

À propos des récentes attaques de la politique française de coopération

Patrick GUILLAUMONT

 Patrick GUILLAUMONT, Président de la Ferdi

La politique française de coopération : voilà un thème particulièrement ambitieux et embarrassant dans la conjoncture actuelle, correspondant à un axe majeur de réflexion de la Ferdi pour les mois qui viennent. Dans l'incapacité de traiter pleinement du « bilan et des perspectives de l'aide française » aujourd'hui, je profiterai de l'honneur que vous me faites en m'invitant pour présenter quelques remarques faisant écho à certaines questions de base que vous vous posez.

La politique française de développement, au sens étroit mais essentiel du terme, est concrètement et pour une bonne part ce que vous décidez en conseil d'administration, dans le cadre des orientations qui vous sont fixées par l'État et dans la limite des crédits qui vous sont attribués.

Mais plus largement, c'est l'ensemble des décisions de l'État concernant le développement international, qui ne sont pas toutes mises en œuvre à travers l'Agence française de développement (AFD), et qui conditionnent l'efficacité de son action.

... / ...

Ce texte est extrait d'une présentation faite à l'atelier organisé en amont du Conseil d'administration de l'Agence française de développement, le jeudi 23 octobre.

.../... Force est de reconnaître que nous sommes aujourd'hui à un moment critique.

Il y a quatre ans, le Parlement adoptait à l'unanimité une loi de programmation qui définissait les objectifs et les ambitions de la politique française de développement, avec l'objectif d'atteindre en 2025 le ratio de 0,7 % du revenu national en APD (et 0,55 % en 2022). La frontière de ce concept d'APD pouvait être discutée et l'a été, mais l'orientation était donnée, le calendrier était fixé, en même temps que se forgeait une doctrine bienvenue sur les pays prioritaires de cette aide (PMA et autres pays les plus vulnérables), doctrine spécifiquement française mais recourant à des concepts onusiens.

À l'opposé de ces orientations, les budgets 2025 et 2026 (en cours de discussion) enregistrent une baisse successive considérable des crédits pour l'APD (dons et bonifications de prêts) : sur les programmes 110 et 209, la baisse cumulée est de 58 % pour les autorisations de programmes, et de 49 % pour les crédits de paiement. Pour la « mission APD », à périmètre constant, la baisse cumulée serait un peu moindre, 40 % et 49 % respectivement. Il s'agit bien d'un changement historique, et l'objectif complémentaire sur les pays prioritaires s'en trouve affecté. On peut s'accorder sur la nécessité de la rigueur budgétaire, mais l'ampleur relative des réductions décidées ou en voie de l'être pour la mission APD est considérablement supérieure à celles qui sont imposées aux autres postes de dépenses publiques, avec de sévères conséquences structurelles, qui restent toutefois à évaluer.

Pourquoi ce changement ?

Le fait que les autres pays occidentaux procèdent à des réductions similaires n'est pas une explication suffisante pour un pays qui revendique à la fois son indépendance et une place particulière dans la communauté internationale, en tant que membre du conseil de sécurité et initiateur de grandes initiatives pour le financement du développement.

Des attaques importantes contre l'aide au développement ont fragilisé son soutien dans l'opinion, et ont pu servir de justification douteuse aux réductions opérées. Ces attaques, souvent injustes,

sont de trois ordres : elles portent sur les objectifs, l'efficacité et l'intérêt de l'aide pour la France, et confondent souvent son principe ou son volume aujourd'hui ajusté et ses modalités qui restent réformables.

Une première attaque est liée à la dilution des objectifs.

Une manifestation superficielle en est la critique au Nord et au Sud du mot « aide » et du concept d'APD, malgré la réflexion engagée depuis longtemps et actuellement en cours sur ce concept, assurément nécessaire, mais conduite dans un cadre restreint de spécialistes. Utilisons ici le mot « aide » comme expression commode et courante pour désigner l'ensemble des flux concessionnels à destination des pays à revenu faible ou intermédiaire, qui sont supposés servir à leur développement ou à la promotion des biens publics globaux. Mais justement, pour répondre à la critique du Sud quelle que soit la sémantique, il sera de plus en plus nécessaire de distinguer les flux qui ont comme objectif prioritaire le développement des pays qui en sont destinataires, et ceux dont l'objectif prioritaire est la promotion d'un bien public mondial, bénéficiant aussi aux pays développés. La clarification des objectifs et l'adaptation de la métrique des flux sont nécessaires à la redevabilité de notre politique, tant en France qu'à l'échelle internationale.

