifique Sud : *Les économies du Pacifique Sud*, résumé statistique.
Rapport annuel du CAD, Paris, OCDE.
Pacific Economic Bulletin, NCDS, Australian National University.

Tableau 2 – Classement des pays et territoires insulaires
bénéficiaires de l'aide (APD)

	population (%)	APD (%)
1 - PAYS MOINS AVANCÉS (PMA) : (PNB < 675 US\$ en 1992) Kiribati Iles Salomon Samoa occidentales Tuvalu Vanuatu	12,1	12
2 - PAYS À REVENU INTERMÉDIAIRE (PRI) a) tranche inférieure : (PNB de 676 à 2.695 US\$ en 1992) Fidji Iles Marshall Micronésie (États Fédérés de) Niue Papouasie-Nouvelle-Guinée Tokelau Iles Tonga Wallis-et-Futuna	81,6	41
b) tranche supérieure : (PNB de 3.696 à 8.355 US\$ en 1992) les Cook Nauru		
3 - PAYS À REVENU ÉLEVÉ (PRE) : (PNB > 8.355 US\$ en 1992) Nouvelle-Calédonie Polynésie Française	6,3	46,4

source : *Rapport annuel du CAD*, 1993, Paris, OCDE, p.14-15.

Tableau 3 – Pays insulaires du Pacifique Sud membres d'organisations régionales et internationales*

• Commission du Pacifique Sud (CPS) : 23

Cook, Fidji, Guam, Kiribati, Mariannes du Nord, Marshall, Micronésie (États Fédérés de), Nauru, Niue, Norfolk, Nouvelle-Calédonie, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pitcairn, Polynésie Française, Salomon, Samoa américaines, Samoa occidentales, Palau, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Wallis-et-Futuna

• Comité d'Aide au Développement de l'OCDE : 19

Cook, Fidji, Kiribati, Mariannes du Nord, Marshall, Micronésie (États Fédérés de), Nauru, Nouvelle-Calédonie, Niue, Palau, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Polynésie Française, Salomon, Samoa occidentales, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Wallis-et-Futuna

• Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) : 15

Cook, Fidji, Kiribati, Marshall, Micronésie (États Fédérés de), Nauru, Niue, Palau, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Salomon, Samoa occidentales, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Vanuatu

• Forum du Pacifique Sud : 12

Cook, Fidji, Kiribati, Marshall, Micronésie (États Fédérés de), Nauru, Niue, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Salomon, Samoa occidentales, Tonga, Tuvalu

• Communauté Européenne (CE) : 11

8 États ACP : Fidji, Kiribati, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Salomon, Samoa occidentales, Tonga, Tuvalu, Vanuatu

3 TOM français : Nouvelle-Calédonie, Polynésie Française, Wallis-et-Futuna

• Fonds Monétaire International (FMI) : 9

Fidji, Kiribati, Marshall, Micronésie (États Fédérés de), Papouasie-Nouvelle-Guinée, Salomon, Samoa occidentales, Tonga, Vanuatu

• Banque Mondiale (BM) : 8

Fidji, Kiribati, Marshall, Micronésie (États Fédérés de), Salomon, Samoa occidentales, Tonga, Vanuatu

• Commission Économique et Sociale pour l'Asie et le Pacifique (ESCAP) : 6

Fidji, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Salomon, Samoa occidentales, Tonga, Vanuatu

* Liste non exhaustive

Tableau 4 – Origine des ressources financières allouées aux pays océaniques (1990-1994)

Pays d'origine	Montant (millions US\$)	Montant (%)
Australie	2 850,9	28,8
France	4 119,9	41,7
Japon	858,9	8,7
Nouvelle-Zélande	254,1	2,6
Royaume Uni	1 040,6	10,5
États-Unis	664	6,7
Pays-Bas	65,1	0,6
Autres	34,8	0,4
A - Total des ressources d'origine bilatérale	9 888,3	100
B - Total des ressources de toutes origines	10 722	
(Rapport A/B = 92,2/100)		

source : Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays bénéficiaires de l'aide, Paris, OCDE, 1996, 256 p.

Tableau 5 – Taux moyen de croissance en milieu insulaire
(1980-1990)

Région	Pacifique *	Caraïbes	Afrique et Océan Indien
	(%)	(%)	(%)
Population	2,1	1,2	2,1
Produit National Brut**	2,1	3,6	5,8
Produit national par habitant**	0,1	2,4	3,7

* pays membres de la Banque Mondiale : Fidji, Kiribati, Marshall, Micronésie, Salomon, Samoa occidentales, Tonga, Vanuatu.
** en termes réels.

source : *Atlas de la Banque Mondiale*, Washington DC, 1991.

