

CINQUANTE ANS DE COOPÉRATION FRANÇAISE AVEC L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Une mise en perspective

[Pierre Jacquemot](#)

De Boeck Supérieur | « [Afrique contemporaine](#) »

2011/2 n° 238 | pages 43 à 57

ISSN 0002-0478

ISBN 9782804166694

DOI 10.3917/afco.238.0043

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine1-2011-2-page-43.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne

Une mise en perspective

Pierre Jacquemot

La vocation africaine de la coopération française n'a jamais été sérieusement mise en cause en cinquante ans d'histoire. Elle en a été l'un de ses fondements. En revanche, la singularité de sa démarche originelle, appuyée sur une doctrine du développement qui en faisait sa force et lui donnait son identité, s'est progressivement estompée : d'abord, avec l'alignement sur les thèses dominantes au plan international, puis avec les réformes des quinze dernières années. Elles ont modifié en profondeur le projet initial des développeurs, plus soucieuses de satisfaire ses contraintes d'organisation que de répondre aux attentes des bénéficiaires de l'aide. De cette aventure, autant politique qu'humaine, il reste un formidable héritage de savoir-faire façonnés dans une pratique engagée.

Mots clés : Coopération – France – Afrique – Développement – Aide – Politique publique – Réformes – Ajustements structurels

Née dans le sillage de la décolonisation pour contribuer au maintien de liens privilégiés avec les « jeunes nations » nouvellement indépendantes, la coopération au développement avec l'Afrique subsaharienne a été pendant cinquante ans l'un des piliers de l'action internationale de la France. Si elle a toujours été une priorité clairement affirmée, elle fut toujours sujette à controverse. Au gré des circonstances, elle est devenue une politique publique plutôt opaque, ardue à rendre intelligible, difficile à jauger à l'aune de ses résultats. Dans la première partie de cet article, nous tentons d'apprécier comment ont évolué les doctrines, enchevêtrées dans des pratiques d'abord novatrices puis s'alignant progressivement sur celles dominantes au plan international. Si, pour répondre aux critiques périodiquement exprimées, de nombreux projets de réforme ont jalonné son histoire¹, ils furent de moins

Pierre Jacquemot a été coopérant, chef de mission de coopération (Burkina Faso, Cameroun),

directeur du développement au ministère de la Coopération, puis au ministère des Affaires

étrangères et ambassadeur de France (Kenya, Ghana, RDC).

en moins souvent élaborés sur la base d'un référentiel politique explicite, mais plutôt dictés par des compromis d'organisation et par des contraintes budgétaires. Dans une seconde partie, nous identifierons les enseignements qui peuvent être tirés de la coopération avec l'Afrique et de son instrument, l'aide publique, au regard des préoccupations actuelles.

Une doctrine et une pratique enchevêtrées

Une préférence africaine inébranlable. Une coopération active ne peut être que circonscrite dans une géographie propre, sinon elle est aveugle. Historiquement, l'aide française s'est dirigée vers l'Afrique en raison des liens économiques, culturels, linguistiques et politiques entretenus avec les anciennes colonies. Cette priorité n'a jamais été sérieusement mise en cause. Pendant un demi-siècle, l'Afrique subsaharienne a reçu entre 40 % et 50 % des montants de l'aide bilatérale, faisant de la France le premier contributeur du continent, mais dans une proportion déclinante sur la dernière décennie.

Tableau 1 – Déboursement moyen de l'aide française à l'Afrique (en millions de dollars, aux prix et taux de change de 2008)

Périodes	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009
Moyenne annuelle France	3 070	4 219	5 097	4 403
Moyenne annuelle pays OCDE	10 345	18 969	20 031	24 943
Rapport	29,6 %	22,2 %	25,4 %	17,6 %

Source : OCDE, *Development Aid at a glance, Africa*, 2011.

En 2010, l'aide française à l'Afrique subsaharienne (avec en tête la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le Sénégal, le Congo et le Mali) a été de 4,4 milliards de dollars, soit 49 % de l'aide bilatérale (8,9 milliards) et 34 % de l'aide totale (12,9 milliards). La concentration devrait s'accroître au cours du triennum 2011-2013, puisque la cible budgétaire du gouvernement français est d'accorder 60 % de l'effort financier de l'État à la zone subsaharienne (MAEE, 2011).

La logique historique. Dès le début de son histoire, les acteurs de la coopération française se sont mobilisés pour convaincre les Africains du caractère dépolitisé de leur démarche (Meimon, 2005). Formellement, elle fut conduite sur le mode d'une noble « cause sans adversaire », opportunément technicisée

1. On compte plus de cinquante rapports officiels sur l'aide française (depuis celui de Jeanneney, 1963 ; puis Gorse, 1971 ; Abelin, 1975 ; Hessel, 1990 (non publié) ; Vivien, 1991, Michailof, 1993 ; Tavernier,

1999 ; Gabas, 2005, jusqu'au rapport Ameline, 2010).

2. Du nom du journaliste Raymond Cartier qui défendit la préférence française : « La Corrèze plutôt que le Zambèze ! » (*Paris Match*, 1956).

3. Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, RDC, RCA, Sénégal, Tchad et Togo.

par 8 700 agents censés l'incarner, nombreux étant ceux issus de l'administration coloniale. Pourtant, ses instruments furent pour une part non négligeable placés au service sinon d'une dynamique hégémonique, au moins pour la préservation des intérêts stratégiques.

Dès l'origine, l'alliance paradoxale du pessimisme de l'intelligence et de l'optimisme de la volonté était déjà de mise. Cette attitude demeura longtemps à la base des positions quasi militantes (Berg, 1981 ; Giri, 1986 ; Michailof, 1993). À l'opposé, régulièrement, d'autres tentaient de tuer la coopération et l'accusaient d'un vice : son incurable passion africaine. Un choix louche, voire malsain. L'Afrique ne restait-elle pas celle des « affaires », de la « Françafrique » guidée par des motivations mercantiles et mafieuses, dénoncée avec véhémence par François-Xavier Verschave (1998), celle des tyrans grand-guignolesques qui s'enrichissaient sans pudeur grâce à de véreux intermédiaires. Certains tombèrent par la suite dans l'afropessimisme radical (Smith, 2003).

Malgré la véhémence des polémiques et le retour régulier des thèses cartiéristes², la préférence africaine de l'aide française est demeurée, suscitant encore aujourd'hui une forme d'admiration chez les Britanniques (Chafer et Cumming, 2010). La tentative de Jean-Pierre Cot (1981-1982) associée à la volonté de sortir du « pré-carré » de la zone franc et de s'ouvrir à toute l'Afrique, anglophone et lusophone, s'opposa à l'ancien ministre de la France d'outre-mer qu'était François Mitterrand. Par la suite, le projet politique de « désafricaniser » la coopération française fut clairement abandonnée. Au début des années 1990, le « champ » géographique du ministère de la Coopération couvrait trente-sept États, obtenus par « grignotages » successifs. Mais les États africains non francophones en étaient toujours exclus et il fallait compter un tiers de micro-États insulaires, ce qui limitait en réalité l'extension réelle du champ. Quinze ans après la tentative avortée de Jean-Pierre Cot, ce fut la création de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), considérée comme l'une des innovations importantes de la réforme de 1998. Sa taille fut stabilisée en 2002 à cinquante-cinq pays, parmi lesquels quarante-trois étaient africains. Depuis 2009, la ZSP a disparu, la préférence s'étant de nouveau rétrécie autour d'un groupe prioritaire de quatorze pays africains pauvres³, majoritairement les membres du « pré-carré » originel.

La démarche compassionnelle. Pourquoi avoir préservé sur une si longue période ce tropisme africain ? Pour répondre à un irrésistible « besoin d'Afrique » (Fottorino, Guillemin, Orsenna, 1992) ? Furent très tôt engagées de passionnantes réflexions sur l'art de concilier l'universalité des valeurs démocratiques et la reconnaissance de chaque culture. L'ambition humaniste était de parier sur la motivation des Africains, dans le respect de leur authenticité, pour leur permettre d'accéder à la modernité.

Le devoir de mémoire avait également sa place. Selon ses convictions, n'était-il pas nécessaire pour certains d'assumer une « réparation » de la colonisation ? Ou pour d'autres d'en prolonger la mission civilisatrice inachevée ? Le

devoir de solidarité aussi. On se souvient des images fortes de la grande sécheresse du Sahel du début des années 1970, de ces enfants chétifs au ventre bombé, regardant la caméra d'un œil énorme qui transperce ; de ces paysans cultivant quelques ares de mil et d'arachide, pauvres de toute éternité ; de ces femmes d'une grande beauté, mourant d'inanition un bébé dans les bras, au bord du chemin. La compassion, agitée par la mauvaise conscience, a régulièrement occupé sa place, faisant naître le « sanglot de l'homme blanc » (Bruckner, 1983), parfois habilement mobilisée dans les appels de fonds des organisations de solidarité internationale (OSI). La question reste posée : comment ne pas demeurer bienveillant et secourable, hier comme aujourd'hui, devant un continent dont le nombre de pauvres n'a de cesse d'augmenter (de plus de cent millions entre 1990 et 2010) ? Comment rester insensible aux malheurs et aux conflits qui endeuillent invariablement l'Afrique ?

L'intérêt réciproque. Dans un système d'aide cohabitent toujours un « modèle altruiste » répondant aux besoins des pays receveurs et un « modèle de politique étrangère » répondant à ceux du pays donneur. « Aider le tiers-monde, c'est s'aider soi-même. » Cette formule de François Mitterrand illustra éloquemment la nature réciproque de la relation avec les pays du Sud. La motivation commerciale n'a jamais été absente. Avec le temps, l'argument a cependant perdu de sa valeur avec la réduction du poids de l'Afrique dans les échanges de la France (seulement 17 % de ses exportations, 13 % de ses importations en 2010). Le déliement intégral de l'aide française a donc pu être instauré sans douleur après 2000.

