

Question d'Europe
n°542
13 Janvier 2020

Il est temps de réviser les objectifs de l'aide publique au Développement

Louis CAUDRON

Depuis soixante ans, les pays occidentaux dépensent des sommes importantes pour accélérer le développement des pays dits en développement. Les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances et il est plus que temps de se poser la question de la pertinence de cette politique d'aide au développement.

LES CHIFFRES DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN 2018

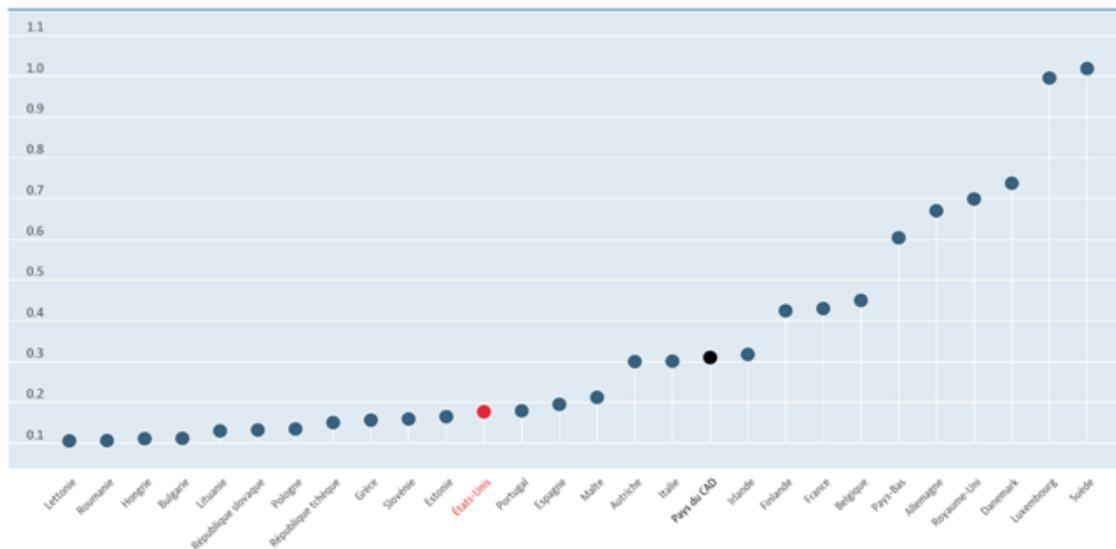
En 2018, le [Comité d'aide au Développement \(CAD\) de l'OCDE](#) a estimé l'aide publique au Développement (APD) à 153 milliards \$. Si l'on ne tient pas compte de la baisse des dépenses pour les réfugiés, que les pays donateurs sont autorisés à compter dans l'aide publique au Développement, le montant est stable par rapport à l'année précédente.

Les cinq plus gros donateurs sont les États-Unis (35 milliards \$), l'Allemagne (25 milliards \$), le Royaume-Uni (19 milliards \$), le Japon (14 milliards \$) et la France (12 milliards \$). Plus de la moitié de l'aide publique au Développement est apportée par l'[Union européenne](#) et ses États membres.

Ces 153 milliards \$ représentent 0,31% du Revenu National Brut des pays donateurs. On est assez loin de l'objectif de 0,70% que tous ces pays se sont engagés à atteindre. Cinq pays respectent leur engagement : la Suède (1,04%), le Luxembourg, (0,98%), la Norvège (0,94%), le Danemark (0,72%) et le Royaume-Uni (0,70%). Les États-Unis sont à 0,17%, le Japon à 0,28%, la France à 0,43% et l'Allemagne à 0,61%.

La précision des estimations du CAD ne doit pas faire illusion. D'une part, on peut contester l'inclusion dans l'APD des dépenses que les pays donateurs font pour les réfugiés. D'autre part, des donateurs importants comme la Turquie ou les Émirats Arabes Unis (EAU) ne sont pas membres du CAD et ne sont donc pas comptabilisés dans l'APD totale. Il reste que l'APD, telle qu'elle est suivie depuis l'origine par l'OCDE, est un bon indicateur des efforts des pays donateurs en faveur des pays en voie de développement.