La critique entendue au Nord comme au Sud a aussi porté sur la façon dont a été compris l'objectif de développement. Il y a dix ans, les ODD ont été perçus comme un progrès considérable, énumérant dix-sept objectifs universels et laissant également entendre qu'ils étaient tous prioritaires et universels. Or, cette interprétation contestable est de plus en plus critiquée au Sud. Plus précisément, l'éradication de la pauvreté citée dans les OMD reste dans les ODD l'objectif prioritaire, conforté par l'énumération d'une série d'objectifs sur les différentes dimensions de la pauvreté...et par l'objectif même (8) de « croissance économique soutenue, durable et partagée ». Ces objectifs se distinguent de ce que Jean-Michel Severino appelle « l'agenda des mœurs », et ne sont pas

considérés universels au Sud. Un récent colloque (et ouvrage) de la Ferdi sur *Pascal et l'économie du monde* nous invite à réfléchir à ce que sont les valeurs relatives.

Or l'éradication de la pauvreté est fondamentalement liée à la croissance économique, comme l'ont montré de multiples travaux... et de façon évidente l'expérience chinoise. La croissance économique ne s'oppose pas aux autres objectifs du développement : pour les atteindre, elle en est la condition la plus souvent nécessaire, même si parfois non suffisante.

Certes, le développement n'est pas seulement la croissance. À l'origine de l'économie du développement, on disait que c'était une croissance autoentretenu (durable) et bénéficiant à l'ensemble de la population (inclusive), impliquant des transformations structurelles (lesquelles ? Les bonnes bien sûr : faute d'être précisées, elles constituent souvent une auberge espagnole). Mais la réduction de la pauvreté par la croissance, dûment qualifiée (durable, inclusive, etc.) était bien au cœur des objectifs.

À l'origine comme aujourd'hui, la répartition des ressources entre les dépenses qui contribuent directement à la croissance et les dépenses sociales (éducation et santé) qui y contribuent indirectement, est une question d'équilibre (variable selon les pays). L'utilité des dépenses sociales dépend en grande partie de la valorisation de leur capital humain que les individus pourront faire à travers les emplois créés, qui dépendent fondamentalement de la croissance.

Certes, l'investissement dont dépend la croissance ne dépend pas seulement de l'APD, mais celle-ci a le pouvoir de favoriser l'investissement d'impact, public et privé, en participant au financement du coût que représente la recherche de l'impact, voire le risque — notamment dans l'agriculture, zone majeure de sous-investissement.

En bref la politique française de développement, portée par les ODD, n'a peut-être pas assez communiqué sur son objectif de croissance-développement et ses résultats en la matière.

La seconde critique entendue porte en effet sur l'efficacité de notre politique de développement. Une aide critiquée car elle ne serait pas efficace.

Il est fréquent d'entendre évoquer sur ce sujet un « paradoxe micro-macro », qui n'est en fait qu'un faux paradoxe.

Au niveau micro, il y a de multiples preuves d'action efficaces pour réduire la pauvreté (magnifique démonstration ici-même d'Esther Duflo), mais le passage à l'échelle implique l'adaptation aux contextes locaux et un financement ; donc en cas de financement externe réduit, un financement interne que la croissance peut apporter.

L'efficacité macroéconomique (en termes de croissance et de réduction de la pauvreté) est-elle alors contestée ? Certes, il y a eu au début du siècle un débat entre économistes sur l'efficacité macro-économique de l'aide, mais qui s'est fortement atténué avec l'amélioration de la qualité scientifique de ces travaux, ainsi peut-être que des modalités de l'aide elle-même. Le consensus actuel est que l'aide est efficace en matière de croissance économique et de réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu où elle est importante, mais d'une façon qui est dite conditionnelle ; c'est-à-dire dépendante de certaines caractéristiques structurelles des pays receveurs, notamment de leur vulnérabilité aux chocs externes ou naturels, ainsi que de leur fragilité socio-politique. En effet, l'aide agit notamment comme un amortisseur des chocs : la vulnérabilité dans ses diverses formes a un effet négatif sur la croissance, mais cet effet est atténué par l'aide. Cette dépendance de l'efficacité de l'aide à l'égard de la vulnérabilité semble établie de façon plus robuste que la dépendance à l'égard des politiques et des institutions, qui certes ont un effet direct sur la croissance. L'évaluation scientifique de ses effets pose bien sûr d'importants problèmes méthodologiques, qui reviennent toujours à poser la question de l'influence parallèle des facteurs exogènes intervenus, et de ce qui se serait passé en l'absence d'aide. En tout cas, il est impossible de dire qu'il y aurait un consensus sur une absence d'effet ; mais l'efficacité dépend de certaines caractéristiques des pays : le revenu pc initial, la vulnérabilité...