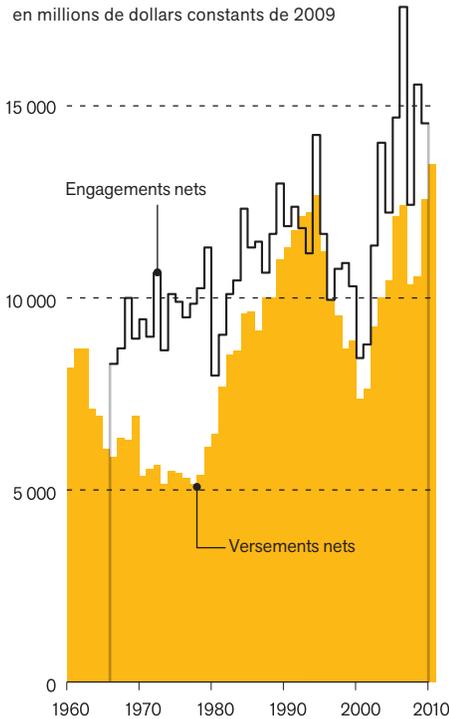
La donne a changé pendant la dernière décennie écoulée. Ses performances économiques comme ses potentialités identifiées ont fait apparaître de nouveaux motifs pour justifier l'aide à l'Afrique. Considérée comme la plus grande réserve en ressources naturelles et le plus grand marché en devenir avec 1,8 milliard d'habitants dans quarante ans, elle devient incontournable dans les stratégies des investisseurs. L'« initiative française du Cap » de 2008, appelant à soutenir le secteur privé par la mobilisation d'importants financements et à soutenir plusieurs centaines d'entreprises, entre, par exemple, dans cette logique.

La perspective s'est aussi élargie. Aujourd'hui, la motivation de l'aide française est associée à de nouvelles préoccupations : le changement climatique, la déforestation, l'épuisement des ressources en eau, les grandes pandémies, la sécurité, les trafics divers... Autant d'enjeux et de menaces. L'Afrique est également au cœur de l'un des sujets qui revient de manière récurrente au centre du débat public : l'émigration. Sans développement dans les pays d'origine, les migrations non contrôlées risquent de se poursuivre : misère pour les Africains, risques pour la France. L'orientation est celle de la « gestion concertée des flux migratoires », avec l'ambition de soutenir des projets de retour des migrants.

Enfin, comme on le sait, aux arguments économiques se sont toujours ajoutées d'autres considérations, diplomatiques notamment, encore attachées à cette inspiration gaullienne de la « plus grande France » : en augmentant le

APD de la France vers le continent africain (1960-2010)

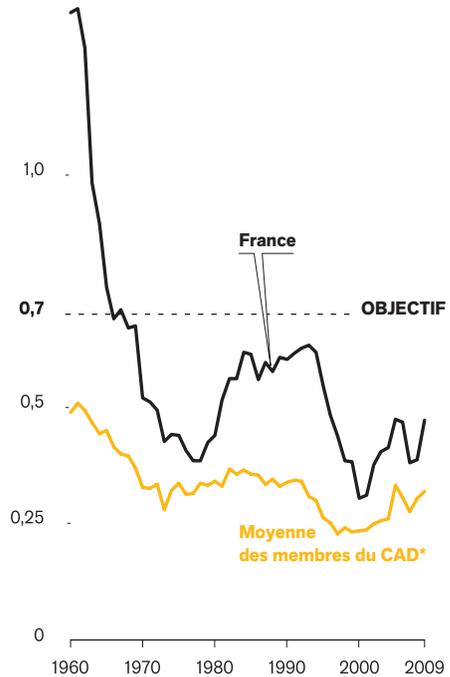
en millions de dollars constants de 2009



*CAD : Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Un objectif de 0,7 % rarement atteint (1960-2009)

APD totale en % de RNB



Source : OCDE, www.oecd.org

Atelier de cartographie de Sciences Po, mai 2011

nombre des pays rejoignant les valeurs démocratiques, la France a toujours tenté d'élargir le nombre des alliés sur les grands sujets, aux Nations unies et dans d'autres enceintes. En retour, la France est parvenue assez habilement à faire passer la priorité africaine dans les forums internationaux, comme récemment dans le G8 (à Gleneagles en 2005), jusqu'au G20 (African Partnership Forum, Paris, 2011), pour engager un dialogue avec l'Afrique sur ses perspectives et ses défis.

Une préférence africaine diluée dans l'Europe. Depuis vingt ans, la France transite son effort global d'aide par le truchement européen à hauteur de 20 % de son total. Elle contribue à environ 20 % au budget de l'aide communautaire, derrière l'Allemagne (22 %). Elle fait plus pour l'Europe que pour les autres institutions multilatérales. Ces données sont stables, parce qu'elles sont dotées d'une forte irréversibilité institutionnelle. L'argumentaire développé à l'origine de cette option repose sur le principe de complémentarité : économies d'échelle, réduction des coûts de transaction, augmentation des capacités de négociation avec les institutions multilatérales, réduction du poids du leader de l'oligopole de l'aide mondiale représentée par la Banque mondiale... Nonobstant