APD nette Total, % du revenu national brut, 2017



Source : OECD

L'HISTORIQUE DE L'APD

Le concept d'aide publique au Développement date de la fin des années 1950. Il s'est imposé parallèlement à l'accession à l'indépendance des anciennes colonies. On est alors en pleine guerre froide et les puissances occidentales veulent conserver des liens avec les nouveaux pays indépendants. En France, le général de Gaulle voit dans l'APD un moyen de maintenir un lien et une certaine influence sur les anciennes colonies. Il maintient, en changeant leur nom, les instruments qui existaient pour gérer les colonies. La Caisse Centrale de la France d'Outre-Mer, qui était la banque des colonies depuis 1944, devient la Caisse Centrale de Coopération Economique (elle existe toujours et s'appelle maintenant l'Agence Française de Développement). Le franc CFA, franc des Colonies Françaises d'Afrique, est gardé, mais la signification de son nom est habilement changée. Il devient le franc de la Communauté Financière d'Afrique en Afrique de l'Ouest ou le franc de la Coopération Financière d'Afrique en Afrique centrale. A noter qu'en 2020, il sera remplacé par [l'ECO](#). Un Fonds d'Aide de Coopération (FAC) est créé pour apporter des subventions et financer une aide technique aux pays en voie de développement dits « du champ », c'est-à-dire les anciennes colonies françaises.

Le concept d'APD est largement inspiré du plan Marshall en Europe. La réflexion théorique sur le développement attribue alors un rôle actif à l'aide internationale, soulignant le besoin d'accélérer les investissements pour soutenir la croissance et, donc, la nécessité d'apporter des financements extérieurs, car l'épargne dans les pays en développement est insuffisante pour financer les investissements au niveau souhaitable. Les pays donateurs d'aide considèrent qu'ils ont tout intérêt à ce que les pays bénéficiaires se développent et deviennent ainsi des partenaires économiques plus intéressants. Beaucoup de responsables pensent que ce qui a réussi en Europe est transposable partout, notamment en Afrique.

A ces préoccupations politiques et économiques s'ajoute, notamment sous l'influence des pays

scandinaves, une préoccupation morale : les pays riches du Nord ont le devoir moral d'aider les pays pauvres du Sud.

La France, ancienne puissance coloniale qui dispose d'une grande expérience de l'Afrique, réussit à convaincre la Communauté Economique Européenne, nouvellement créée, de l'intérêt de cette politique. Le Fonds Européen de Développement (FED) est créé en 1959 et, pendant plus de vingt ans, l'importante Direction du Développement de la CEE sera dirigée par des Français, souvent anciens administrateurs de la France d'Outre-mer.

Au cours des années 1960, les pays africains bénéficient de 20 à 30 milliards \$ d'aide par an, ce qui représente en moyenne 0,45% du Revenu National Brut des pays donateurs. Dès 1970, l'Assemblée générale des Nations unies recommande à tous les pays développés de consacrer 0,70% de leur Revenu National Brut à l'Aide Publique au Développement. Cette injonction n'est pas suivie d'effet, car l'APD ne représente plus que 0,32% du RNB des donateurs dans les années 1970. Ce ratio va même descendre à 0,22% du RNB dans les années 1990, après l'éclatement de l'URSS, qui met fin à la guerre froide et enlève une justification politique de l'APD.

Dès cette époque, certains économistes commencent à mettre en doute l'efficacité de cette politique. Ils ne sont pas entendus et, après l'adoption en 2000 par l'Assemblée générale des Nations unies des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), la première Conférence internationale sur le financement du développement, qui se tient en 2002 à Monterrey au Mexique, rappelle fermement aux donateurs l'objectif de consacrer 0,70% de leur Revenu National Brut aux pays en développement.

Cette recommandation n'est pas plus suivie que celle de 1970 et le ratio de l'APD reste aux environs de 0,30% dans les années 2000/2010. A ce niveau, en dollars constants, l'APD des années 2010 représente trois fois celle des années 1960.

Pour améliorer l'efficacité de l'aide, les donateurs adoptent en 2003 la déclaration de Paris, qui définit les cinq principes suivants :

- L'appropriation : Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement ;
- L'alignement : Les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires ;
- L'harmonisation : Les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective ;
- La gestion axée sur les résultats : La gestion des ressources et l'amélioration des processus de décision doivent permettre d'obtenir des résultats ;
- La responsabilité mutuelle : Les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement.

Ces prescriptions, une fois de plus, ne seront guère respectées. Les pays donateurs répugnent toujours à se concerter et, d'une façon générale, la politique d'aide au développement est jugée en fonction des moyens qui lui sont consacrés plutôt qu'en fonction des résultats qu'elle obtient.

