

Examen des nouvelles orientations de la politique française de coopération*

OLIVIER LAFOURCADE | SERGE MICHAILOF

➔ OLIVIER LAFOURCADE, président du Conseil d'administration de IPDEV du groupe de I&P (Investisseurs et Partenaires), membre du Comité d'investissement.

➔ SERGE MICHAILOF, consultant international sur les États fragiles et en conflit, chercheur associé à l'Iris, Senior Fellow Ferdi, membre du conseil d'administration du Gret et du Cian.

Introduction

L'objectif de ce document est d'apporter des éléments d'appréciation sur les nouvelles orientations et propositions telles que présentées dans le document « Relevé de décisions » de la réunion du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)¹ du 8 février 2018, en faisant référence à la loi de finances 2018 sur l'aide au développement, ceci dans le cadre général de la politique extérieure française.

Tant par les décisions du CICID que par les déclarations du Chef de l'Etat, une nouvelle dynamique française s'est mise en place dont on ne peut que se féliciter. Les initiatives récentes sont nombreuses et se poursuivent, ce qui risque de rendre certaines remarques de ce document rapidement obsolètes, ce qui ne peut être qu'une excellente chose. Cette accélération témoigne en effet d'un engagement clair de l'exécutif en faveur d'une politique et d'une stratégie d'aide au développement destinée à accroître la pertinence, l'efficacité et l'impact de tout l'appareil français affecté au développement international, notamment par l'allocation de nouveaux moyens humains et financiers.

1. CICID, relevé des décisions du 8 février 2018 : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2018/02/08/une-nouvelle-ambition-pour-la-politique-de-developpement-reunion-du-cicid-du-8-fevrier-2018>

* Ce document de travail fait l'objet d'une note brève résumant les réflexions conduites : « Quelles nouvelles politiques de coopération ? » par Serge Michailof et Olivier Lafourcade (Ferdinand Note brève B173).

.../... Pour autant, et sans aucunement mettre en doute la détermination des autorités à traduire les intentions en actions concrètes, et tout en reconnaissant la mise en place de nouveaux dispositifs très encourageants à cet égard, certaines des décisions récentes ne se sont pas encore traduites dans les faits et méritent une attention particulière. Ceci est dû à la difficulté de « faire bouger les lignes » dans plusieurs domaines où soit les paradigmes et les pratiques n'ont pas encore évolué, soit le calendrier et les contraintes budgétaires constituent d'évidents obstacles.

1. Les réorientations majeures de l'aide publique au développement française.

Le dernier CICID de février 2018 a débouché sur des réorientations majeures et très positives de l'aide publique au développement française.

Toutefois la loi de finances 2018 préparée avant ce CICID apparaît en net décalage avec celui-ci, ce qui risque de conduire à des retards et des incertitudes. Les écarts entre les ambitions arrêtées lors du CICID et les données budgétaires devront être réconciliés au moins pour 2019.

Cette situation exigera des efforts budgétaires considérables dès 2019 et les années suivantes. La situation est manifestement en pleine évolution. Certaines des remarques et critiques portées ci-dessous ne sont pas nouvelles et guident déjà l'action des responsables de la coopération française depuis la formation du nouveau gouvernement. Le souci des auteurs est d'encourager les réformes en cours et les arbitrages budgétaires liés au dernier CICID.

1.1. Diagnostic du passé

L'aide au développement de la France a sur certains points beaucoup changé au cours d'un passé récent. Sa réorientation massive vers le financement des biens publics mondiaux ("biens communs", désormais) qui faisait lever nombre de sourcils il y a 15 ans est maintenant bien ancrée dans la réalité. L'Agence française de développement (AFD) est ainsi devenue un acteur international important dans les domaines du climat et de l'environnement, ceci pour un coût budgétaire minime.

Mais sur divers autres points l'aide française n'avait jusqu'ici pratiquement pas évolué.

Les deux principales critiques auxquelles elle se trouvait soumise étaient la volonté persistante des pouvoirs publics de privilégier le canal multilatéral au détriment de l'aide bilatérale, et pour son aide bilatérale de privilégier l'instrument "prêt" au détriment du don, dont les montants étaient au cours des arbitrages budgétaires devenus quasiment négligeables. Le choix historique fait par nos administrations de privilégier le prêt comme instrument d'intervention bilatérale prioritaire au détriment du don était budgétairement compréhensible mais il s'est révélé fort dommageable.

Notons tout d'abord que cette décision importante n'a jamais fait l'objet d'une claire validation politique. On soupçonne bien sûr l'une des raisons de ce choix, l'objectif étant de maximiser le volume déclaré en aide pour le développement (APD) en minimisant le coût budgétaire. Il était en effet aisé de gonfler l'APD par d'importants volumes de prêts concessionnels dont le coût budgétaire était minime¹.

Les montants de dons très réduits ne permettaient pas en particulier d'espérer obtenir un effet de levier significatif et de mobiliser les considérables ressources des institutions multilatérales et européennes sur des projets précis. Au vu de l'expertise parfois défailante des grands multilatéraux sur des thématiques importantes en particulier au Sahel, il est souhaitable que l'aide française puisse apporter son expertise et faciliter un ciblage efficace. Ce type d'appui exige des cofinancements. Cette situation a été soulignée depuis plus d'une décennie par nombre de rapports parlementaires. Privilégiant le niveau multilatéral et européen la France a largement perdu la maîtrise de son aide aux pays les plus pauvres. *De facto* la France sous-traite à la Banque mondiale, à la Banque africaine de développement et aux instances européennes (Fonds européen de développement, etc.) et certains fonds des Nations Unies l'essentiel de ses responsabilités en matière d'aide au développement dans la partie la plus pauvre de l'Afrique. Or ce n'est que par le couplage des ressources considérables de ces institutions avec l'expertise française², que la France peut espérer rendre l'aide à l'Afrique francophone la plus pauvre et en particulier au Sahel, véritablement utile et efficace.