cet engagement communautaire significatif, le canal européen pose encore question. Il n'y a guère de sujets relatifs à la coopération qui intéresse les parlementaires français comme celui du poids respectif à accorder au bilatéral, au communautaire et au multilatéral (Ameline, 2010). L'europanisation de l'aide est vécue par certains comme un recul dans la relation avec l'Afrique. D'aucuns avouent leur préférence pour l'aide bilatérale qui permet de maîtriser la réalisation d'une aide avec les pays avec lesquels la France doit préserver un attachement particulier. D'autres constatent que l'influence de la France sur la politique européenne d'aide a peu à peu décliné. Elle a mollement tenté, lors de la convention de Cotonou signée en 2000, de préserver les acquis des régimes d'accès commerciaux réciproques et des mécanismes Stabex et Sysmin, mais l'ensemble s'est noyé dans le multilatéralisme et l'engagement européen en direction de l'Afrique, faute d'avoir été repensé, s'est peu à peu estompé, comme l'a montré, pendant la décennie 2000, le fiasco des négociations des « Accords de partenariat économique » (APE), censés se substituer aux accords préférentiels jugés incompatibles avec les règles de l'OMC.

La doctrine française à l'épreuve : aider les vertueux, les pauvres, les fragiles ?

Le choix de l'Afrique est un héritage, à la dimension de ce que la France pouvait et savait gérer⁴, associant aspects militaires, diplomatiques, économiques, environnementaux, pour garantir sa « sécurité globale ». Des logiques diverses, caritatives, intéressées, stratégiques, se sont entremêlées, sans qu'aucune n'ait pris le pas sur une autre (Jacquemot, 2000). Au fil du temps, la politique française de coopération a subi toutes les influences qui ont façonné à des degrés divers le large spectre du discours et des pratiques. Elles se sont agrégées pour produire une conception singulière de la coopération avec l'Afrique. Puis, avec le temps, celle-ci a perdu une large part de son originalité et de sa force, épousant les contours de la doctrine internationalement dominante.

La fécondité des années 1960-1985. Pendant la période des indépendances, projetant son modèle de reconstruction d'après guerre, la France a préconisé de confier à l'État central un rôle éminent dans le développement. Étaient au centre des préoccupations pendant les années 1960-1985, les plus fastes de la coopération, le capital humain, la santé de base, l'éducation pour tous, et, une singularité française, la promotion de l'identité et la diversité culturelle, dans le cadre de la francophonie. Cet engagement de la France s'est retrouvé dans ses interventions qui accordaient une large place à la planification et à l'aménagement du territoire, reconnaissant le droit au protectionnisme des secteurs

4. « L'Afrique est la seule région du monde où la France peut se croire une grande puissance, capable de changer le cours de l'histoire

avec cinq cents hommes » (Louis de Guiringaud, ministre des Affaires étrangères, 1978).

5. IRFED, IRAM, AFDI, CCFD, GRDR, GRET, SOLAGRAL.

fragiles et ménageant aux pays africains des préférences commerciales *ad hoc* (Cappelaere, 1982).

Ce fut l'époque des offices agricoles, des caisses de stabilisation, des entreprises publiques, des projets d'aménagement régionaux (bassins du Sénégal, du Niger, du Congo), des instituts de recherche (en santé publique avec le réseau de l'OCCGE de Bobo Dioulasso et les instituts Pasteur), des écoles d'ingénieurs inter-États spécialisées (Ouagadougou, Bamako, Dakar, Yaoundé), des écoles militaires à vocation régionale, mais aussi des microréalisations originales avec des équipes spécialisées au tempérament militant⁵. On se souvient aussi des apports opérationnels comme la méthode des effets conçue pour appréhender les divers impacts d'un projet de développement (Chervel et Legall, 1976 ; Bridier et Michailof, 1980). Elle fut par la suite habilement mobilisée lors du débat farouche avec la Banque mondiale sur l'avenir des filières cotonnières de l'Afrique de l'Ouest.

Au terme de cette période très dense intellectuellement et foisonnante de projets de terrain, les résultats n'étaient pas minces : des dizaines de milliers de cadres et d'ingénieurs formés, des infrastructures économiques et sociales installées, des capacités institutionnelles créées. L'accès à l'eau potable et à l'énergie a progressé, le taux de scolarisation a augmenté, la sécurité alimentaire s'est accrue dans de nombreuses régions. Les campagnes de vaccination préventive ont permis d'éradiquer la variole ; la cécité des rivières a disparu de l'Afrique de l'Ouest ; l'amélioration des soins de santé maternels et infantiles a été significative.

Pourtant, dans la majorité des cas, s'est imposé le constat douloureux du décalage entre le discours « développementaliste » et la logique implacable des sociétés africaines, engagées dans un processus complexe, non réductible à un modèle, de maturation et de transformation, source de multiples tensions. Les déterminants démo-économiques ont été sous-estimés ; l'urbanisation accélérée, avec ses diverses incidences, a été tardivement intégrée comme processus décisif dans l'organisation sociale ; les résiliences face aux réformes ont été mal interprétées par excès de volontarisme. Les politiques publiques sont demeurées sans prise de longue portée et de longue durée sur la réalité. L'aide française, après 1985, faute de se remettre en cause, s'est progressivement muée en un système caritatif, clientéliste et rentier (Bayart, 1989).

