

The Big Beautiful Policy

Jean-Michel SEVERINO



JEAN-MICHEL SEVERINO, Président du Conseil de surveillance d'Investisseurs et partenaires (I&P), senior fellow, Ferdi

Introduction

Nous avons eu une *Big Beautiful Policy*. Sa survie même est désormais en question.

L'aide publique au développement (APD), bien qu'elle ne puisse plus logiquement s'appeler ainsi, comme cela est désormais de plus en plus largement reconnu, connaît une crise existentielle.

Elle est d'autant plus profonde que, pendant des décennies, cette politique fut non seulement la première véritable entreprise collective globale, mais pouvait sembler une sorte de modèle : une définition apparemment au moins claire des objectifs quantitatifs et qualitatifs (les 0,7, les 1 % du RNB, les OMD puis les ODD...), une gouvernance (le comité d'aide au développement - CAD - de l'OCDE, le Conseil économique et social des Nations Unies), des enceintes formelles d'échange (les assemblées des institutions de Bretton-Woods et des Banques de développement, les conférences décennales sur le financement du développement, la dernière venant de se tenir en 2025 à Séville), un processus d'évaluation par les pairs au sein de l'OCDE. Que demander de plus ? Et par ailleurs, même si les donateurs avaient une prééminence claire dans tout ce dispositif, il serait caricatural de prétendre que les bénéficiaires étaient exclus et sans voix : peut-être pas entendus ou pas suffisamment entendus, sans nul doute, mais écoutés, assurément.

« Qu'elle était belle, ma politique ! »

Nous vivons pourtant une sorte de procédure de décomposition accélérée qui plonge ses acteurs dans le désarroi. La crise suscitée par la suppression de l'USAID 2025 s'annonçait pourtant, du côté européen, dès 2023. Elle a cependant pris à dépourvu la plupart des acteurs du système. Auparavant, leurs interrogations portaient en bonne partie sur d'autres sujets que ceux qui ont été mis en évidence par les brutales coupes budgétaires que nous vivons¹. À ces dernières, qui demeurent encore en bonne partie, s'ajoutent désormais de profonds questionnements sur la légitimité même et la possibilité concrète d'une coopération internationale, a fortiori inscrite dans une vision d'une architecture globale fondée sur une règle, un droit.

Une nouvelle conversation, une nouvelle réflexion s'avère donc nécessaire. Elle doit traiter de l'opportunité comme des modalités de la lutte collective pour l'environnement, la santé, le commerce, la finance, et les autres biens publics globaux, mais aussi de la convergence entre pays pauvres et riches, de la réduction internationale des inégalités. Mais la solidarité humaine face aux victimes des catastrophes politiques, militaires comme naturelles ne doit à aucun moment être perdue de vue.

Les lignes qui suivent ont pour objet de proposer une anatomie de cette crise et d'esquisser une démarche de travail pour y répondre, en France tout particulièrement².

Afin de le faire, il faut commencer par rappeler ce qu'est l'hydre auquel nous faisons face. Cette politique publique a en effet déjà subi de nombreuses crises. Elle en est toujours, jusqu'à présent, ressuscitée, telle le phénix³.

Ceci ne veut pas dire que la crise actuelle doit être sous-estimée, et qu'elle n'a pas de très graves conséquences, y compris d'ailleurs sur les pays contributeurs : nous les évoquerons.

On tentera ensuite de mettre à jour les cinq raisons, ou dimensions, de la crise actuelle que nous pensons déceler.

Nous terminerons par une vision du chemin de travail à faire par la France pour refonder sa posture internationale, en confrontant une logique partant des besoins et du droit et une logique partant de ce que sont ses intérêts essentiels, encore si mal définis.

Une politique trop complexe pour survivre ?

De manière très schématique, entre 1960 et 2000, la communauté internationale s'est en effet essentiellement préoccupée de deux choses. Il s'agissait en premier lieu de répondre aux exigences de

¹ Pour une bonne revue des discussions critiques sur le sujet et des propositions sur la table, voir notamment : Ahmed. M, Calleja R., Jacquet P., « The Future of Official Development Assistance : Incremental Improvements or Radical Reform? », CGDEV, 2024, compendium du séminaire de Chantilly ; Boussichas M. et Guillaumont P., *Quel pacte financier mondial pour les pays pauvres et vulnérable ?*, FERDI, 2024, 172 p., résumant les analyses et les propositions de la FERDI pour le Sommet pour un nouveau pacte financier mondial.

² Ce travail a déjà été entamé sur différentes scènes. Pour une contribution pionnière voir Ahmed M., « The End of Development Cooperation? », CGDEV, 22 Juillet 2025, intervention à la conférence ABCDE de la Banque Mondiale, Washington DC.

³ Voir ainsi Severino J-M. et Ray O., « The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy », CGDEV Working Paper 167, 2009.

la solidarité humanitaire et en second lieu de tenter d'accélérer la convergence entre les pays développés, disons l'OCDE, et les pays pauvres, ou moins pauvres.

Déjà, l'aide, au sens des transferts financiers publics, n'était qu'une composante de l'agenda beaucoup plus large du financement et de l'accélération du développement international.

Ce dernier inclut la problématique des ressources internes des pays en développement et celle du financement privé de leurs économies, sur le plan domestique comme international. Il inclut également l'ensemble des dispositifs imaginables pour tenter d'accroître la convergence, comme la facilitation du commerce international, par exemple, mais aussi les transferts de compétence et la construction des capacités, ou encore la régulation de l'économie internationale et des marchés de capitaux.

L'aide publique, non contente de n'être qu'une composante de ce que l'on pourrait qualifier de la problématique de la convergence des revenus et de la réduction des inégalités internationales, n'était par ailleurs qu'une dimension des transferts concessionnels : s'y ajoutent les transferts philanthropiques, avec le rôle, d'ailleurs croissant avec le temps, des fondations et des ONG.

Il est utile de dire que, même si la convergence des revenus entre pays les plus pauvres et les autres a ralenti dans les dernières années, nous avons assisté à une considérable, et positive, transformation du paysage des inégalités internationales depuis 1960. L'Asie du Sud-Est a joué un rôle de premier plan dans cette transformation, mais l'Afrique n'a pas été étrangère aux résultats positifs du développement.

Comme le rappelle Masood Ahmed dans la conférence évoquée en référence, *« Les résultats [du développement du xx^{ème} siècle] ont été exceptionnels. Entre 1990 et 2015, l'extrême pauvreté est passée d'environ 40 % à 10 % de la population mondiale. Dans les pays à faible revenu, l'espérance de vie a augmenté de 12 ans. La mortalité des enfants de moins de 5 ans a diminué de plus de moitié. Les inscriptions dans le primaire ont presque doublé. Le VIH a été maîtrisé et la poliomyélite presque éradiquée. Si les progrès extraordinaires de la Chine, qui est passée du statut de pays à faible revenu à celui de deuxième plus grande économie du monde, [y contribuent] bon nombre de ces améliorations ont également été à l'origine de plusieurs pays africains. Le PIB par habitant de l'Éthiopie a quadruplé, tandis que le Ghana, la Tanzanie et le Rwanda ont enregistré des gains substantiels »*. Rappelons que le PIB en parité de pouvoir d'achat de l'Afrique au sud du Sahara est passé de 1 400 milliards d'USD en 2000 (valeur 2023) à 6 000 milliards en 2023, une multiplication par plus de 4⁴. Selon le FMI, l'Afrique au sud du Sahara aura été en 2024 la seconde économie la plus performante du monde (même si cette performance doit être relativisée par une croissance démographique moyenne d'environ 2,5 %). Elle aura engrangé de réels progrès sociaux, synthétisés par le gain de dix années, sur 25 ans, d'espérance de vie à la naissance (désormais 63 ans).

L'aide a joué un rôle important dans cette dynamique, il faut le rappeler. Cela a été également le cas en Asie, y compris pour les plus grands succès : la Chine a été le meilleur et le plus important client de l'AID et de la Banque Mondiale durant des décennies. C'est d'ailleurs un des paradoxes du financement du développement de n'avoir en réalité jamais vraiment pensé

⁴ Données FMI et de la Banque Mondiale.

les conséquences de sa réussite, ni celles de la nature des politiques qu'il soutenait. On y reviendra à la fin de cet article.

Depuis le tournant du siècle, la communauté internationale a ajouté à cette couche d'objectifs celle du financement des causes communes mondiales, que l'on appelle désormais les biens publics globaux (BPGs). Mais la communauté internationale s'est aussi mobilisée de manière croissante autour de la promotion des droits humains, des libertés, de la diversité et de ce que l'on peut appeler « l'agenda des mœurs ».

Ces sujets, et tout particulièrement ceux des BPGs, ne sont pas totalement indépendants de la question du financement du développement. Néanmoins, comme l'a rappelé dès les années 1990 notre regrettée Inge Kaul⁵, ils sont au moins partiellement autonomes. Le financement des biens publics globaux n'obéit ni aux mêmes principes d'allocation ni aux mêmes principes de financement que les transferts destinés à la lutte contre la pauvreté ou au rattrapage des pays pauvres.

Que l'on veuille ou non accélérer la croissance des pays pauvres, ou que ces financements y parviennent ou non, la compensation des dommages causés, par exemple, par les émissions de carbone, est un fondement indépendant des perspectives de croissance pour des transferts internationaux. La recherche de la réduction des émissions de carbone dans le monde à l'endroit où leur coût de réduction est le plus bas, en est un autre. C'est aussi le cas de la préservation de la biodiversité, qui doit se mobiliser là où cette dernière est à la fois la plus riche et la plus menacée. En matière de santé, les priorités de politique publique globales liées à la réduction des maladies transmissibles peuvent se heurter à des priorités de santé nationales. Elles peuvent conduire à mobiliser des financements globaux additionnels au profit de ces priorités non locales, ou encore à soutenir le « maillon faible » de la chaîne sanitaire mondiale, par exemple, indépendamment là aussi des impacts sur la croissance du pays concerné. Savoir si cette couche d'objectifs est ou non de l'aide, ou en est partiellement, a beaucoup occupé le débat académique et professionnel des dernières années.