L'EFFICACITÉ DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

L'efficacité de l'APD a été rapidement mise en doute. Dès 1962, l'agronome René Dumont alerte les gouvernements africains. Dans son livre [L'Afrique noire est mal partie](#), il leur suggère de se développer par eux-mêmes plutôt que de se comporter en clients de l'Europe.

En 1988, l'économiste Jean-François Gabas publie [L'aide contre le développement](#)[1]. En 2001, dans [The Elusive Quest for Growth](#),[2] l'économiste américain

William Easterly considère que l'APD, en transférant de l'argent à des gouvernements incapables et corrompus, fait plus de mal que de bien.

L'attaque la plus directe viendra en 2009 d'une économiste africaine, Dambisa Moyo, qui, dans son livre [L'aide fatale](#)[3] affirme que l'APD n'est pas seulement inefficace, mais nuisible, car elle permet aux gouvernements bénéficiaires de repousser les politiques nécessaires.

Sur le terrain, de nombreuses critiques des projets financés par l'APD sont formulées : choix d'équipements dispendieux inadaptés aux besoins, réalisation d'infrastructures qui disparaissent rapidement faute d'entretien, importance des financements accaparés par les structures de projet ou les bureaux d'études. Dans certains pays, la politique gouvernementale est en contradiction avec les projets financés par l'APD. Des pays comme le Sénégal ou le Cameroun choisissent d'importer du riz à bas prix de Thaïlande ou d'autres pays d'Asie au détriment des projets de production rizicole financés dans leur pays par l'APD.

L'Afrique, qui a bénéficié d'une grande partie de l'aide publique au Développement, ne soutient pas la comparaison par rapport à l'Asie. Des pays comme la Côte d'Ivoire ou le Sénégal étaient dans les années 1960 à peu près au même niveau que la Corée ou la Thaïlande. Soixante ans plus tard, les pays africains bénéficiaires de l'APD ont accumulé un retard considérable sur les pays asiatiques. D'une façon générale, la pauvreté a reculé partout dans le monde, sauf en Afrique, principale bénéficiaire de l'APD.

Il serait assez illusoire de croire que l'APD peut susciter le développement, car elle n'est qu'un élément mineur dans le processus de développement. D'après la Banque Mondiale, les fonds envoyés par les migrants et diasporas dans leur pays d'origine devraient atteindre 550 milliards \$ en 2019. Ils vont dépasser les investissements directs étrangers (IDE) réalisées dans les pays en développement qui seront de l'ordre de 520 milliards \$. Les 150 milliards \$ de l'APD ne représentent donc qu'une part très minoritaire de l'argent extérieur qui arrive dans les pays en développement.

1. *L'Aide contre le développement ? L'exemple du Sahel*, Editions Economica, Paris, 1988

2. *The Elusive Quest for Growth, Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, MIT Press, 2001, 360 p.

3. *L'aide fatale : Les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique*, Editions JC Lattès, Paris, 2009, 250 p.

En outre, le concept d'APD a été bouleversé par la Chine, qui s'est fortement engagée en Afrique depuis 2000, mais qui ne le fait pas par générosité. Elle ne soutient que des projets susceptibles d'être bénéficiaires pour les deux partenaires. Elle a ainsi financé beaucoup d'infrastructures en échange de matières premières. Mais son action s'est révélée plus efficace que celle de l'APD pour changer l'image de l'Afrique et faire ressortir ses potentialités.

LA POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT EN 2019

Assez curieusement, le manque de résultats de l'APD n'a pas changé son image positive chez les responsables politiques européens. Dans une période où les pays européens craignent un afflux d'immigrants en provenance de l'Afrique, de nombreux responsables politiques demandent même régulièrement le lancement d'un grand « Plan Marshall » pour l'Afrique. Ils ne savent pas que l'Afrique a bénéficié depuis 1960 de l'équivalent de plusieurs dizaines de plans Marshall (Le plan Marshall a apporté à l'Europe 13.3 milliards \$ entre 1948 et 1952) et Dambisa Moyo a calculé que l'Afrique avait bénéficié de plus de 1000 milliards \$ depuis 1960. Les ONG critiquent les gouvernements donateurs pour le manque de moyens affectés à l'APD, mais jamais pour le manque de résultats.