L'ajustement structurel et l'alignement intellectuel. La fécondité de la pensée française s'est alors étiolée. Le débat sur le développement est devenu étriqué. Née du doute dans l'opinion publique sur son efficacité, la « fatigue de l'aide » a affecté la France comme tous les pays de l'OCDE. Quand elles s'exprimaient, ses positions en matière de développement ont progressivement été perçues à l'étranger comme marquées par une fidélité paternaliste à l'égard de pouvoirs encore immatures. L'ajustement structurel a sommairement résumé les politiques proposées partout. Devant les échecs précédents et les dérives des appareils d'État de plus en plus dispendieux, des thérapies de choc ont été

préconisées. Le rétablissement forcé des équilibres macroéconomiques par de sévères cures d'austérité, l'abandon des grands projets d'infrastructure, le renoncement aux politiques nationales autocentrées, le tout agrémenté d'une dose de moralisme sur la « bonne gouvernance », ont résumé les programmes.

Confrontée à cette normalisation sournoise, la France n'a offert qu'une résistance molle, s'alignant en 1993, avec la « doctrine d'Abidjan » (dite aussi « doctrine Balladur »⁶), sur la pensée d'inspiration libérale qui avait été formalisé dans le « consensus de Washington », boîte à outils pour pays en crise des institutions de Bretton Woods. S'inscrivant dans cette logique, la dévaluation du franc CFA en 1994 a constitué une rupture brutale. Les pays de la zone franc ont perdu leurs droits de tirage automatiques et la France est devenue pour l'Afrique un prêteur de second rang.

L'échec des conditionnalités adossées aux programmes d'ajustement est apparu patent. Elles se sont avérées trop nombreuses, trop formelles, trop impatientes et irréalistes. Reconnaissons à la coopération française d'avoir souvent porté la voix de l'Afrique à Washington pour amender des programmes inspirés par une orthodoxie exogène et aveugle. Bien que gênée par la doctrine Balladur, elle porta assez crânement la critique sur leur formalisme, leur référence à un corpus uniforme de réformes proposées, leur négation des spécificités locales, l'inconsistance analytique des politiques préconisées, alignées sur une vulgate néo-classique sommaire, avec son biais anti-État (Jacquemot, Raffinot, 1993). Il a fallu dix ans pour admettre que l'ajustement, qui a peut-être permis de replacer certains pays sur le chemin accidenté de la soutenabilité macroéconomique, avait été régressif et cruel pour les populations, qu'il avait déstabilisé nombre d'États africains parmi les plus fragiles (Hugon, 1999).

L'indétermination des choix. Certains veulent encore voir dans le discours de la Baule de 1990 de François Mitterrand (« La France liera tout son effort de contribution aux efforts qui seront accomplis pour aller vers plus de liberté ») un tournant décisif. L'allocation de l'aide française a-t-elle été en cohérence avec la doctrine alors affichée : lutte contre la pauvreté, prime à la réforme ? Il semble, quand on examine des séries longues, que le critère de pauvreté n'ait pas été le plus déterminant. Les études économétriques suggèrent une position légèrement meilleure de la France qui a ajusté trois éléments qualitatifs : une aide déliée, plus sélective en faveur des pays africains pauvres et jouant sur la qualité de la gouvernance du receveur (Roodman, 2004). Au contraire, l'élasticité de l'aide française par rapport à la qualité des politiques et des institutions

6. Le Premier ministre fit à Cotonou cette avertissement : « Si certains pays préfèrent rester à l'écart de la communauté internationale et des règles de bonne gestion, la France ne pourra rien pour eux. »

7. Sur la base d'un certain nombre de critères, le Center for Global

Development a créé un « indice d'engagement pour le développement » pour apprécier l'impact favorable ou défavorable des actions d'un pays en faveur du développement (aide, mais aussi commerce et investissement). La France est classée au 17^e rang

sur vingt-deux pays avec un index de 4,6 (pour une moyenne de 5,9). Ce mauvais score général est cependant compensé par sa troisième place dans son engagement en direction de l'Afrique subsaharienne, après l'Irlande et le Portugal (Roodman, 2010).

(notamment du respect des libertés civiles), et par rapport au niveau de revenu, montre qu'au mieux ces deux critères ne sont pas entrés en ligne de compte et au pire que la France, bien qu'appliquant un léger biais en faveur des pays les plus pauvres, a privilégié les pays « mous », offrant un environnement politique pour le moins médiocre (Amprou et Chauvet, 2006)⁷.

Dans une démarche opérationnelle, la prime à la réforme impliquait-elle de se désintéresser des pays africains dont les États avaient de mauvaises pratiques ? Les évaluations des actions de la France dans les cas extrêmes qui ont rendu nécessaire dans le passé l'arrêt de l'aide (RDC, Togo, Niger, Guinée-Bissau et aussi Haïti, un pays toujours associé par l'aide française à l'Afrique) montre que le démantèlement complet du dispositif de coopération rend très difficile la reprise de l'aide lorsque les conditions sont à nouveau réunies. Tirant les leçons de ces nombreuses expériences malheureuses, la doctrine de la Baule s'est affinée : il vaut mieux se fixer comme objectif, là où la probabilité d'évolution existe et là où l'influence de la coopération peut être décisive, d'aider à la mise en place des « bonnes » politiques et d'accompagner les processus démocratiques (leur donner leur chance). La France a tenté, quand cela était possible, de maintenir une aide de proximité ciblée sur les populations (avec notamment le Fonds social de développement créé en 1993 après la dévaluation du CFA et qui reste un instrument remarquable), tout en veillant à ce qu'elle ne soit pas récupérée par les classes dirigeantes à l'origine du marasme.