Cette nouvelle couche de préoccupations a conduit à la construction d'une nouvelle architecture de traités internationaux et de logiques de transfert. Il en a résulté une considérable complexification de la scène internationale. De nouveaux débats relatifs tant aux objets de financement qu'au partage du fardeau ont émergé. En effet, le financement du rattrapage économique des pays les plus pauvres peut être un souci moral, ou encore une préoccupation géopolitique, mais l'identification du niveau juste de financement et la répartition de la charge de ce dernier sont sans doute impossibles à fonder sur une seule base scientifique ou éthique formelle, même si on peut élaborer certains raisonnements solides. En revanche, les BPGs peuvent, même s'il s'agit évidemment d'un sujet complexe faisant l'objet de débats très difficiles, davantage reposer sur des raisonnements éthiques ou économiques. Par exemple, la charge de

⁵ Inge Kaul a publié de nombreux articles sur les questions de développement, de gouvernance mondiale et de coopération internationale, et a fait émerger en tant que directrice du rapport sur le développement des Nations Unies le concept de Biens Publics Globaux. Sur notre sujet, voir notamment *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*; *Fournir des biens publics mondiaux, gérer la mondialisation*; et *The New Public Finance: Responding to Global Challenges* (Oxford University Press, New York, 1999, 2003 et 2006, respectivement). Elle a été co-auteur du rapport sur la gouvernance 2013 de la Hertie School (OUP : Oxford, 2013) et éditeur/co-auteur de *Global Public Goods* (Edward Elgar : Cheltenham, 2016).

l'adaptation des pays pauvres, si tant est que l'on puisse vraiment l'estimer, peut être répartie entre les pays les plus grands émetteurs historiques de carbone selon des critères débattables rationnellement.

L'agenda des mœurs relève d'une problématique différente. Il a été mu par la convergence de mouvements sociaux démocratiques dans les pays en développement. Mais il a été aussi promu avec force par certains mouvements ou certains pays (les pays nordiques s'y sont particulièrement mobilisés) au bénéfice de minorités et pour promouvoir des droits nouveaux. Parmi ces derniers, les droits sexuels, les minorités de genre. L'agenda du genre occupe une place à part dans cette catégorie, vu l'importance majeure qu'il a prise dans la politique du développement, qu'il a dominée durant les deux dernières décennies. Alors que les agendas relatifs aux minorités étaient strictement fondés sur le droit, la connexion a été rapidement faite par les agences de développement et les gouvernements des pays donateurs entre la promotion de la femme plus précisément, et le développement économique. Mais ce faisant, tout en générant un soutien renouvelé à l'aide au développement dans certains pays et certains compartiments de la société civile, cette nouvelle dimension de l'agenda du développement a plongé l'aide dans des thématiques sociales et culturelles intimes des sociétés, comme cela n'avait jamais été encore le cas. Il l'a rendue vulnérable au retour de bâton conservateur au nord et a accru l'hostilité qui lui était vouée au sud par les nationalismes et les sensibilités identitaires.

Depuis le début du siècle, cette situation a conduit ce que l'on appelle encore l'aide (et qui recouvre désormais une grande variété en fait d'objets et de motivations) à croître notablement. Le volume de l'APD a atteint, selon l'OCDE, qui la recense, le montant record de 212 milliards de dollars en 2024, à comparer à 94 milliards de dollars (valeur 2024) en 2000.

Nous connaissons la valeur relative de ces chiffres. Nous savons qu'ils ne reflètent pas le niveau des flux financiers effectifs à destination des pays en développement. Il paraît néanmoins incontestable que nous ayons enregistré une augmentation significative de ces derniers depuis le début du siècle. Cet accroissement s'est réalisé, avec toute la diversité des causes et des fondements, à travers le même ancien appareil organisationnel de l'aide, composé des institutions multilatérales et bilatérales, banques, agences et ONG, mais « enrichi » d'un ensemble considérable de nouveaux fonds et institutions dédiés. Il a contribué de ce fait à accroître le chaos du paysage institutionnel, sa fragmentation et son opacité, rendant largement illisible le résultat de cet engagement financier.

De ce fait, la réflexion de ce qu'on appelle un peu rapidement la communauté du développement, dans les années récentes, s'est organisée autour de trois sujets logiques⁶ :

- Comment mieux qualifier et mesurer cette politique publique aux volumes croissants, nommer ses objectifs de plus en plus variés, mieux lire et allouer les montants dépensés aux motifs de ces allocations, le tout pour mieux mesurer l'impact de ces flux et ultimement les réorienter éventuellement^{7,8,9} ?
- Comment mieux répartir la charge de ces financements entre les contributeurs, et à qui les allouer pour qu'ils aient le plus d'impact (la FERDI s'est fait particulièrement connaître sur ce plan avec son approche de la vulnérabilité comme critère d'allocation) ?
- Comment maîtriser le foisonnement institutionnel, réduire la complexité et rendre la gestion des financements moins coûteuse ?

L'ampleur de la croissance des flux publics a dans le même temps rendu moins pressante la question plus globale du financement du développement et des composantes non financières de l'accélération de la convergence, même si ces sujets n'ont évidemment jamais disparu. Elle a aussi détourné cette même communauté des sujets de l'efficacité de l'aide, même si là aussi, évidemment, ces préoccupations n'ont pas été absentes.

Séisme et sidérations

Il est peu de dire que les évolutions des deux dernières années ont été un séisme. Elles ont totalement transformé la nature du débat. Elles ont créé un choc considérable dans les appareils chargés de la conception et de la gestion de l'aide, y compris sur le plan humain et social.

Depuis 2024, nous observons déjà une chute massive des financements européens. La Belgique a coupé de 60 % son aide en 2024 et a annoncé une réduction de 25 % additionnelle, étalée sur les cinq années suivantes. La Hollande a réduit son aide de 300 millions d'euros en 2025, annonce 500 millions d'euros de réduction supplémentaires en 2026, et 2,4 milliards d'euros après 2027. La Suède a annoncé réduire de 300 millions d'euros son aide entre 2025 et 2027.

Le Royaume uni a annoncé vouloir baisser son aide de 0,5 % de son PIB à 0,3 % entre 2025 et 2027. L'Allemagne a réalisé 3,5 milliards d'euros de baisse entre 2023 et 2025, et dit en prévoir de nouvelles. En France, les baisses annoncées en lois de finances 2025 et 2026 totaliseraient près de 2,3 milliards d'euros et ramèneraient la contribution nationale d'environ 0,55 % du PIB à environ 0,38 %. L'importance de cet effacement était inimaginable il y a, disons, deux ans.

⁶ Pour une présentation globale des problématiques et une vision de la possible restructuration de l'ensemble de la politique publique globale, voir notamment : Melonio T., Naudet J-D., Rioux R., « L'aide publique au développement à l'âge des conséquences », Policy Paper, AFD, 2022.

⁷ Voir notamment Tomasi S., « Le suivi des financements du développement : un premier bilan de la réforme de 2018. Encore un effort ? », FERDI Note brève B274, 2024 ; Tomasi S., « Les financements publics du développement et des biens publics mondiaux : comment les mesurer ? », Rapport FERDI, 2024.

⁸ Melonio T., Naudet J-D., Rioux R., « Deux poids, deux mesures pour le financement du développement », AFD, Policy Paper, 2024.

⁹ Sur les implications et les arbitrages politiques résultant de ces débats, voir notamment l'article très éclairant : Jeanneney-Guillaumont S., « Juger de l'efficacité des financements en fonction de leurs finalités : Quatre arbitrages de la coopération internationale pour le développement ? », FERDI Document de travail, P327, 2023.

Nous avons ensuite assisté du côté américain à la disparition de l'USAID, et de l'essentiel de l'aide bi et multi américaine. C'était inimaginable il y a un an seulement.

La disparition des financements américains, ainsi que la politique douanière et migratoire qui lui ont été associées, a fait l'objet d'un discours politique clair dans les motivations si ce n'est dans les modalités d'application, très erratiques, de la part de l'administration Trump. Elle porte sur le sens même de l'aide, critiquant également son efficacité comme son rendement politique pour les USA. Le décret présidentiel du président Trump de janvier stipule ainsi que *« l'administration qui gère l'aide étrangère des États-Unis et tout son écosystème n'est pas alignée sur les intérêts américains et est dans de nombreux cas opposés aux valeurs américaines »*. Selon ses chiffres, d'ailleurs sujets à caution, *« le continent africain a reçu 165 milliards de dollars depuis 1991, mais il ne s'est aligné sur le vote des États-Unis aux Nations unies que dans 29 % des résolutions soumises à l'Assemblée générale »*. Soit *« le taux le plus bas du monde »*. Le président déclare encore que : *« Outre la création, aux frais du contribuable, d'un complexe industriel d'ONG à l'échelle mondiale, l'USAID a obtenu peu de résultats depuis la fin de la guerre froide. Les objectifs de développement ont rarement été atteints, l'instabilité s'est souvent aggravée et le sentiment anti-américain n'a fait que croître »* (juillet, Rubio). Corruption. Enfin, le secrétaire d'État aux affaires étrangères, M. Rubio, dit : *« Chaque dollar que nous dépensons, chaque programme que nous finançons et chaque politique que nous menons doivent être justifiés par la réponse à trois questions simples : est-ce que cela rend les États-Unis plus sûrs ? Est-ce que cela rend les États-Unis plus forts ? Est-ce que cela rend les États-Unis plus prospères ? »*. Ajoutons que M. Musk a également dénoncé l'USAID comme étant une *« organisation criminelle exécutant les basses œuvres de la CIA »*, ce qui ne manque pas de sel.