LE PACIFIQUE

Cet ouvrage rassemble des communications nous introduisant à l'histoire, la linguistique, l'archéologie et l'économie océaniques. Nous avons placé ce travail sous le signe de l'interdisciplinarité. En effet, toute étude des phénomènes sociaux et culturels océaniques ne peut faire l'économie des connaissances acquises par l'ensemble des disciplines concernées.

Les textes réunis dans ce volume introductif voudraient fournir des clés de compréhension aux transformations des sociétés du Pacifique. En mettant l'accent sur leur historicité ancienne et actuelle, nous invitons l'anthropologie à reprendre à son compte les perspectives historiques que toutes les disciplines de sciences humaines n'ont cessé de développer. Resituer les communautés et les nations au sein des contextes où elles se sont formées, souligner combien leur histoire, leurs langues et leur économie n'ont cessé de se réajuster à de nouveaux environnements, permet d'apprécier leur dynamique interne et d'évaluer leur devenir.

Les auteurs : Alban Bensa, Gilles Blanchet, Jean-Michel Charpentier, Jean Chesneaux, Daniel Frimigacci, Isabelle Mele, Françoise Ozanne-Rivierre, R. Gerard Ward.



9 782738 472519

ISBN : 2-7384-7251-6

A. Bensa et J.-C. Rivierre (eds)

LE PACIFIQUE



Cahiers du

PACIFIQUE SUD CONTEMPORAIN

A. Bensa et J.-C. Rivierre (eds)

LE PACIFIQUE

Un monde épars



L'Harmattan

Cahiers du
PACIFIQUE SUD CONTEMPORAIN

Collection dirigée par Alban BENSA
et Jean-Claude RIVIERRE

L'EHESS (Projet de Recherche interdisciplinaire « Études océanistes d'aujourd'hui ») et le CNRS (LACITO et GDR 116 « Pacifique Sud contemporain ») ont suscité et fédéré depuis plusieurs années des recherches en anthropologie, histoire, linguistique, économie, etc.

Les *Cahiers du Pacifique Sud contemporain* rassembleront et publieront ces travaux en sciences sociales d'océanistes français et étrangers.

Cette collection a pour objectif d'aider à la compréhension des transformations actuelles du Pacifique.

© L'Harmattan, 1998
ISBN : 2-7384-7251-6

Cahiers du
PACIFIQUE SUD CONTEMPORAIN

LE PACIFIQUE

Un monde épars

*Introduction interdisciplinaire
à l'étude de l'Océanie*

Textes réunis par Alban BENSA et Jean-Claude RIVIERRE

EHESS
Projet de recherche interdisciplinaire « Études océanistes d'aujourd'hui »
CNRS
Laboratoire de Langues et Civilisations à Tradition Orale (LACITO)
GDR 116 « Pacifique Sud contemporain »

Éditions l'Harmattan
5-7, rue de l'École-Polytechnique
75005 Paris

L'Harmattan Inc.
55, rue Saint-Jacques
Montréal (Qc) – CANADA H2Y 1K9

LES AUTEURS

Alban BENSA, enseignant-chercheur à l'EHESS (Centre d'Anthropologie des mondes contemporains) et membre du LACITO-CNRS, mène des recherches d'anthropologie sociale et politique en pays kanak (Nouvelle-Calédonie). Il coordonne à l'EHESS depuis plusieurs années, avec J.-C. Rivierre (LACITO-CNRS) et B. Derlon (EHESS), le projet de recherches interdisciplinaires "Études océanistes d'aujourd'hui". A notamment publié : *Les Chemins de l'Alliance*, Paris, SELAF, 1982 (avec J.-C. Rivierre) ; *Nouvelle-Calédonie, un paradis dans la tourmente*, Paris, Gallimard ("Découvertes"), 1990 ; *Chroniques kanak. L'ethnologie en marche*, Ethnies n° 18-19, 1995, Paris, Survival International, France.