Le ratio de 0,70% du Revenu National Brut reste toujours un objectif officiel. La France a décidé en 2017 de s'en rapprocher en augmentant de plusieurs milliards € sa contribution à l'APD pour la porter de 0,43% à 0,55% du RNB en 2022.

Les objectifs fixés à l'APD sont les [17 Objectifs de Développement Durable \(ODD\)](#) approuvés en 2015 par les Nations unies, c'est-à-dire des objectifs généraux tels que *pas de pauvreté, faim zéro, bonne santé et bien-être, éducation de qualité, égalité des sexes, eau propre et assainissement, lutte contre les changements climatiques, paix, justice et institutions efficaces*, etc. Tous les pays peuvent partager ces objectifs, mais la question qui se pose est de savoir si l'APD peut apporter une contribution significative à leur atteinte. L'expérience du passé et la faiblesse de

l'apport financier de l'APD par rapport aux financements extérieurs que reçoivent les pays en développement amènent à en douter fortement.

Avec ses objectifs généreux et généraux, la politique d'aide au Développement apparaît comme une politique désincarnée qui ne prend pas en compte nos intérêts à court et moyen terme sans pour autant atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés. Contribuer à l'égalité homme/femme ou à la lutte contre le changement climatique dans un pays étranger n'a *a priori* aucun impact chez nous. À partir du moment où l'on utilise autant l'argent des contribuables, on devrait se demander si on ne peut pas trouver des priorités plus concrètes, qui puissent concilier à la fois l'intérêt des pays bénéficiaires et celui des pays donateurs.

Tous les pays donateurs disposent de structures spécialisées pour gérer l'aide publique au Développement. Celles-ci s'appuient sur un réseau de bureaux d'études et d'ONG qui ont acquis une compétence certaine pour les actions classiques de développement menées depuis des dizaines d'années, mais qui ont tout intérêt à laisser perdurer la situation actuelle. Les gouvernements bénéficiaires de l'aide forment également un lobby efficace pour son maintien. Il ne faut pas espérer que l'absence de résultats concrets en matière de développement amène les acteurs de ces réseaux d'aide au développement à se remettre en question.

Politiquement, il est impossible de remettre en question le principe de cette politique, qui fait l'objet d'un large consensus international. Pour la faire évoluer, il est nécessaire et souhaitable de susciter un débat sur l'absence de résultats tangibles après tant d'années et sur la possibilité de lui fixer des objectifs gagnant/gagnant pour le donateur et le bénéficiaire. Sans être exhaustif, on peut proposer des pistes d'évolution dans des domaines comme l'économie, la régulation des migrations ou la sécurité militaire.

Pays donateurs et bénéficiaires ont tout intérêt à développer leurs échanges économiques. C'est particulièrement vrai avec l'Afrique. L'Europe, et principalement la France, y avaient une place éminente

et une bonne connaissance du marché, mais ont été évincés en grande partie par les Chinois et les Américains. Nous avons encore des atouts, notamment parce que beaucoup de pays africains commencent à avoir peur de l'expansionnisme chinois. Comme la Chine, nous pourrions soutenir les investissements de nos entreprises en Afrique et ne pas hésiter à utiliser pour cela les crédits publics de l'APD.

Pour beaucoup de responsables politiques, même si cela n'est pas toujours dit officiellement, la crainte des migrations en provenance d'Afrique est un motif important pour justifier l'APD. C'est un motif tout à fait valable et l'une des priorités de l'APD devrait être d'encourager toutes les actions qui peuvent diminuer la pression migratoire.

Faciliter l'emploi des jeunes signifie d'abord soutenir les pays qui s'engagent fermement dans une politique de promotion de l'agriculture locale. En effet, l'agriculture représente plus de la moitié des emplois en Afrique, et c'est le seul secteur capable d'employer les millions de jeunes qui arrivent chaque année sur le marché du travail. Cela suppose un peu de pragmatisme de la part des pays occidentaux, qui ne doivent pas faire semblant de soutenir l'agriculture locale, tout en y déversant à bas prix nos excédents céréaliers. Les paysans africains, qui cultivent quelques hectares de maïs, de sorgho ou de mil avec des rendements faibles, ne peuvent pas être mis en concurrence avec les énormes fermes mécanisées des pays d'Europe ou des Etats Unis, où les rendements dépassent dix tonnes à l'hectare. L'Europe et les États-Unis doivent accepter que les pays africains prennent des mesures protectionnistes pour soutenir les emplois agricoles africains.