Du côté européen, les coupes se sont plutôt accompagnées d'un silence politique, signe d'un embarras et d'une difficulté à changer de narratif. La nécessité de redéploiements budgétaires destinés à financer l'effort de réarmement et de soutien à l'Ukraine est parfois évoquée pour justifier les baisses de l'APD, comme c'est le cas de manière explicite en Grande Bretagne : *« Ce n'est pas une annonce que je suis heureux de faire, mais la sécurité des Britanniques est la priorité numéro un de ce gouvernement »* a déclaré le premier ministre Keir Starmer le 25 février en annonçant la réduction du budget consacré à l'aide internationale au développement, qui passera de 0,5 % à 0,3 % du PIB du Royaume-Uni, afin de réhausser les dépenses de défense. En Allemagne, la coalition des chrétiens conservateurs et des sociaux-démocrates considère quant à elle que l'Allemagne a actuellement d'autres priorités. D'après le ministre des Finances, Lars Klingbeil, *« le budget de 2026 – financé pour un tiers par de nouveaux emprunts – mettra l'accent sur la consolidation des finances publiques, la capacité d'adaptation de l'Allemagne et la disponibilité opérationnelle de l'armée, un enjeu de plus en plus pressant face à la menace russe »*. *« Sans Vladimir Poutine »*, a affirmé le social-démocrate, *« les comptes de l'Allemagne seraient totalement différents »*. Mais le sujet migratoire est aussi sur la table et sert de boussole dans certains pays pour la redéfinition de l'aide. En Suède, le 14 décembre 2024, le ministre suédois du Commerce extérieur et de la Coopération internationale pour le développement, Johan Forssell, a annoncé que le royaume scandinave va conditionner l'octroi de son aide publique au développement à l'accord des pays bénéficiaires concernant le retour

de leurs ressortissants déboutés du droit d'asile ou expulsés. L'aide bilatérale sera également limitée à 30 pays et suspendue pour ceux qui refusent de coopérer.

En France, silence radio. Le seul document de communication récent disponible est le communiqué du conseil présidentiel pour le développement. S'il a le mérite de réaffirmer la vision des objectifs stratégiques de la France, tout en mettant un accent entièrement nouveau sur la défense des intérêts français, il ne donne aucun élément sur le niveau de l'aide et la raison des coupes, ce qui interroge. Quatre ans à peine séparent la France du vote unanime au parlement de la loi de programmation 2021-1031 du 4 août 2021 relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. Elle prévoyait de porter l'aide publique au développement français au niveau de 0,55 % du RNB. Cette volteface politique et le silence qui l'accompagne placent ce pays dans un grand vide et une grande indécision, pour ne pas dire une totale opacité sur la politique gouvernementale.

Relevons enfin que, du côté des pays en développement, les réactions se font rares et encore plus rarement critiques. Certains chefs d'État africains, comme le Kényan William Ruto ou le Zambien Hakainde Hichilema, ont même remercié le président Trump d'avoir, par sa décision, provoqué une saine réflexion sur la nécessité pour le continent d'assumer ses besoins de développement. Cette évolution rencontre un certain discours nationaliste africain y compris au niveau gouvernemental. *« Ceci montre que nous devons nous développer par nous-mêmes »*, a déclaré le premier ministre du Sénégal, Ousmane Sonko, tandis qu'il se précipitait au Qatar pour réclamer des financements... Le président de la Banque africaine de développement, M. Adesina, pourtant en recherche frénétique d'argent occidental pour reconstituer le fonds africain de développement, a joué sa propre musique dans une interview de 2025 au Point : *« Pour moi, l'Afrique ne doit pas dépendre des autres. Elle doit mobiliser les ressources internes pour accélérer son propre développement. On ne se développe pas en tenant la main des autres. L'Afrique n'est pas pauvre, mais a beaucoup de ses populations qui sont pauvres. »*

Les nationalistes de la société civile paraissent enfin sur le versant salutations. Ainsi, *« Le retour de Donald Trump rappelle puissamment à nos dirigeants africains que [...] les Africains doivent être en première ligne pour réduire la pauvreté et améliorer notre bien-être collectif et durable »*, rapporte dans une tribune sur le média burkinabé *Le Faso* le sociologue et militant panafricaniste Moussa Sy. *« Nous ne nous développerons jamais avec les aides extérieures »*.

Tout ceci a-t-il de l'importance, et pour qui ?

La faiblesse de ces réactions dans les pays en développement pourrait laisser penser que l'aide, en pratique, ne compte pas, qu'il s'agirait d'une petite perte. Un discours s'est aussi répandu dans les dernières années sur la réalité de l'impact de l'aide sur les pays en développement. Si ce dernier était faible, alors ces réductions importeraient peu au fond. Il faudrait surtout en rester sur un plan symbolique, et politique, pour débattre des conséquences de cette accumulation de décisions unilatérales dans les pays de l'OCDE. Qu'en est-il ?

L'appréciation de l'impact des réductions d'aide que nous venons d'évoquer est rendue difficile par leur caractère récent. Mais elles le sont aussi par le fait qu'elles doivent être complétées d'une part par l'impact des mesures commerciales et d'autre part par les mesures prises sur le plan migratoire. Par ailleurs, les mesures budgétaires prises dans les pays

industrialisés rétroagissent sur leurs propres économies et débouchent sur des doubles boucles dans les pays en développement. Enfin, le paysage international est mouvementé, et les pays s'adaptent par de nouvelles stratégies à ces chocs. Mais on peut quand même partir de l'hypothèse la plus probable que les impacts macroéconomiques, et donc sociaux, vont être significatifs.

En premier rang, les réductions d'aides devraient avoir un impact important, surtout sur les pays les plus pauvres, car ils sont les plus dépendants et bénéficient de subventions plus que de prêts.

Le choc le plus visible porte sur les sujets humanitaires et sanitaires, en raison de l'importance de l'aide américaine dans ces domaines. Une étude récente de la FERDI a documenté cette première et immédiate série de conséquences¹⁰.

L'Afrique risque également de souffrir plus particulièrement du fait de sa dépendance aux financements extérieurs. Une étude récente de la FERDI¹¹ publiée à l'occasion du RAMSES 2026 montre que les financements extérieurs auront ainsi représenté de 2000 à 2024 de l'ordre de 40 % des investissements *nets* sub-sahariens africains (compte tenu des remboursements de prêts), et 10 % du PIB du continent, soit environ 3,140 milliards d'USD. Sur cette somme, l'APD aura représenté de l'ordre de 1 000 milliards d'USD environ, soit actuellement 45 dollars par an et par africain en 2024, avec une forte concentration vers les pays les plus pauvres et les plus vulnérables, où elle peut représenter l'essentiel des budgets d'investissement publics. Nous verrons que le remplacement rapide de la disparition d'une fraction significative de ce flux est un enjeu. Des impacts importants en balance des paiements et sur les budgets d'investissements sont probables.

L'ampleur de l'impact est d'autant plus significative qu'aux réductions d'aide s'ajoutent les mesures douanières.

Les décisions budgétaires relatives à l'aide pourraient être amplifiées par celles qui sont prises en matière douanière.

L'Union Européenne, pour sa part, n'a pris aucune mesure de répression commerciale. Toutefois, certains dispositifs environnementaux ne sont pas sans conséquence, au moins potentielle, même si leur légitimité environnementale est incontestable. Il s'agit essentiellement du règlement européen sur la déforestation évitée (EUDR) et du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM). Ils sont eux-mêmes en cours de mise en place différée.

Le principal sujet semble être celui du CBAM. Si les pays les plus affectés par ce mécanisme sont les pays émergents, qui sont les principaux exportateurs d'acier et d'aluminium vers l'Europe, certains PMA comme le Mozambique (aluminium) et le Niger (minerai d'uranium) connaissent des impacts directs. Une étude de la LSE et de ACF arrive à la conclusion que si le CBAM était appliqué à tous les produits d'importation, le PIB de l'Afrique diminuerait de 1,12 % ou 25 milliards d'euros. Les exportations d'aluminium diminueraient de 13,9 % ; celles de fer et d'acier de 8,2 % ; celles de fertilisants de 3,9 % et celles de ciment de 3,1 %. Les pays à revenu

¹⁰ Boussichas M., Cabrillac B., Pugnet C., « Comment la fermeture de l'USAID va affecter l'allocation de l'aide publique au développement mondiale ? », Ferdi Note brève B284, 26 juin 2025.

¹¹ Voir Severino J-M., Pugnet C., « L'économie africaine au sud du Sahara, une aventure ambiguë ? », FERDI, RAMSES 2026.

intermédiaire seraient plus affectés en premier rang ; mais via le commerce intracontinental, même s'il est modeste, tous les pays connaîtraient un impact¹².

Mais ce sont assurément les récentes annonces douanières américaines qui sont les plus problématiques. Leur caractère fluctuant limite certes la portée des analyses¹³. Selon une analyse de ODI¹⁴, les pays à revenu intermédiaire pourraient ainsi perdre 39 milliards de dollars d'aide en 2025 et 89 milliards de dollars d'exportations par l'effet combiné des mesures américaines sur l'aide et le commerce, atteignant 0,7 % de leur PIB. Les pays à faible revenu subiraient de manière disproportionnée des pertes allant jusqu'à 2 % de leur PIB, principalement en raison de réductions de l'aide. Les États insulaires fragiles et petits, tels que les Îles Marshall et la Micronésie, pourraient subir un coup économique important d'une valeur de plus de 30 % de leur PIB en raison de la seule réduction de l'aide. Le Vietnam et le Cambodge pourraient connaître des réductions d'exportations d'une valeur de 4 à 5 % de leur PIB en raison de la hausse des droits de douane américains.

À l'intérieur des pays, le secteur de l'habillement orienté vers l'exportation pourrait souffrir davantage des droits de douane américains. Les groupes vulnérables tels que les femmes et les enfants sont susceptibles d'être touchés de manière disproportionnée par les deux chocs combinés, de l'aide et des droits de douane.

L'AGOA, pour sa part, est venue à terme à la fin du mois de septembre 2025. L'administration Trump s'est déclarée ouverte à son renouvellement tout en renvoyant la décision au Congrès, dont on sait qu'il est paralysé actuellement et qui ne s'est pas saisi (encore ?) du sujet¹⁵. La situation est confuse dans cette période qu'il faut espérer intérimaire.

Il est aussi important de souligner que les réductions d'aide pourraient avoir un impact sur les pays industrialisés eux-mêmes, avec un effet de troisième rang sur les pays en développement.

Dans les pays donateurs, les premières secousses sont vécues au travers des réductions des programmes des ONGs et des effectifs des agences d'aide, ainsi que chez les fournisseurs et les entreprises qui contribuent aux programmes d'aide. Elles nous rappellent qu'une part significative de l'aide est dépensée sur le sol des pays donateurs. La réduction de l'aide a donc un impact ultimement fiscal et macroéconomique de nature domestique, qui est souvent totalement omis.