Au demeurant, les résultats en matière de croissance économique dans les pays africains, certes hétérogènes, n'ont pas été si mauvais en moyenne au cours des quinze dernières années, et même au cours des années récentes comme le font apparaître les « Regional Economic Outlook » publiés il y a quelques jours par le FMI : croissance moyenne en Afrique de 3,7 % sur 2011-2019, médiane plus élevée, maintenue après la chute de 2020 due au Covid, à une moyenne annuelle autour de 4 (4,1 %) en 2025 — poursuivie malgré des conditions difficiles (conflits, termes d'échange). Le FMI souligne une « résilience qui ne saurait être tenue pour acquise ».

Selon la contribution de Jean-Michel Severino au dernier rapport Ramses, et son introduction au séminaire de la Ferdi en Chatham House du 9 octobre sur « Les attaques de l'aide. Raisons, réponses, perspectives », les leçons du premier quart de siècle en Afrique sont les suivantes :

- Hétérogénéité des résultats de croissance ;
- Si on note globalement une croissance assez forte, les chiffres de croissance per capita sont beaucoup moins favorables, avec dans les PFR un risque de diminution du capital par tête si une baisse de l'aide survient, compte tenu de l'importance des apports de capitaux publics, dont l'APD, en % du PIB dans les pays africains.

Or il y a un fort besoin de croissance économique en Afrique compte tenu du croît démographique, et d'un besoin d'investissement public pour cette croissance.

Certes, les études macroéconomiques sur l'efficacité de l'aide peuvent difficilement isoler l'efficacité de telle ou telle source particulière en matière de croissance. Mais s'agissant de l'aide française dans les pays où elle est relativement élevée, elle peut y exercer aussi un effet d'entraînement sur les autres contributions bilatérales et multilatérales.

Il reste toutefois une *spécificité de la politique française* de développement dont l'efficacité est rarement soulignée, mais est essentielle : sa contribution à la stabilité monétaire des pays de l'ex zone franc. La plus forte stabilité monétaire y a été un facteur non seulement de croissance rela-

tivement soutenue face aux chocs externes, mais aussi de réduction plus forte de la pauvreté, à la fois en raison de la croissance mais aussi et surtout parce que l'inflation est dans ces pays particulièrement défavorable aux pauvres. Voir en ce sens l'étude Ferdi *Zone franc, croissance économique et réduction de la pauvreté* (Feindouno *et al.*, 2020) sur une longue période, et les derniers « Regional Economic Outlook » du FMI sur la croissance 2011-2019 et sur celle des années 2024-2025, supérieure en ex zone franc à ce qu'elle est pour l'ensemble de l'ASS (en particulier pour UEMOA, malgré les chocs...).

À noter le faible coût budgétaire de la garantie donnée au régime de change, naguère différentiel de taux d'intérêt sur réserves en compte d'opérations, d'abord réduit puis supprimé en UEMOA après la réforme de 2019. Simultanément la critique politique de dépendance du régime monétaire à l'égard de la France a perdu en UEMOA ses cibles préférées, avec le retrait de membres français du conseil d'administration de la BCEAO et la suppression de l'obligation d'un certain montant de réserves en compte d'opérations.

Un troisième type de critique, plus souvent entendue aujourd'hui que naguère, est que l'aide ne répond pas aux intérêts des donateurs, parfois qualifiés pour eux de « rendement », la privant ainsi du soutien des opinions publiques (encore que les sondages ne lui soient pas défavorables).

Une distinction artificielle entre les intérêts des donateurs et ceux des receveurs captés par des variables différentes dans la littérature économique a souvent pollué le débat : une aide visant le développement des pays peut aussi servir les intérêts des pays qui la fournissent.

Quels arguments sont donnés pour opposer les intérêts ?