Une grande partie de l'Afrique est confrontée à un problème de sécurité. Les conflits sont permanents dans la zone du Sahel, dans le nord du Nigéria et du Cameroun (zone de Boko Haram), en Libye, en Somalie, au Soudan du Sud, en République Centrafricaine, dans l'est du Congo. Il ne peut y avoir de développement sans sécurité. Les budgets des Etats africains^[4] ne leur permettent pas de développer des capacités militaires suffisantes pour maîtriser des mouvements djihadistes,

qui savent utiliser le terrain et les rivalités ethniques. Les pays européens peuvent les aider efficacement en matière de renseignement, de formation et de renforcement de leurs capacités militaires. L'Europe n'a pas intérêt à laisser se développer les mouvements djihadistes en Afrique, si près de chez elle. Jusqu'à présent, les esprits généreux refusaient que l'on compte les dépenses militaires dans le calcul de l'APD. Il faut revoir cette position, car le rétablissement de la sécurité est une priorité aussi bien pour l'Europe que pour l'Afrique. L'APD peut contribuer à renforcer notre sécurité.

Dans d'autres domaines, l'intervention de l'APD pourrait être efficace dans l'intérêt à la fois des pays donateurs et des pays bénéficiaires. C'est le cas de la recherche, principalement agricole. Le changement climatique et la nécessité de trouver un emploi aux millions de jeunes issus des milieux ruraux africains arrivant sur le marché du travail vont obliger à mettre au point des méthodes de culture mieux adaptées au climat et créatrices d'emplois. Les organismes de recherche européens pourraient bénéficier de crédits de l'APD pour développer des partenariats avec les nombreux instituts de recherche africains qui manquent cruellement de moyens. La recherche a la particularité d'engranger des résultats qui peuvent être intéressants pour tous les partenaires.

Les gestionnaires de l'APD pourraient également s'appuyer beaucoup plus sur la coopération décentralisée qui s'est développée entre collectivités locales du Nord et du Sud. Comme il s'agit souvent de petits projets qui ne mobilisent parfois que quelques dizaines de milliers d'euros, les financiers de l'APD, habitués à gérer des millions d'euros, ne les apprécient guère, car ce genre de petit projet est trop consommateur de leur temps de travail. Il s'agit pourtant de projets concrets qui sont décidés après une discussion d'égal à égal entre les représentants des collectivités locales du nord et du sud et qui sont soumis à une obligation de résultat, vérifiée par les visites périodiques des partenaires. Une solution simple et efficace serait que les gestionnaires de l'APD fassent entièrement confiance aux collectivités locales européennes et subventionnent à 50% tous leurs projets de coopération décentralisée

4. Le Burkina Faso, par exemple, a un budget équivalent à celui d'un département français

Il est temps de réviser les objectifs de l'aide publique au Développement

avec les collectivités locales du Sud. En plus, une subvention à 50% faciliterait la prise de décision dans les conseils municipaux, où il n'est pas toujours facile de faire accepter l'intérêt d'une action concernant un pays lointain et aboutirait certainement à une forte croissance de l'action des collectivités locales du Nord en faveur de celles du Sud.

[L'Union européenne et les Etats membres](#) financent plus de la moitié de l'aide publique au Développement. C'est un budget de plus de 70 milliards € qui est consacré chaque année à des objectifs de développement durable pour les pays bénéficiaires. Malgré son importance pour l'Europe, cette somme ne peut pas avoir un effet significatif sur le développement des pays du Sud, car elle représente moins de 10% des crédits que ces pays reçoivent, provenant soit des fonds envoyés par les migrants et diasporas, soit des investissements directs réalisés par les pays étrangers

(IDE). L'expérience montre que l'on ne peut pas provoquer le développement de l'extérieur. Des pays comme la Chine, le Vietnam ou Singapour ont montré que le développement résulte d'abord de la ferme volonté d'un gouvernement qui compte sur ses propres forces.

Dans ces conditions, il est souhaitable de revoir les objectifs actuels de la politique d'aide publique au Développement et de lui fixer des objectifs plus concrets à court et moyen terme qui servent à la fois les intérêts des pays donateurs et des pays bénéficiaires. Les possibilités sont nombreuses que ce soit dans le domaine économique, en matière de sécurité ou de limitation des migrations ou dans le secteur de la recherche agricole. Il est temps d'en débattre.

Louis Caudron

Ancien sous-directeur du Développement Rural
au ministère français de la Coopération

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.