Mais pour les pays donateurs, l'impact retour potentiel le plus important de la réduction de l'aide pour les pays donateurs est celui lié à l'impact sur leur propre économie, résultant de la réduction de la croissance chez les pays bénéficiaires.

¹² Aggad F., Luke D. (dir.), « Implications for African countries of a carbon border adjustment mechanism in the EU », African Climate Foundation (ACF), Firoz Lalji Institute for Africa de la London School of Economics and Political Science (LSE), 2023.

¹³ Raga S., Agarwal P., Fur V., « Vulnerability of low- and middle-income countries to the impacts of aid cuts and US tariff increases », ODI Working paper, août 2025.

¹⁴ Raga S., Agarwal P., Fur V., « Vulnerability of low- and middle-income countries to the impacts of aid cuts and US tariff increases », Emerging analysis, ODI, août 2025.

¹⁵ Voir l'interview de M. Massad Boulos, conseiller spécial pour l'Afrique du président américain : Bensimon C., « Massad Boulos, conseiller spécial pour l'Afrique de Donald Trump : "Notre politique repose sur trois piliers : la paix, les partenariats et la prospérité" », *Le Monde*, 1^{er} octobre 2025 [en ligne]. Disponible sur : www.lemonde.fr/afrique/article/2025/10/01/massad-boulos-conseiller-special-pour-l-afrique-de-donald-trump-notre-politique-repose-sur-trois-piliers-la-paix-les-partenariats-et-la-prosperte_6643974_3212.html

En effet, si l'aide a un impact sur la croissance des pays pauvres, elle en a aussi sur la demande d'export qu'ils adressent aux pays industrialisés donateurs, et la génération de PIB et d'emplois sur leur propre sol. Une étude récente de ODI¹⁶ financée par la fondation Gates montre ainsi qu'entre 2020 et 2022, les institutions de l'UE ont fourni en moyenne 24,2 milliards d'euros d'aide extérieure par an. Selon ODI, les exportations de l'UE devraient augmenter en conséquence de 24,4 milliards d'euros, soit plus que le montant de l'aide fournie. Le PIB de l'UE devrait augmenter de 0,08 %, ce qui équivaut à une production économique annuelle supplémentaire de 10,7 milliards d'euros. Cela correspond aussi à peu près à l'équivalent de l'ensemble du budget annuel du principal instrument de coopération internationale de l'UE, l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVDCI). Pour chaque dollar dépensé en aide, près de la moitié devrait donc se réinjecter dans l'économie de l'UE sous la forme d'une augmentation des revenus. Il est donc clair que le gain net des réductions de l'aide est substantiellement plus faible que le gain brut ou apparent.

Mais, en outre, les impacts de toutes ces décisions sont à la fois plus importants et plus complexes qu'au premier abord pour les pays en développement qu'il peut y paraître. Les barrières commerciales engendrent ainsi des pertes pour les pays qui se protègent. Elles peuvent réduire leur croissance propre. Du coup, elles peuvent aussi contribuer à réduire encore plus la demande d'importations adressée aux pays en développement et particulièrement aux pays pauvres exportateurs de biens non essentiels (café, cacao, coton, fruits tropicaux...). Une étude du Peterson Institute for International Economics¹⁷ estime ainsi que les droits de douane américains en vigueur réduisent le taux de croissance américain de 0,23 point de pourcentage par rapport au scénario de référence en 2025 et de 0,62 point de pourcentage en 2026. Un calcul linéaire simple indique que ceci correspondrait, au-delà des impacts des tarifs douaniers, à une réduction mécanique de la demande adressée au reste du monde de l'ordre de 200 milliards de dollars.

Ceci plaide pour un approfondissement des connaissances actuelles de l'impact des décisions budgétaires et douanières sur toutes les parties concernées.

Nous devons aussi mettre en perspective ces évolutions avec la question migratoire.

En s'attaquant simultanément aux migrants, à l'aide au développement et aux importations, l'administration Trump a impacté frontalement les trois grands piliers du financement international du développement, à l'exception des investissements directs étrangers, qu'elle souhaite promouvoir. Mais l'Europe est aussi concernée par le sujet.

Dans les dernières décennies, les rapatriements de capitaux des migrants ont pris une place importante dans le financement de la consommation et de la balance des paiements de nombreux pays en développement. Ainsi, en ce qui concerne la seule Afrique au sud du Sahara, selon l'étude FERDI pour le RAMSES, Ils auraient apporté 758 milliards USD depuis 2000 à cette dernière, parmi les 3.400 milliards de financements extérieurs reçus. Mais, au-delà de ces

¹⁶ Ayele Y., Mendez-Parra M., Willem te Velde D., « The economic impact of EU aid on EU economies », ODI Global, Policy Paper 13 mai 2025.

¹⁷ McKibbin W. J., Noland M., Shuetime G., « The global trade war: An update », Peterson Institute for International Economics, 1^{er} octobre 2025 [en ligne]. Disponible sur : www.piie.com/blogs/realtime-economics/2025/global-trade-war-update

transferts, la littérature sur le développement a fait sur longue période un bilan positif des migrations elles-mêmes sur les pays d'origine, même si ce point peut être débattu. Les apports en balance des paiements et sur le revenu des destinataires sont incontestables, mais on peut discuter des dépendances nouvelles, et des conséquences sur la compétitivité des pays d'origine qui sont créées, comme de la fuite des talents, et peuvent affecter la croissance à long terme.

La politique migratoire européenne s'est progressivement durcie dans la dernière décennie sans affecter pour l'instant les volumes de transferts des migrants depuis son sol. Mais il est vrai que, malgré ce durcissement, les évolutions européennes en cours pourraient aller dans le même sens. Depuis le début du siècle, les entrées de migrants dans l'Union Européenne ont beaucoup fluctué en raison des évolutions économiques. Mais elles ont notablement globalement progressé. Elles sont passées d'environ 1, 5 millions d'entrées légales (hors asile) à environ 3 millions actuellement. Les entrées au titre de l'asile ont aussi beaucoup fluctué et se situent actuellement aux environs de 1, 1 millions d'entrées. Il y aurait aussi un peu moins de 400.000 entrées irrégulières annuellement ⁽¹⁸⁾. Selon Eurostat, en 2022, 35% des entrées seraient motivées par le travail, 30% par le regroupement familial, 20% par les études. Presque toutes génèrent des transferts financiers vers les pays d'origine. Nous connaissons les contestations grandissantes en Europe sur l'accueil des migrants. Un nouveau durcissement et un ralentissement des entrées pourrait finir par entraîner des conséquences importantes sur le financement des balances des paiements africaines en particulier.

Mais, là encore, c'est à l'évidence aussi la politique américaine en matière migratoire qui fait l'actualité et qui est susceptible d'impacter le plus les flux globaux, même si l'Afrique au sud du Sahara, à laquelle nous nous intéressons davantage depuis l'Europe, est moins concernée que l'Amérique centrale et latine, et l'Asie. Nous disposons de peu de données relatives aux décisions prises par l'actuelle administration Trump. Nous connaissons toutefois l'impact négatif qu'ont eu les mesures restrictives sur les pays d'Amérique Centrale lors de la première administration Trump¹⁹, en raison de la dépendance du Mexique, du Salvador, de Honduras et de Guatemala aux transferts financiers des migrants, se situant entre 10 et 20 % annuellement de leur PIB. L'impact des mesures prises par l'administration actuelle pourrait être plus forte sur le Nigéria que précédemment. La Banque Mondiale estime possible une réduction des transferts de l'ordre de 5 à 10 % pour les pays dépendants²⁰. Mais les effets se feront sentir aussi sur la situation sociale et politique des pays concernés, d'une manière encore difficile à apprécier.

Avouons donc modestement que nous en savons encore peu sur l'impact final de ces décisions commerciales et budgétaires. Les pays en développement vont mettre en place des stratégies de réponse et l'environnement va se modifier dans des sens imprévisibles.

Nous ne pouvons raisonner en effet actuellement que toutes choses égales par ailleurs. Les pays affectés par les barrières douanières transforment en effet leurs stratégies et adoptent des politiques qui peuvent elles-mêmes leur être bénéfiques. La réduction des volumes du commerce extérieur chinois avec les USA a ainsi été plus que compensée par les redéploiements

¹⁸ Voir OECD, « International Migration Outlook », OECD Publishing, 2024. DOI : doi.org/10.1787/50b0353e-en

¹⁹ Voir ainsi Banque Mondiale, « Migration and Development Brief », 2019.

²⁰ Voir Banque Mondiale, « Migration and Development Brief 2025, Migration Policy Institute (MPI): Early Impacts of 2025 US immigration policies », OIM, Migration Flow Updates, 2025.

de ses exportations vers d'autres destinations. La Chine a généré en 2024 le plus haut excédent commercial de son histoire (et peut-être du monde) jamais enregistré, soit 992 milliards de dollars, selon les chiffres publiés par l'Administration générale des douanes chinoises. Les chiffres à août 2025 indiquent la poursuite de cette croissance.

Il est évident que les pays à faible revenu n'ont pas les mêmes flexibilités que la Chine dans leurs stratégies commerciales. Il est néanmoins possible que d'autres acheteurs se substituent rapidement aux Américains pour leurs productions de fer, d'acier, d'habillement. Par ailleurs, les pays industrialisés pourraient acheter davantage aux pays en développement pour des raisons indépendantes de tous nos débats. Ainsi, la demande adressée aux pays pauvres en minerais stratégiques pour la transition environnementale bouleverse l'économie de ces derniers. Selon une note de la direction générale du trésor français²¹, d'ici 2050, la demande mondiale pourrait plus que tripler pour répondre aux objectifs environnementaux internationaux et nationaux, avec une concentration élevée dans certains pays comme la République Démocratique du Congo pour le cobalt ou l'Indonésie pour le nickel. L'économie de l'hydrogène vert peut rebattre complètement les cartes pour des pays pauvres disposant de ressources énergétiques décarbonées.

La question des taux d'intérêt va être centrale car elle gouverne non seulement les flux de portefeuille mais aussi les investissements directs étrangers, qui ont fait partie des victimes des évolutions macroéconomiques depuis le COVID. Certains pays en développement, y compris pauvres, pourraient adopter des stratégies plus attractives envers les IDE. Le succès du Rwanda montre que même de petits pays enclavés peuvent obtenir des résultats remarquables en la matière.