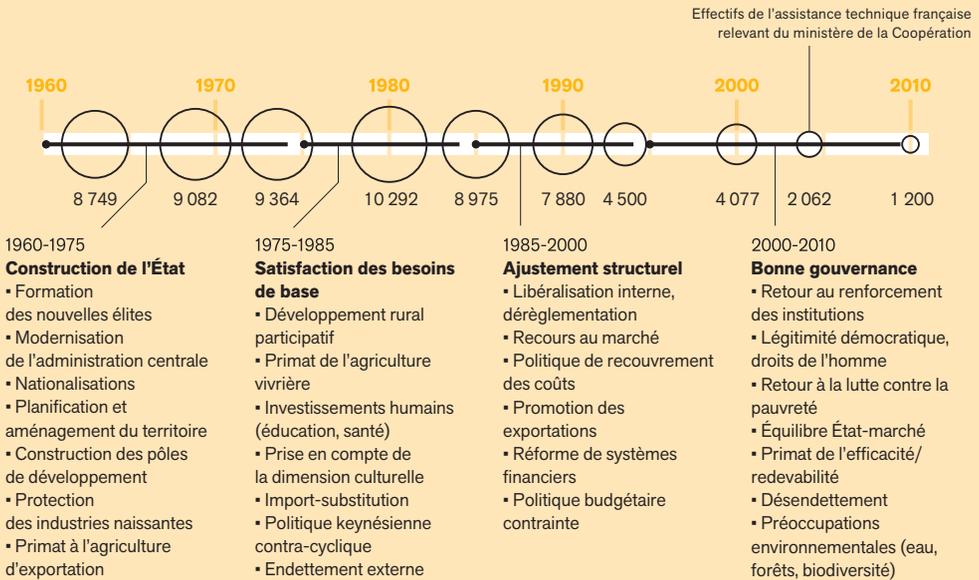
L'efficacité en question. Très tôt, l'aide internationale et ses développeurs (« les petites sœurs des riches ») ont dû subir des condamnations implacables. Les critiques ont bousculé les convictions. L'ancien fonctionnaire international Tibor Mende fut l'un des plus acerbes : « L'aide étrangère ressemble à un artichaut. Quand il est en fleur, il est assez plaisant dans sa forme et la couleur. Avec le temps, il devient une plante piquante dont une partie seulement est mangeable » (1972, p. 67). D'autres attaques furent plus mortifiantes, comme celle de la Camerounaise Axelle Kabou (1991), puis de la Zambienne Dambisa Moyo : « L'aide, objet de convoitises, encourage la corruption et fragilise le pouvoir » (2009, p. 101). Personne n'est sortie indemne de ce débat.

En France, les développeurs ont toujours eu à répondre d'une accusation : leur prodigalité et leur inefficacité. Qui n'a pas entendu dans un débat public dénoncer le gaspillage de l'aide ? Il faut avouer que l'affaire « Carrefour du développement » en 1986 (Pesnot, 2011) a causé un grand tort, écornant l'image d'une coopération intègre. Le réquisitoire, qui fait encore parfois les gorges chaudes des mauvais journalistes (et de certains politiciens), n'est pas supportable parce qu'il ignore totalement ce que fut la réalité de la coopération de terrain. Avec un système de contrôle de la dépense aussi élaboré dans les missions de coopération (MAC puis MCAC) et les agences de la « Caisse » (CCCE puis CFD), il était quasiment impossible de détourner l'argent public. Quasiment tous les projets faisaient l'objet d'une instruction précise et d'une évaluation serrée, et s'il y en a eu qui ont échappé à la rigueur de la méthode, leur part est marginale.

La question de l'efficacité de la coopération au développement n'en demeure pas moins cruciale. L'exercice est difficile. Il relève du défi épistémologique. Une bonne évaluation supposerait que l'on soit en mesure de comprendre la « boîte noire » du développement (selon l'heureuse expression d'A.O. Hirschman, 1984) et de modéliser les relations complexes et de long terme entre l'accroissement du capital humain et physique, la croissance économique, l'influence des facteurs sociopolitiques et le rôle des facteurs exogènes (climat, cours mondiaux). Ces relations sont largement insaisissables. Confronté à la complexe réalité africaine, le développeur est un acteur plein de certitudes négatives. Le problème de la démarche se pose en permanence.

Déclin de l'assistance technique et reconfiguration des thématiques

La coopération française en Afrique, 1960-2010



Atelier de cartographie de Sciences Po, mai 2011

Sources : Gaud, 1994 ; Meimon, 2005 ; Sadoulet, 2007.