Le premier est commercial, souvent mesuré par l'évolution des exportations des pays fournisseurs de l'aide vers les pays destinataires de celle-ci : le déliement progressif obtenu laborieusement au temps du multilatéralisme revendiqué semble avoir fait place à des pratiques opposées, discrètes, génératrices de nouvelles formes de liaison à tra-

vers le financement de projets. Ne demeure-t-il pas un lien de facto entre aide et exportations à partir des diverses études réalisées ? Les modèles d'équilibre général utilisés à cette fin permettent-ils de capter dans la durée les différents canaux par lesquels s'exerce l'effet de l'aide, notamment son impact sur l'investissement direct étranger ? Quel est en particulier l'effet de ce que l'on appelle « Aid for trade », qui a pour objet de faciliter le commerce ; donc non seulement les exportations des pays receveurs, mais potentiellement aussi leurs importations... Tout ceci devrait pouvoir être mieux documenté aujourd'hui, notamment selon la dimension du pays aidant, sa compétitivité, tout comme ses liens culturels, linguistiques, mais aussi politiques avec le pays aidé.

Un autre argument économique repose sur la thèse ancienne selon laquelle, jusqu'à un certain seuil, une augmentation modérée du revenu favoriserait les migrations clandestines en permettant aux candidats d'en couvrir le coût. Les nouvelles conditions géopolitiques mondiales — et africaines en particulier — ainsi que la forte croissance démographique africaine réduisent-elles la portée de cette thèse, en diminuant l'impact relatif du coût des migrations par rapport à d'autres déterminants des migrations de grande ampleur ? Une amélioration forte des perspectives d'emploi et de revenus à l'échelle régionale est seule capable de freiner les migrations internationales considérées en Europe comme excessives. Et l'aide devrait contribuer à cette amélioration en soutenant la croissance et l'emploi.

Reste l'argument du « rendement » politique. Les indicateurs en sont souvent discutables à très court terme, et mal interprétés. Le rendement est parfois mesuré par l'évolution des relations politico-diplomatiques, par exemple par l'alignement des votes aux Nations Unies : là où il semblait y avoir naguère quelque relation, celle-ci paraît aujourd'hui partiellement s'effacer. L'intérêt de l'aide doit-il être recherché dans l'alignement des votes aux Nations Unies ? N'y a-t-il pas d'autres indicateurs, plus multilatéraux peut-être, du rendement politique ? L'image et l'influence internationales des pays

nordiques au temps où ils étaient les champions de l'aide peut fournir un cas à méditer.

Un autre indicateur (négatif) est parfois trouvé dans les manifestations anti-françaises de pays aidés ; des manifestations souvent manipulées, qui contrastent avec la stabilité des relations entre Français et Africains, attestée par de nombreux témoignages.

L'aide est certes critiquée. Sa disparition risque de l'être encore plus (abandon, perte d'assurance). Mais la réforme de ses modalités les plus politiquement irritantes est plus que jamais nécessaire.

Le projet de la Ferdi est de conduire sa réflexion sur les options ouvertes à l'aide française, en cherchant à connaître en profondeur les motivations des responsables africains de différents niveaux.

L'aide ne doit pas être perçue comme une récompense pour une proximité politique, mais la manifestation d'une solidarité effective, reconnue et durable, qui fonde l'influence que le pays aidant (la France ?) cherche à exercer sur la scène internationale, évitant alors d'y renoncer au hasard de la conjoncture budgétaire.

Finalement, le rendement à la fois économique et politique pour le donateur n'est-il pas à chercher dans la réponse donnée à la question de l'efficacité de l'aide ? Dans un monde en voie de fragmentation, pour un pays comme la France, le développement de ses pays partenaires africains est un facteur majeur de « rendement » à long terme.

Les attaques de l'aide peuvent être mal fondées ou opportunistes, mais il est important d'en comprendre les raisons pour pouvoir y répondre. Et améliorer, profondément lorsqu'il le faut, les modalités de l'aide. Bien que les arguments pour le faire ne paraissent pas manquer, ils doivent être adaptés au contexte international, et leur support scientifique doit être lui-même modernisé et actualisé. Une attention particulière doit être portée au cadre géopolitique dans lequel ils sont avancés : la réponse aux attaques contre l'aide ne doit-elle pas alors être recherchée à une échelle plurinationale, européenne si possible, afin de rendre plus crédible et visible un affichage de solidarité internationale avec les pays pauvres et vulnérables ? Cet affichage, qui correspond aux

valeurs françaises et européennes, devrait alors être rendu crédible auprès de nos partenaires.

En conclusion, le véritable intérêt géopolitique de la France dans un monde fragmenté est de contribuer au nom de la solidarité, si possible avec les autres pays européens, au développement de l'Afrique — continent voisin au plus fort potentiel, mais à grands risques, ce qui implique d'y soutenir la croissance économique à laquelle les pays africains aspirent.



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 43 97 64 60

n° ISSN : 2275-5055

Directeur de la publication : Patrick Guillaumont

Mise en page : Morgane Dumazel