Enfin, nous pourrions assister à l'arrivée de nouveaux financeurs de l'aide au développement même si cette perspective apparaît actuellement peu probable.

Les pertes en aide publique au développement peuvent aussi être amorties par d'autres sources de financement extérieur du développement, même s'il semble que l'ampleur de l'aide dont bénéficie le continent au sud du Sahara va rendre complexe sa substitution par d'autres sources.

Les fameux acteurs alternatifs, comme la Turquie ou le Brésil, ne sont en effet pas à la hauteur quantitative du sujet, et la Russie encore moins.

Les pays arabes constituent un cas intéressant. La somme des PIB de l'Arabie Saoudite, du Qatar, des Émirats et du Koweït est en 2024 de l'ordre de 2 000 milliards de dollars US. Si ces pays consacraient 0,5 % de leur PIB à l'aide au développement, c'est 100 milliards annuels qui pourraient aller, logiquement, vers le Moyen-Orient et l'Afrique. Selon l'OCDE et le Gulf Aid Index, le montant total de leurs contributions actuelles à l'APD serait de 7,3 milliards²².

Toutefois, même si ces pays souhaitaient augmenter massivement leur contribution, leurs priorités sont tournées vers leur entourage immédiat et se mobilisent peu envers des pays pauvres : selon une étude de l'International Institute for Strategic Studies (IISS) de 2023, entre 1963 and 2022, les États arabes ont apporté environ \$363bn à 22 pays du Moyen-Orient et

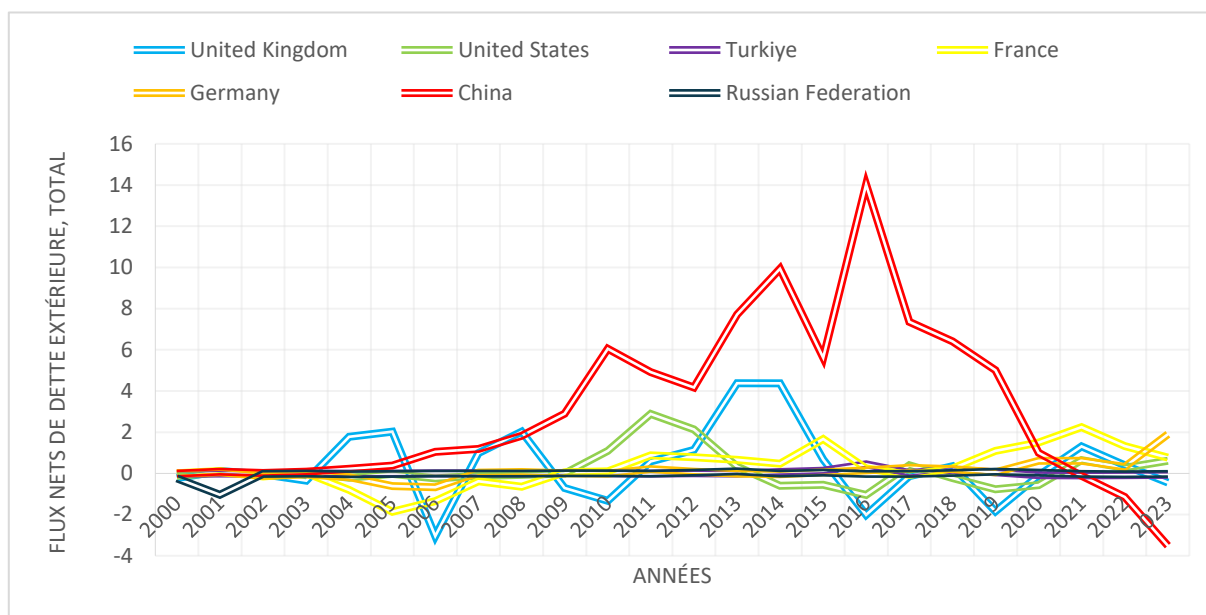
²¹ Aubert A., Zoghely S., Le Guennec X., « Les minerais dans la transition énergétique », Direction Générale du Trésor, Note Trésor Éco n° 351, 24 octobre 2024.

²² Sur ce sujet, voir Gulf Aid Index, 2025 et OCDE, « Données préliminaires de l'aide publique au développement en 2024 », avril 2025.

d'Afrique du Nord, soit l'essentiel de leurs contributions. Leurs contributions vers l'Afrique au sud du Sahara ont été marginales sur la période. Leurs financements par prêts en Afrique sont très visibles mais représentent une contribution modeste sur le plan macroéconomique, malgré les efforts importants effectués par les pays africains, prioritairement musulmans, pour mobiliser ces ressources. Il y a donc un enjeu important, une potentialité, dont témoignent des stratégies plus agressives d'institutions comme la Banque Islamique de Développement, mais il faut demeurer prudents sur les chances d'un accroissement de leurs contributions au financement du développement de l'Afrique qui soient à la hauteur macroéconomique du sujet.

En fait, avec un PIB de 18 740 milliards de dollars en 2024, à comparer au PIB des USA de 29 180 milliards, et 17 942 pour l'UE, seule la Chine paraît à la hauteur quantitative du défi.

Mais on sait que cette dernière est intervenue essentiellement avec des prêts onéreux de facto sur le continent. Dans cette même analyse de la FERDI pour RAMSES, il est ainsi mis en évidence que ce pays, depuis 2000, a prêté en net au total 127 milliards USD au titre de la dette extérieure publique garantie par l'État, soit 16 % des flux nets d'endettement et 1,7 % de la FBCF africaine. Son stock de dette représente presque 10 % de l'endettement total du continent. Toutefois, lors de la réunion du FOCAC de septembre 2024 à Pékin, la Chine n'a annoncé que de l'ordre de 51 milliards USD de financements nouveaux sur trois ans, soit environ 15 milliards *bruts* par an. Ces ordres de grandeur suggèrent que le continent africain continuera à enregistrer les flux *nets* négatifs vis-à-vis de la Chine qui ont commencé à apparaître en 2021. Ils s'ajoutent au déficit commercial que le continent enregistre désormais avec ce pays depuis 2021 pour faire de ce pays le premier extracteur de devises du continent.



Graphique 1. Flux nets de dette extérieure totale entre l'ASS et ses principaux partenaires 2000-2023 (en mds USD) – in RAMSES 2026.

Source : Base de données de l'International Debt Statistics (IDS) de la Banque Mondiale.

La Chine est-elle prête à accompagner cette évolution par un nouveau programme de dons ou de prêts hyper-concessionnels à l'Afrique, que ce soit bilatéralement ou par des contributions

importantes aux institutions multilatérales comme la BAfD ou la BM ? Les excédents extérieurs massifs de la Chine pourraient plaider pour un recyclage de ces derniers vers les économies pauvres et vulnérables, mais le ralentissement de la croissance économique du pays ne semble pas constituer un contexte intérieur favorable à une telle évolution.

On ne saurait finir cette série d'interrogations sans souligner que les pays de l'OCDE ne semblent pas désertier vraiment le sujet du financement des pays en développement. Leur approche va se transformer, et le processus est en cours. Ainsi, l'administration Trump a doté le DFI américain, DFC, d'une capacité nouvelle de financement (en dette, fonds propres et garanties) qui serait de 250 milliards par an contre 60 actuellement. Pourrait-il y avoir des contre-tendances correctrices qui pourraient se faire jour au profit de pays disposant de marges de manœuvre d'endettement public, ou de ressources minières et pétrolières, ou encore d'un potentiel accru d'attraction des IDE, que des institutions publiques valoriseraient ?

Mais de quoi ceci est-il le nom ?

Il est important de rappeler que la crise de ce système n'est pas la première. Entre 1990 et 2000 déjà, les volumes de l'aide étaient passés de 120 milliards USD (valeur 2024) à 94, représentant une baisse de l'APD de 0,33 % du PIB de l'OCDE à 0,22 %. Nous sommes remontés, comme nous l'avons rappelé, à 212 milliards en 2024 et à 0,33 % du PIB.

S'il y a eu renaissance des financements internationaux, c'est que la communauté de l'aide au développement a procédé à une réflexion profonde sur les motivations pour l'aide comme sur son efficacité, tandis que par ailleurs le paysage stratégique changeait : la nature de la globalisation faisait apparaître la nécessité de construire de nouvelles politiques publiques globales pour en gérer les externalités.

Le même travail nous attend. Il impose que nous reconnaissons une quintuple nature de la crise actuelle. C'est peut-être la plus complexe que cette politique publique ait eu à connaître, et sans nul doute encore plus difficile à traiter. Cette difficulté ne tient pas tant à l'interrogation sur le sens même de l'aide : dans les années 1990, sa raison d'être était contestée au fond et non moins profondément que maintenant. La difficulté tient à ce que les dimensions de cette crise sont plus nombreuses que dans les années 1990, plus intriquées les unes dans les autres, et que les solutions sont, au moins partiellement, dans d'autres mains que celles des acteurs de l'OCDE, à la grande différence des années 1990. Choisissons d'en recenser cinq.

La première dimension paraît être une crise de définition. Que veut, ou que peut vouloir une communauté internationale en matière de coopération ? En veut-elle encore une, tout d'abord ? Et si oui, s'il y en a une de possible, quelle doit en être les objectifs ?

Les ODD ont-ils encore un sens ? Quels biens publics globaux méritent vraiment une approche concernée ?

Peut-on se mettre d'accord sur le fait que nous voulons à la fois accélérer la convergence entre pays pauvres et pays riches, compenser les dommages, financer les biens publics globaux et venir en aide aux victimes des crises et des catastrophes, naturelles et politiques ? Ce sont en fait quatre séries d'objectifs différents, dont les niveaux de besoin sont également différents. Notre approche de la coopération internationale, par exemple à travers les ODD, ne permet pas suffisamment de les distinguer, alors que non seulement ils ressortent de métriques d'objectifs

différents, s'adressent à des bénéficiaires différents, impliquent des répartitions de la charge du financement différents – et, peut-être, impliquent des institutions différentes.