L'exception française a disparu au milieu des années 1990. Au même moment, l'effort d'aide amorçait une chute drastique. Entre 1994 et 2000, il a été divisé par deux et est passé de son point le plus élevé de 0,63 % à son niveau le plus bas de 0,31 % du revenu national, pour être rejoint par la Grande-Bretagne, qui avait longtemps été le mauvais élève de l'aide publique. Alors que

8. À Gleneagles, en 2005, le gouvernement français avait promis de porter l'APD à 0,5 % du PIB en 2007 et à 0,7 % en 2012, dont les deux tiers destinés à l'Afrique. Deux ans plus tard, l'engagement a été

remis en cause et le taux stagna à 0,4 %. Le gouvernement décala alors prudemment l'objectif de 0,5 % à 2012 et celui de 0,7 % à 2015, dont 60 % pour l'Afrique subsaharienne, des indicateurs que le livre blanc

« Juppé-Schweitzer » (2008) a trouvé « difficiles à tenir pour des raisons tenant à la structure de l'aide et à l'état des finances publiques ».

l'aide française représentait environ 12 % du total des pays membres du CAD depuis les années 1960, elle se banalisa autour de 8 % après 1994. La réaffirmation par les gouvernements successifs des grands objectifs releva de l'incantation⁸. La pensée développementaliste française s'est alors rétrécie comme une peau de chagrin face à un discours qui revendiquait une rationalité supérieure et annonçait l'arrivée d'un nouvel universalisme éclairé par le marché et la bonne gouvernance, inéluctablement profitable un jour à l'Afrique pour autant qu'elle s'ouvre sans restriction à la mondialisation. Dans ce contexte, pourquoi aurait-il fallu se préoccuper de la « dimension sociale » du développement, des rétroactions que la mise en œuvre des prescriptions externes produit sur les acteurs du processus, et donc des dérèglements pouvant engendrer, par effet de dominos, des conséquences inattendues, des « déviations » inexplicables ? La réalité africaine prendra par la suite sa revanche sur l'ajustement structurel.

Vulnérabilité, fragilité, durabilité, les nouveaux concepts. La réflexion critique qui a suivi dans les années 2000 a eu le mérite de remettre à l'ordre du jour des préoccupations françaises certains concepts féconds comme celui de « vulnérabilité » (Guillaumont, 2004). Cet état caractérise la majorité des PMA (faibles revenus, faible diversification économique, handicaps structurels). Selon cette approche, l'efficacité de l'aide dépend d'abord de l'environnement : plus un pays est vulnérable, plus la contribution marginale de l'aide est forte. L'aide à l'Afrique, espace de concentration de tant de faiblesses, a ainsi pu trouver une plus grande légitimité dans une fonction d'appui, d'« assurance » ou de compensation des pertes dues à l'extrême dépendance (catastrophe climatique, perte de change, perte de ressources d'exportation).

L'approche française de la « fragilité » (Chataigner, Magro, 2008 ; Gaulme, 2011), parfaitement complémentaire de celle de la vulnérabilité, s'est appuyée sur une grille de lecture pertinente qui inclut diverses considérations : absence d'État de droit, impuissance opérationnelle de l'État, informalisation de l'économie, fragmentation sociale. À divers moments se sont retrouvés dans cette catégorie le Niger, le Mali, le Tchad, la Guinée, la RDC, la RCA et le Soudan. Le concept d'État fragile a des vertus incontestables puisqu'il permet de mobiliser les moyens autour d'une vraie cohérence : la refondation de l'État, un projet sans cesse en chantier.

Un nouveau paradigme s'est progressivement reconstitué, avec le retour au politique (la « gouvernance »), à l'environnement (la « durabilité ») et au social (la « nouvelle dimension »). La mise en cause de la vulgate libérale est passée par le retour sur le devant de la scène du volontarisme social associé aux approches institutionnelles, remettant au goût du jour certains thèmes du développement africain des années 1970.

La nouvelle approche dite des « biens publics » a en même temps réorienté l'aide, notamment française, vers la construction de « politiques publiques » (Severino et Chanoz, 2005). La question posée s'est alors déplacée : comment associer l'aide à la distribution des biens publics internationaux, tels que la sécurité, le médicament, l'information, l'éducation, l'équité et la justice, la protection du patrimoine naturel (Pacquement, 2009).

Bibliographie

Abelin, P. (1975), *Rapport sur la politique française de coopération*, Paris, La Documentation française.

Ameline, N. (2010), *Aide au développement. Quel équilibre entre multilatéralisme et bilatéralisme ?*, Assemblée nationale, rapport d'information, n° 3074.

Amprou, J., Chauvet, L. (2007), *Débats sur l'efficacité de l'aide, fondements et nouveaux enjeux*, Paris, AFD.

Banque mondiale (1994), *Adjustment in Africa. Reforms, Results and the Road Ahead*, Washington DC.

Bayart, J.-F. (1989), *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard.

Bridier, M., Michailof, S. (1980), *Guide pratique d'analyse de projets*, Paris, Economica.

Bruckner, P. (1983), *Le Sanglot de l'homme blanc. Tiers-monde, culpabilité, haine de soi*, Paris, Seuil, coll. « L'histoire immédiate ».