Gilles BLANCHET, docteur d'État en sciences économiques et docteur en sociologie, est chercheur à l'Institut Français de Recherche pour le Développement en Coopération (ORSTOM). Il travaille depuis vingt ans dans le Pacifique Sud et a séjourné plus de dix ans en Polynésie Française et en Australie. Ses recherches sur le Pacifique portent sur l'évolution politique et économique générale, ainsi que sur les petites activités de pêche. A publié plusieurs articles et ouvrages, parmi lesquels : *Le développement régional en question ; une voie pacifique pour le Pacifique Sud*, Papeete, ORSTOM, 1985 ; "La Polynésie française à la croisée des chemins", *Mondes en Développement*, 22/86, p. 23-35.

Jean-Michel CHARPENTIER, linguiste, chercheur au CNRS, membre du LACITO, est devenu spécialiste des langues de ce pays, entre autres du pidgin bichelamar, après avoir vécu des années au Vanuatu. Parmi divers ouvrages et de nombreux articles a publié notamment : *La langue de Port-Sandwich, introduction phonologique et grammaire*, Paris, SELAF, 1979 ; *Le pidgin bistama(n) et le multilinguisme aux Nouvelles-Hébrides*, Paris, SELAF, 1979.

Jean CHESNEAUX, professeur émérite à l'université Paris VII. Historien de l'Asie orientale et du Pacifique à l'époque moderne et contemporaine. Depuis 1970, missions d'enseignement et voyages d'études en Australie, en Nouvelle-Zélande et dans les archipels de Mélanésie. Auteur de : *Transpacifiques, observations et considérations diverses sur les Terres et Archipels du Grand Océan*, Paris, La Découverte, 1987 ; *La France dans le Pacifique, de Bougainville à Moruroa*, Paris, La Découverte, 1992 ; *Tahiti après la bombe. Quel avenir pour la Polynésie Française ?*, Paris, L'Harmattan, 1995 (ouvrage collectif).

Daniel FRIMIGACCI, ethno-archéologue au CNRS (URA 275), actuellement responsable de la circonscription des Fouilles et Antiquités du Territoire de Wallis-et-Futuna, a travaillé longtemps en Nouvelle-Calédonie. Ses recherches portent sur l'histoire archéologique du peuplement de l'Océanie et sur les rapports entre mémoire orale et vestiges archéologiques. A publié de nombreux articles et ouvrages, parmi lesquels : *Aux temps de la Terre Noire. Ethnoarchéologie des îles de Futuna et Alofi*, Paris, Peeters-SELAF, 1990 ; *Puhi, the mythical paramount chief of Uvea and ancient links between Uvea and Tonga*, in : R. Blench and M. Spriggs (eds.), *Archaeology and Language I. Theoretical and Methodological Orientations*, London, Routledge, 1997.

Isabelle MERLE, chercheur au CNRS (Shadyc, Marseille), historienne de la zone du Pacifique Sud et précisément des sociétés de peuplement, Australie, Nouvelle-Calédonie, Nouvelle-Zélande. Après avoir étudié les logiques historiques constitutives de la société coloniale dans l'archipel calédonien (*Expériences coloniales. La Nouvelle-Calédonie. 1853-1920*, Paris, Belin, 1995) a poursuivi ses recherches sur la société australienne et ses rapports avec les Aborigènes. Son travail vise à développer des perspectives comparatistes entre les trois grandes colonies de peuplement du Pacifique Sud en s'interrogeant sur les différences entre les administrations coloniales françaises et anglaises.

Françoise OZANNE-RIVIERRE, linguiste au CNRS et membre du LACITO, spécialiste des langues de Nouvelle-Calédonie, a publié plusieurs ouvrages, dictionnaires, grammaires et textes de tradition orale, consacrés aux langues de cette région, ainsi que de nombreux articles de linguistique historique, parmi lesquels : *Textes nemi (Nouvelle-Calédonie)*, 2 vol., Paris, selaf, 1975 ; *Le iaai, langue d'Ouvéa (Nouvelle-Calédonie)*, Paris, SELAF, 1976 ; *Dictionnaire thématique des langues de la région de Hienghène (Nouvelle-Calédonie)*, Paris, SELAF, 1982 (avec A.-G. Haudricourt) ; "Structural changes in the languages of Northern New Caledonia", *Oceanic Linguistics*, 1995, 34(1):44-72.

R. Gerard WARD, professeur de géographie humaine à la Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, Canberra, mène des recherches sur les îles du Pacifique depuis 1956. Auteur de nombreux travaux de géographie économique océaniste. A récemment publié *Land Cane and Coconuts : Papers on the Rural Economy of Fiji*, Canberra, The Australian National University, 1985 ; *Land, Custom and Practice in the South Pacific*, Melbourne, Cambridge University Press, 1995 (ed. and c.).