Répondre à ces questions implique d'aller au fond de la réflexion relative à la convergence entre les intérêts et les buts globaux, ou communs. C'est particulièrement vrai en matière économique. Il faut reconnaître dans ce débat que tous les pays poursuivent des objectifs géopolitiques, de sécurité et économiques légitimes, la Chine la première. Parmi ces objectifs économiques, il y a les exportations bien sûr, mais aussi la sécurisation de l'accès à des ressources critiques – autrefois largement le seul pétrole, aujourd'hui l'ensemble des ressources naturelles liées à la transition écologique.

Comment rendre cohérente la poursuite des objectifs d'intérêt général au niveau planétaire, même s'ils génèrent évidemment des bénéfices sur notre propre sécurité, et nos objectifs stratégiques propres ? C'est un nœud fondamental de la réflexion renouvelée qui doit se tenir dans le contexte totalement transformé du monde contemporain. L'administration Trump a pris le parti que la poursuite de ces derniers devait se faire au travers d'une série de transactions indépendantes les unes des autres. Peut-on montrer, prouver, que la voie institutionnelle alternative est effectivement plus efficace que cette dernière pour assurer tant notre bien-être que celui des pays les plus pauvres ?

Justement, c'est aussi une crise de distribution.

La crise de distribution est bien sûr du côté des bénéficiaires. Les débats de ces dernières années et la profonde évolution de la nature de la politique publique ont beaucoup brouillé l'identification des besoins et la place relative des pays les plus pauvres, les vrais perdants, par rapport aux pays à revenu intermédiaire, notamment de la classe supérieure. Retrouver de bons critères d'allocation est un travail fondamental. C'est un sujet auquel la FERDI a consacré beaucoup d'énergie en plaidant pour la concentration de l'aide vers les pays les plus vulnérables.

Mais la crise distributive est aussi du côté des pays contributeurs. La place croissante de la Chine et des BRICS dans l'économie mondiale appelle en effet une nouvelle distribution du fardeau des biens publics que les seuls pays de l'OCDE ne peuvent plus porter, mais ce n'est pas le seul sujet.

	PIB 1960 PPP 2024	PIB 2024 PPP 2024	POP 1960	POP 2024
USA	23 %	16 %	6 %	4 %
UE	19 %	14 %	13 %	6 %
JAPON	5 %	3 %	3 %	2 %
CHINE	1 %	19 %	22 %	18 %
INDE	7 %	9 %	15 %	18 %
AFR. SS	4 %	3 %	8 %	15 %

Tableau 1. Évolution relative des PIB et des populations de plusieurs grands blocs, 1960-2024.
Source : Madison Project et UN DESA.

Depuis 1960, la population mondiale est passée d'environ 3 milliards à un peu plus de 8 milliards. La base contributive des grands blocs (USA, UE, Japon) est passée d'environ 22 % de la

population mondiale à environ 12 %, et d'environ 47 % du PIB mondial à environ 33 %. Le continent destinataire le plus prioritaire, et par ailleurs notre voisin, l'Afrique au sud du Sahara, a pour sa part stagné en termes de part de son PIB dans la richesse globale. Il est cependant passé de 220 millions de personnes en 1960 à 1,2 milliard actuellement, et cela ne va pas s'arrêter : en 2025, le continent africain représentera sans doute 30 % de la population mondiale.

Avec l'arrêt de l'aide américaine, il n'y a aucune chance que l'Europe, même avec une posture budgétaire dynamique très éloignée de la tendance actuelle, supporte le financement des biens publics globaux et du rattrapage africain. Même avec les USA, la tâche serait impossible.

Il ne s'agit pas de moyens financiers à l'échelle globale. Si l'OCDE et les BRICS réunis consacraient 0,3 % de leur PIB à l'APD, nous dégagerions 441 milliards de USD au bénéfice des BPGs et des pays pauvres, à comparer aux 212 milliards 2024 de l'aide. Avec 0,5 % du PIB de ce même ensemble, ce serait 735 milliards. Mais si l'UE consacrait 0,7 % de son PIB à cette cause, il ne s'agirait que de 178 milliards !

La planète a de larges marges de manœuvre pour à la fois financer les enjeux publics dans les économies les plus avancées, qui comprennent désormais la Chine, et financer une politique ambitieuse de croissance et de soutien aux externalités collectives, qui se concentrerait principalement dans les pays les plus vulnérables. Mais que ce soit en termes « moraux » de partage de la charge ou d'efficacité, un autre système contributif est désormais nécessaire. On voit l'ampleur du défi politique, qui est relié à la troisième crise que l'on peut identifier.

La troisième crise est une crise de gouvernance.

Nous sommes habitués depuis une vingtaine d'années à constater le fossé croissant entre l'état du monde économique et l'état du monde politique tel qu'il est reflété dans la gouvernance des institutions internationales.

Il est marqué, comme nous venons de le rappeler, par la réduction du poids relatif de l'OCDE – et d'ailleurs en son sein, d'abord de l'Europe – ; par l'accroissement du poids des BRICS – la Chine surtout – ; comme par le poids relatif croissant sur le plan démographique de l'Afrique et de l'Asie du Sud. Ces évolutions rendent légitimes une meilleure inclusion des pays bénéficiaires dans les mécanismes de décision, et d'autre part un plus grand poids des pays à forte croissance économique dans ces mêmes institutions. Mais, en ce qui concerne ces derniers, cette évolution implique une responsabilité substantielle croissante, d'abord sur le plan financier, comme on vient aussi de le rappeler.

La crise de gouvernance ne s'arrête pas à cette question de représentation et de contribution. Elle s'étend au paysage institutionnel même. La crise de gouvernance est aussi celle de la complexification de ce dernier et de la difficulté croissante de la communauté internationale à conduire des politiques globales lisibles et mesurables. L'explosion des fonds sectoriels et thématiques, notamment en matière environnementale, en fournit une manifestation impressionnante. Au-delà d'un foisonnement qui éparpille les financements, rigidifie les allocations et accroît les charges de structure, on observe un coût croissant de la coordination entre institutions, dont le prix est d'abord payé en bout de chaîne par les pays bénéficiaires. Plus ils sont pauvres, fragiles et dépendants de l'aide, plus ils abritent un nombre

élevé d'institutions bilatérales (plusieurs par pays contributeur d'ailleurs, souvent !) et multilatérales, officiant souvent sur les mêmes sujets.

Mais il serait aussi trop restrictif de traiter « seulement », en matière de gouvernance, la question du nombre et de la rationalité des institutions d'un côté, et du pouvoir de décision de l'autre. La réflexion doit embrasser la complexité de la perception de l'aide, y compris chez les bénéficiaires, qui n'est pas un seul sujet de pouvoir.

La dernière décennie a vu en effet l'accroissement d'un discours de contestation de l'aide dans les opinions publiques, notamment africaines, mais aussi au sein de certains gouvernements. Les critiques de l'aide venant de ces angles sont anciennes. Elles portent sur la dépendance, le soutien aux régimes jugés illégitimes et antidémocratiques, l'alimentation de la corruption ou encore l'inefficacité et la construction d'une industrie de l'aide déconnectée de ce que seraient les vrais besoins des bénéficiaires. Elles se sont fortement renforcées, dans la logique d'une sensibilité souverainiste et nationaliste qui est universelle. On a en a vu une démonstration spectaculaire lors du sommet de Montpellier avec le discours « contre le développement » que nous y avons entendu. Il a d'ailleurs nourri une vague de transformation des appellations dans les institutions de l'aide, qui proscrivent désormais ce dernier mot et celui de « développement » pour se replier sur le concept de « partenariat ».

Les gouvernements des pays en développement ont aussi alimenté un discours critique sur l'aide, en dénonçant par exemple une conditionnalité qui, en partie, était destinée à répondre aux critiques sur l'alimentation de la mauvaise gouvernance : conditionnalité démocratique, éthique, ou macroéconomique. Ils ont salué la neutralité de la Chine sur ces plans.

Mais cette critique de l'aide est paradoxalement allée de pair avec une revendication de transferts massifs accrus des pays industrialisés vers les pays pauvres. Elle s'est non seulement manifestée sur le terrain traditionnel des conférences et des dialogues sur le développement, mais aussi dans la variété des nouveaux processus de négociation des biens publics globaux, tout particulièrement sur le plan environnemental : climat, biodiversité, et depuis peu plastique, par exemple. À chaque COP son fonds, et son millier de milliards de transferts. Partout le souhait de transferts globaux, non conditionnés et sous forme de subvention.

La tension croissante et ce qu'on pourrait appeler une certaine forme de schizophrénie des bénéficiaires de l'aide (coexistence d'une critique renforcée et d'une demande accrue) se sont aussi accompagnés d'une autonomisation politique de ces derniers. L'aide était vue par beaucoup de grands pays donateurs comme une manière de soutenir des régimes amis ou de s'assurer une clientèle, au sens romain ou impérial du terme. La géopolitique des années 2010 a fait largement exploser ce lien. Les pays en développement se sont vus bénéficier d'une offre concurrentielle accrue, dans le cas de l'Afrique avec la Chine, la Turquie et d'autres, mais aussi, en interne, le Maroc. Ne devons-nous pas aussi réfléchir au sens politique du silence qui a accompagné dans les pays en développement les annonces brutales de réduction de l'aide américaine, dans un contexte où chaque COP nous avait habitué à une critique parfois hystérisée des manquements supposés des pays européens à la solidarité internationale ?

Ceci signifie que toute réflexion sur le financement du développement doit désormais ou démarrer, ou alors rapidement inclure une plongée dans les demandes de nos partenaires et une compréhension fine de leur complexité comme de leurs contradictions, dont nous n'avons

pas le privilège. Autrement dit, c'est dans le dialogue que se construira la nouvelle phase de l'architecture du financement du développement.

Il s'agit ainsi aussi, quatrième, d'une crise de structuration.

Cette situation a en effet aussi des répercussions qui peuvent paraître plus techniques, mais qui sont fondamentales en matière de mesure des flux : les concepts de l'aide apparaissent de moins en moins pertinents pour apprécier le financement du développement, y compris dans sa partie la plus publique et la plus reliée aux soucis budgétaires des contribuables. Des efforts sont faits, par exemple au travers du TOSSD, pour retrouver une lisibilité financière, et ainsi faire adhérer aussi des pays déjà ou potentiellement contributeurs comme les BRICS, qui ne peuvent, y compris pour des raisons politiques, rejoindre le CAD.