Cappelaere, P. (1982), « Le nouveau discours français sur la coopération et le développement : trois thèmes économiques, trois références idéologiques », *Critiques de l'économie politique*, n° 20, juillet-septembre.

CERDI (2001), « L'allocation de l'aide française : déterminants et comparaison avec l'ensemble des pays membres du CAD », rapport au ministère des Affaires étrangères.

Chafer, T., Cumming, G. (2010), « Cinquante ans de politique africaine de la France. Un point de vue britannique », *Afrique contemporaine*, n° 235, p. 53-62.

Chataigner, J.-M., Magro, H. (2008), *États et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala.

Chervel, M., Le Gall, M. (1976), *Manuel d'évaluation économique des projets. La méthode des effets*, Paris, ministère de la Coopération.

Comité d'aide au développement (1996), *Le Rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, Paris, OCDE.

Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (2000), *La Coopération française au développement, une refondation*, Paris, La Documentation française.

Cot, J.-P. (1984), *À l'épreuve du pouvoir, le tiers-mondisme pour quoi faire ?*, Paris, Seuil.

Dumont, R. (1962), *L'Afrique noire est mal partie*, Paris, Seuil.

Fottorino, É., Guillemin, C., Orsenna, E. (1992), *Besoin d'Afrique*, Paris, Fayard.

Gabas, J.-J. (2005), *L'Aide publique française au développement*, Paris, La Documentation française.

Gaud, M. (1994), *L'Assistance technique française (1960-2000)*, Paris, La Documentation française.

Gaulme, F. (2011), « États faillits, États fragiles : concepts jumelés d'une nouvelle réflexion mondiale », *Politique étrangère*, n° 1, p. 17-29.

Giri, J. (1986), *L'Afrique en panne, vingt-cinq ans de développement*, Paris, Karthala.

Gorse, G. (1971), « La coopération de la France avec les pays en voie de développement », non publié.

Gounin, Y. (2009), *La France en Afrique. Le combat des anciens et des modernes*, Bruxelles, De Boeck.

Guillaumont, P. (2004), « Juger de la sélectivité de l'aide : de meilleures évaluations sont nécessaires », Clermont-Ferrand, CERDI.

Hessel, S. (1990), « Les relations de la France avec les pays en voie de développement », Paris, rapport, juin (non publié).

Hirschman, A.O. (1984), *L'Économie comme science morale et politique*, Paris, Gallimard/Seuil.

Hugon, P. (1999), *L'Économie de l'Afrique*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

Hugon, P. (2007), « La politique économique de la France en Afrique. La fin des rentes coloniales ? », *Politique africaine*, n° 105, mars, p. 54-69.

Jacquemot, P. (2000), *La Place de la coopération au développement dans l'action du ministère des Affaires étrangères. Bilan et proposition*, rapport, ministère des Affaires étrangères.

Jacquemot, P., Raffinot, M. (1993), *La Nouvelle Politique économique en Afrique noire*, Edicof, Aupelf-Uref, coll. « Universités francophones ».

Jeanneney, J.-M. (1963), *La Politique de coopération entre les pays en voie de développement et la France*, Paris, La Documentation française.

Juppé, A., Schweitzer, L. (2008), *La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020*, Paris, La Documentation française.

Kabou, A. (1991), *Et si l'Afrique refusait le développement ?*, Paris, L'Harmattan.

Meimon, J. (2005), « En quête de légitimité, le ministère de la coopération (1959-1999) », thèse de doctorat, université de Lille-2.

Mende, T. (1972), *De l'aide à la recolonisation, les leçons d'un échec*, Paris, Seuil, coll. « L'histoire immédiate ».

Michailof, S. (1993), *La France et l'Afrique. Vademecum pour un nouveau voyage*, Paris, Karthala.

Ministère des Affaires étrangères et européennes (2011), *Coopération au développement : une vision française*, document cadre, DGM.

Moyo, D. (2009), *L'Aide fatale. Les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique*, Paris, Lattès.

Pacquement, F. (2009), « Bâtir des politiques globales. L'aide au développement source d'inspiration », *Afrique contemporaine*, n° 231, p. 265-282.

Pesnot, P. (2011), *Les Dessous de la Françafrique*, Paris, Nouveau Monde Éditions.

Roodman, D. (2004 et 2010), *The Commitment to Development Index*, Center for Global Development, Washington DC.

Severino, J.-M., Charnoz, O. (2005), « Les "mutations impromptues". État des lieux de l'aide au développement », *Afrique contemporaine*, n° 213, p. 13-131.

Severino, J.-M., Debrat, J.-M. (2010), *Idées reçues sur l'aide au développement*, Paris, Le Cavalier bleu.

Smith, S. (2003), *Négrologie. Pourquoi l'Afrique se meurt ?*, Paris, Calmann-Lévy.

Tavernier, Y. (1999), *La Coopération française au développement*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.

Veron, J.-B. (2004), « La délicate mais indispensable implication de l'aide dans les conflits », *Afrique contemporaine*, n° 209, p. 51-64.

Verschave, F.-X., (1998), *La Françafrique, le plus long scandale de la République*, Paris, Stock.

Vivien, A. (1991), *La Rénovation de la coopération française*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.