Nous devons recréer ou retrouver des enceintes, qui doivent être à la fois universelles (impliquant tous les contributeurs comme les bénéficiaires) sans qu'elles perdent leur caractère technique performant, pour traiter des questions de mesure et de gestion des flux, comme d'évaluation, une dimension toujours trop peu prise en compte.

Enfin, la cinquième crise est opérationnelle.

Les transferts financiers publics internationaux se sont consacrés à un nombre croissant de défis et de causes. L'aide est devenue « sociétale », elle est rentrée dans l'intimité de nombre de pays pour défendre des causes auxquelles nous croyons, relatives aux libertés, à la diversité, à l'inclusion, et aux mœurs.

Ce faisant, ces interventions ont aussi suscité du rejet et ont fait perdre à l'aide, du côté de nombre des bénéficiaires, la légitimité qu'elle gagnait chez nombre des donateurs. Si cette présentation est un peu caricaturale, il est cependant légitime de s'interroger sur le spectre des intérêts de l'aide internationale des dernières décennies et son impact sociétal réel.

Les modes de faire culturels doivent aussi être questionnés. L'arrogance est souvent de mise dans l'aide, de la part des contributeurs. Les pays bénéficiaires sont souvent, ou parfois, soumis à des diktats sur les politiques, au nom de doctrines qui peuvent se révéler en fait inappropriées. Leur écoute est partielle. Le relationnel est parfois désastreux, alors qu'il devrait être le cœur des échanges. Bref, les dimensions dites « soft » sont au bas de l'échelle des modes de faire. Il est difficile d'imaginer que les relations Nord-Sud, et ce qu'on appelle encore l'aide, puisse échapper à une remise en question de sa dimension relationnelle, symbolique, culturelle et politique.

Mais le défi opérationnel est aussi lié aux sujets anciens de la conditionnalité, de la pertinence des instruments financiers utilisés (aide budgétaire, aide projet, aide fondée sur les résultats etc...) comme à la coordination et aux coûts opérationnels de l'aide. Pierre-Olivier de Sardan a consacré un ouvrage brillant à la « revanche des contextes, » un questionnement très interpellant à un moment où les acteurs de l'aide souhaitent par ailleurs le « passage à l'échelle », et la transmission des leçons et des expériences « *d'un pays à un autre, d'une civilisation à une autre*²³ » qui renvoie aussi aux questions soulevées dans le paragraphe précédent.

Il est remarquable que la communauté de l'aide, portée sans doute par la croissance continue des volumes depuis le début du siècle, se soit interrogée avec moins d'intensité que

²³ Olivier de Sardan J.-P., *La revanche des contextes. Des mésaventures en ingénierie sociale en Afrique et au-delà*, Karthala, 2021, 480 p.

durant la décennie 1990 sur son efficacité et son impact réel. La persistance de dépendances de très long terme à l'aide de certains pays aurait dû à tout le moins nous inspirer plus de réflexions.

Le temps non pas des cerises mais des choix

Il n'y a aucune place dans cette discussion pour la nostalgie d'un temps qui aurait été idéal et qui serait perdu, et que l'on devrait chercher à retrouver. Pour la France et pour l'Europe, et les acteurs du système tout particulièrement, le temps est venu des réexamens en profondeur, que l'ampleur de la crise budgétaire commande.

Il va s'agir de proposer ; et pour la France, de choisir entre des positionnements possibles variés. Ils commanderont des solutions techniques et politiques elles-mêmes très différentes. Compte tenu de notre intégration dans le système européen, les questions et les réponses doivent être posées et trouvées simultanément à ces deux niveaux. L'importance relative de la France et de l'Europe dans le système multilatéral imposent aussi de penser ce dernier simultanément, même si, comme il a déjà été dit, les réponses appartiennent désormais aussi beaucoup aux autres grands acteurs contributeurs actuels et potentiels, comme les USA et la Chine, et doivent intégrer dès le départ les pays bénéficiaires.

Besoins, ou intérêts, « that is the question »

Tout travail de reconstruction d'une vision de la projection internationale française doit partir d'une double approche, des « besoins » et des « intérêts ». Elles doivent être confrontées l'une à l'autre, et prendre en compte la réalité macroéconomique pour conduire à l'identification de choix variés pour la France.

L'approche des besoins est idéaliste par nature. Elle part de l'analyse et de la mesure des problèmes collectifs ou des défis moraux auxquels il faut ou faudrait contribuer. C'est souvent le langage des institutions multilatérales, de l'ONU, des ONG et, dans une certaine mesure, des pays en développement eux-mêmes. C'est la manière dont Coordination Sud réagit à l'annonce des baisses de l'APD par l'OCDE en 2024 : « *Ce recul intervient dans un contexte où les besoins mondiaux n'ont jamais été aussi pressants : crises humanitaires, dérèglement climatique, insécurité alimentaire, conflits prolongés*²⁴ ».

Cette approche inspire aussi la montagne de rapports et d'études qui chiffrent les besoins en financement de l'Afrique, du climat, de la biodiversité, de la santé, de la sécurité, de l'eau, de l'éducation. Elle est aussi au cœur de la démarche des ODD. Celle-ci évalue les objectifs communs de l'humanité, en détermine le coût d'atteinte, et définit une cible de financement. Mais c'est aussi la manière dont plusieurs conventions internationales, notamment en matière environnementale, fonctionnent. Les milliards s'accumulent et le vertige naît parfois au vu de chiffres qui paraissent des montagnes de financement international, au risque parfois de minorer l'importance du rôle des pays potentiellement bénéficiaires des transferts pour traiter eux-mêmes ces enjeux.

Mais l'approche par les besoins a aussi le grand mérite d'identifier les problèmes et de nous mobiliser positivement vers des causes communes qui nous rassemblent, nous unifient, et font société globale partagée en instaurant un sentiment de solidarité, de partage et de

²⁴ Coordination Sud, communiqué du 6 mai 2025.

responsabilité commune. Cette approche est aussi indispensable dans les institutions multilatérales. Elle est le fondement d'une vision du droit global et la plus compatible avec l'inspiration éthique de l'aide. Enfin, sans approche par les besoins, qui part de l'analyse d'une demande exprimée ou non, potentielle ou non, des destinataires des flux financiers extérieurs publics comme privés, il ne peut y avoir d'approche rationnelle et d'efficacité de ces derniers.

L'approche par les intérêts (des pays contributeurs) a pour sa part toujours été présente et est au cœur de l'aide au développement. Mais la vision de ce que sont ces intérêts a beaucoup évolué. Ils peuvent être géopolitiques, sécuritaires, culturels, économiques ou financiers, ou encore sanitaires et environnementaux. Ces intérêts peuvent aussi être poursuivis par des approches multilatérales, au nom du partage du fardeau. L'alignement des intérêts de la France et de la stratégie de l'AID par exemple – activement recherchée et obtenue lors des négociations de reconstitution de ce fonds –, permet à notre pays d'obtenir des résultats que ses seuls moyens budgétaires ne permettraient pas d'atteindre. L'intérêt d'une approche par les intérêts... est de se dégager de la tâche difficile de définir les enjeux globaux pour s'ancrer de manière convaincante, notamment vis-à-vis du contribuable, dans des sujets concrets où l'on peut débattre d'accord gagnant-gagnant avec les autres parties concernées, et en particulier les pays bénéficiaires.

Ces derniers peuvent être rassurés par des approches qui leur semblent plus crédibles que notre amour supposé pour eux ou notre vertu ; qui nous rendent plus lisibles et permettent de discuter en adultes et de manière respectueuse de nos convergences. Mais encore faut-il disposer d'une solide analyse de ce que sont nos intérêts, et en particulier de nos intérêts les plus vitaux. Celle-ci, dans le cas de la France, doit être mise à jour. Le monde a profondément changé, notre pays a profondément changé, mais notre logiciel n'a pas vraiment été corrigé. La coupe budgétaire que nous vivons en est une preuve. Soit le gouvernement français commet une erreur massive en termes d'appréciation des intérêts de la nation en réduisant de 40 % les allocations à cette politique, soit les volumes budgétaires qui y étaient consacrés n'étaient pas à la hauteur des services rendus. Mais quels services ? La copie est pour l'instant blanche.

Cette confrontation entre « besoins » et « intérêts » sera d'autant plus fructueuse qu'on y introduira une réflexion, et des changements, dans les modes opératoires de la France et la nature même de la relation, dans toutes ses dimensions – que nous souhaitons et qui doit être en adéquation avec celle voulue par nos partenaires.

Et voici de nouveau la macroéconomie !

La réflexion sur le renouveau d'une politique d'aide de la France et de l'Europe ne peut ignorer la nouvelle double contrainte dans laquelle elle s'inscrit désormais.

D'un côté, la tension générale des finances publiques est rendue encore plus sensible du fait du niveau général des dépenses publiques françaises et du déficit budgétaire. De l'autre, la nécessité de la montée en puissance de la dépense militaire se fait sentir. S'il s'agit d'un côté de dépenser au moins un point supplémentaire de PIB dans la défense et d'un autre côté de réduire d'au moins trois points de PIB le déficit – si l'on prend pour hypothèse de départ une stabilité des prélèvements obligatoires, on a vite fait de comprendre le jeu de massacre dans les

dépenses publiques et la nécessité pour cette politique publique en particulier de prouver sa nécessité.

Elle implique aussi de rechercher certes activement un nouveau narratif convaincant, ou des modes opératoires plus attractifs. Mais deux autres choses seront nécessaires : démontrer que continuer à faire autant ou faire plus est macro-économiquement positif pour la France ; prouver que l'on peut également faire mieux et plus, éventuellement avec moins. Revisiter les modes de faire, trouver des chemins opérationnels innovants, sortir des process routiniers, va s'imposer.

Des visions alternatives sont possibles

Pour ce faire, on peut partir de visions, de scénarii à partir desquels on pourrait construire des chemins alternatifs. Car il n'y pas en la matière une vérité absolue, une seule vision possible. Elles sont innombrables. On peut toutefois tenter de partir de trois d'entre elles pour ordonner idées et routes.

Ainsi, la France pourrait se voir comme un leader dans la construction et la maintenance d'une architecture de flux mondiaux rénovée, traitant des sujets globaux comme de ses intérêts stratégiques profonds avec ambition et dynamisme. Ceci va de pair avec un niveau élevé de contribution budgétaire, une présence significative dans les institutions internationales, la création d'alliances audacieuses, mais surtout une vision claire et partagée au sein de notre système politique de la nature de notre ambition et de ce que nous cherchons à promouvoir comme ordre mondial. Ce dernier pourrait être sans les USA. Ce serait un ordre bien incomplet et bien bancal, mais la réalité politique pourrait conduire à l'imaginer.

La France pourrait, au contraire, se voir comme un suiveur « intelligent ». Nous nous mobiliserions sur nos intérêts primordiaux et rechercherions seulement, au niveau de nos contributions globales et de celles dans les organisations internationales, notre juste part du fardeau – un niveau sans doute encore plus bas qu'actuellement en termes budgétaires. Ceci ne serait pas incompatible avec des initiatives ponctuelles sur des sujets critiques pour nous, soit du fait d'un intérêt sécuritaire ou sectoriel (la santé ?) soit du fait d'un enjeu commercial.

Enfin, la France pourrait opter pour une posture minimaliste, cherchant à couvrir nos stricts intérêts vitaux à l'extérieur de nos frontières, en adoptant des postures transactionnelles à l'américaine et en situant nos contributions multilatérales au niveau minimal possible, ce qui nous conduira sans doute à sortir de l'essentiel des Nations Unies, des banques régionales de développement, à l'exception peut-être de la BAfD, par exemple, et en étant un tout petit joueur dans Bretton-Woods. Nous centrerions des initiatives éventuelles là aussi seulement autour de sujets absolument critiques pour nous : migration, sécurité proche, etc...

Dans tous les cas de figure, il est indispensable de revisiter des sujets anciens mais toujours actuels. La place des financements multilatéraux, par exemple, par rapport aux financements bilatéraux. Dès que l'on sort des prises de position gouvernées par des intérêts institutionnels et des raisonnements sommaires, la réponse à la question portant sur quel type d'instrument soutient le mieux nos intérêts devient très complexe. La question de la liaison de l'aide ressort aussi de ces questions, trop facilement et hâtivement tranchées dans un sens ou l'autre, et doit, quel que soit le scénario dans lequel on se trouve, être traitée à la lumière de l'évolution de la

scène globale et de sa transformation depuis le début des années 2000, quand la France a décidé de délier son aide.

Évidemment, ces catégories sont caricaturales et la réalité ne sera jamais aussi formalisée, ni aussi claire. Mais proposer ces scénarii, évaluer leurs conséquences institutionnelles et financières, comme leur impact sur notre propre situation nationale et notre rôle au niveau global comme européen, peut s'avérer stimulant.

Quel que soit le scénario dans lequel nous nous inscrirons, il ne faudra pas s'arrêter à la politique des flux financiers, qu'ils soient concessionnels ou non, publics ou privés. Les politiques commerciale et migratoire doivent être convoquées au tribunal de la cohérence. De nombreuses composantes non financières de la coopération internationale sont par ailleurs cruciales : la recherche, la construction de capacités, les règles globales du commerce et des marchés financiers, nos propres normes etc. Nous savons que dans de nombreux cas, ces dimensions non financières ont plus d'impact encore sur nos sujets globaux que les financements. Elles font partie de ce qu'une nouvelle formulation politique relative à l'architecture internationale doit inclure, et d'autant plus bien sûr que nos moyens financiers sont contraints.

Morale ou intérêts, est-ce le débat ?

Le discours sur les intérêts doit absolument rencontrer le discours de l'éthique, et réciproquement. Une politique qui reposerait exclusivement sur l'un et ignorerait l'autre ne pourrait faire beaucoup de chemin.

La logique morale a toujours été présente dans l'aide. Elle s'est notamment incarnée dans son volet humanitaire. Elle ne peut que continuer à exister et mobiliser une partie au moins de nos concours.

Mais elle a prévalu aussi dans la conception implicite de notre système global depuis la chute du mur de Berlin. Nous avons évolué dans un univers « kantien », avec une aspiration à une règle de droit fondée sur une vision idéale de la société globale, qui inspirait l'approche tant du financement du développement que celui des BPGs. Kant et Rawls étaient nos héros, même si nous ne les citons pas. Cette vision s'est d'autant plus fracassée contre plusieurs murs que nous n'avons jamais été vraiment à la hauteur de cette vision, qui accompagnait par ailleurs la construction d'un monde économique global et libéralisé. Évoquons deux de ces murs plus particulièrement.

Le premier est lié à la transition géopolitique que nous vivons. Même un monde kantien ne peut fonctionner sans un gendarme, doté d'un bâton (et en fait d'une carotte). Notre gendarme, les USA, a démissionné, en pensant qu'il n'était pas suffisamment rémunéré pour ce rôle, mais peut-être plus profondément et plus justement parce qu'il ne pouvait pas ou plus jouer ce rôle : encore suffisamment puissant pour négocier des affaires et nouer des accords ponctuels, mais désormais insuffisamment fort pour imposer un ordre mondial fondé sur la règle qu'il pourrait défendre, en raison notamment de l'émergence d'un nouveau gendarme potentiel.

Mais ce nouveau gendarme potentiel, la Chine, n'est lui-même pas suffisamment fort ou moralement prêt pour imposer et gérer un ordre global, qui fonctionnerait à son avantage. L'hégémon nouveau n'est pas (encore) accompli. Il maintient une sorte de vision de passager

clandestin espérant voir encore un certain temps, le plus longtemps possible, le système fonctionner à son avantage sans qu'il ait à en payer les coûts et en assurer la maintenance. La Chine, en revanche, peut déjà créer des systèmes partiels, comme elle le fait en Asie ; créer des institutions de club, comme la banque des BRICS – mais le Japon n'a pas fait autrement avec la BAsD par exemple.

Entre deux hégémons, le système cahote. On peut même se demander si ce nouvel hégémon parviendra effectivement à émerger et s'imposer, dans un monde où d'autres très grands acteurs, comme l'Inde, s'imposeront forcément à terme comme déterminants. Ceci imposerait alors un chaos prolongé, ou conduirait à un nouvel ordre institutionnel réellement négocié – une hypothèse bien difficile.

Mais le second mur a été en fait le succès du développement lui-même. Notre communauté du développement, par idéalisme et par absence d'imagination, n'a jamais pensé que le succès du développement lui-même, et particulièrement celui fondé sur les exportations de biens, de services et de personnes – qu'elle a tant promu, éblouie par la succession des trajectoires du Japon, de l'ASEAN ou de la Chine –, pourrait impacter l'intimité sociale et la performance économique des pays industrialisés, financeurs ultimes du système. Elle se révèle encore incapable d'imaginer l'impact sur la société mondiale, et sur nous-mêmes, d'un continent africain de 3,5 milliards d'habitants, avec des PIB par tête sensiblement plus élevés que ceux d'aujourd'hui.

Certes, on ne peut résumer la croissance lente des économies occidentales, la faiblesse de leurs gains de productivité, leurs déséquilibres extérieurs – notamment des USA –, et leurs problèmes sociaux, au succès asiatique. Mais balayer d'un revers de la main l'impact du développement des pays émergents, et même celui des plus pauvres, sur nos propres sociétés occidentales serait également naïf.

Habités à ne regarder que l'impact du non-développement, nous n'avons jamais pensé en fait la planète économique – sans parler de la planète environnementale – comme un système que la combinaison de la croissance économique et de la croissance démographique des pays considérés comme en développement pourrait bouleverser, avec des effets encore largement à connaître. L'aide est en partie victime de cette myopie. Pourquoi financer le développement si celui-ci, ultimement, doit être le tombeau des sociétés industrialisées ?

Notre tâche consiste donc à repenser si une coopération internationale est encore possible dans un monde machiavélien et non plus kantien, et si oui, quelle coopération ? Peut-elle marcher pour l'intérêt de tous, ce qui ferait se rejoindre morale et égoïsme, « besoins » et intérêts ? Et ne lui faut-elle pas aussi préparer l'avènement d'un monde de demain sensiblement différent de celui d'aujourd'hui, du fait même des succès du développement, que nous souhaitons ?

On peut parier que Machiavel aurait plaidé pour la coopération, si elle allait dans le sens de sa propre fin, ce qui suppose que l'on connaisse quelle est sa fin. Machiavel, serviteur du grand Laurent, était en fait un philosophe téléologiste. Il théorisa certes l'autorisation d'employer tous les moyens – y compris les moyens légaux et éthiques, qu'il préférerait pour des raisons très pragmatiques. Mais c'était bien pour une fin (et dans son cas l'unité de l'Italie, qui arriva quelques

siècles après sa mort il faut bien le dire). Quelle est donc notre fin, et quelle Italie souhaitons-nous unifier, c'est par ce chemin qu'il nous faut passer.

Nous y retrouverons notre cher Pascal, qui nous aidera à dessiller nos yeux et regarder les grandeurs politiques pour ce qu'elles ne veulent pas être, nues. C'est l'occasion de rappeler la citation fétiche de la FERDI à propos de la gouvernance globale, une question un peu mystérieuse, il faut le dire, et que nous pourrions méditer en profondeur tant elle prolonge précisément la question que je viens de poser. Il y parle de l'homme, et il en dit :

« Sur quoi la fondera-t-il l'économie du monde qu'il veut gouverner ? Sera-ce sur le caprice de chacun ? Quelle confusion ! Sera-ce sur la justice ? Il l'ignore²⁵. »

²⁵ Pascal B., *Pensées* (1670). Ce passage introduit en fait une réflexion sur la force de la coutume et l'impossibilité de se référer à une justice absolue pour créer des lois. Voir Guillaumont P., Plazenet L. (dir.), *Pascal et l'économie du monde*, Ferdi, 2023, 230 p.

“Sur quoi la fondera-t-il l'économie du monde qu'il veut gouverner ? Sera-ce sur le caprice de chaque particulier ? Quelle confusion ! Sera-ce sur la justice ? Il l'ignore.”

Pascal



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