L'aide multilatérale a ses faiblesses : son expertise est en effet inadaptée dans beaucoup de pays francophones, et elle est fréquemment mal ciblée dans les pays sans capacité administrative. Par exemple, dans la décennie qui a précédé l'effondrement du Mali en 2012, ce pays a pu absorber un milliard de dollars d'aide par an, pour se retrouver dans un état où quelques bandes djihadistes ont failli en prendre le contrôle. Il est peu vraisemblable que le simple doublement des ressources d'aide à ce pays puisse faciliter la sortie de crise, sans orientation efficace de l'aide internationale et sans modification radicale des conditions de son emploi. Sans oublier que sur les 3,4 milliards d'euros promis par les grands donateurs au Mali lors de la conférence d'octobre 2015 de Paris, dans un pays où 75 % de la population vit de l'agriculture, seuls 3,7 % étaient affectés au développement agricole et rural et que rien n'avait été prévu pour le développement institutionnel ni pour les questions démographiques.³

Cette situation avait ainsi laissé l'aide française quelque peu désarmée depuis 5 ans face aux problèmes géopolitiques survenus au Sahel et sur le pourtour de la Méditerranée.

¹ L'annexe de la loi de finances 2018 consacrée à l'aide au Développement mentionne d'ailleurs au détour d'un tableau, qu'un euro permettant de bonifier des prêts de l'AFD a « produit » 16 euros d'aide publique au développement en 2017, (et permet ainsi de gonfler nos statistiques au moindre coût budgétaire sans aucun souci autre que d'affichage statistique.)

² Qui se trouve à l'AFD, dans nos instituts de recherche, nos grandes ONGs, les responsables de la coopération décentralisée, Expertise France, etc.

³ Cf "3,4 milliards d'euros pour quoi faire ?" Joseph Brunet Jailly, 16 janvier 2016, Mediapart.

L'insuffisance des ressources en dons ne lui permettait pas de participer à des cofinancements avec les aides multilatérales et européennes, et ne lui permettait donc pas d'orienter ni de piloter de manière efficace l'aide multilatérale dans une région complexe aux plans social et technique.

Il y a encore un déséquilibre persistant entre les « 3 D » (Défense, Diplomatie et Développement) dans l'allocation des ressources affectées à ces trois éléments dans le cadre de la politique étrangère française. Ainsi la France a engagé une action militaire importante au Sahel (opération Barkhane) pour un coût annuel de l'ordre de 700 millions d'euros et soutient les efforts de la force de maintien de la paix des Nations unies (la Minusma) dont le coût global est d'environ un milliard de dollars. Mais les ressources en dons de son aide bilatérale pour les pays du G5 ont jusqu'à tout récemment rarement dépassé 80 millions d'euros par an⁴. Il est indispensable de rééquilibrer ces efforts, comme l'a indiqué le Président de la République dès son premier déplacement international, à Gao en juin 2017.

1.2. Inadaptation de la loi de finances 2018 aux enjeux géopolitiques actuels en particulier au Sahel.

L'une des priorités qui émerge de la loi de finances 2018 est un accroissement des ressources confiées aux institutions multilatérales et européennes. L'effort budgétaire français pour 2018 sera de l'ordre de *2,37 milliards*⁵. Or, sur ce montant *1,59 milliard*⁶ soit 67 % de l'effort budgétaire net transite par le canal multilatéral ou européen. Cette persistance à privilégier le canal multilatéral est surprenante alors que tous les rapports parlementaires depuis une décennie critiquent cette politique et demandent un rééquilibrage au profit du bilatéral. Ce sujet a même fait l'objet d'un rapport parlementaire spécifique en 2011 de Jean Paul Bacquet et Nicole Ameline⁷. Comme si la négociation budgétaire produisait l'inverse de la volonté politique. Le fait que ces propositions formulées par de nombreux rapports parlementaires n'aient guère été suivies d'effet mériterait examen.

Pour 2018 les deux tiers de l'effort budgétaire français transitera encore par le canal multilatéral ou européen. On note ainsi dans la loi de finances que les concours consentis au fonds européen de

⁴ Un relevé sur plusieurs années des décisions du comité des prêts de l'AFD conduit à constater que faute de ressources appropriées, l'aide projet bilatérale sous forme de subventions apportées par l'AFD aux 5 pays du G5 Sahel tournait autour de 80 millions d'euros par an. Ce montant très faible était habituellement masqué en faisant apparaître des chiffres globaux d'APD au Sahel qui agrègent dons, prêts qui ont peu de chances d'être remboursés, assistance technique, frais administratifs etc.

⁵ Il faut en effet déduire du montant de 2,7 milliards correspondant à l'effort budgétaire 164,4 millions de frais de personnel et 47,9 millions de frais de fonctionnement sur le programme 209. Les coûts de personnel et de fonctionnement du programme 110 apparaissent pour un montant bien faible (7 millions) dans un tableau suivant et l'on peut s'interroger sur cette différence de montant avec le programme 209. Il est enfin également souhaitable de déduire les 104 millions de remise de dettes, l'incorporation de cette rubrique dans l'APD étant de plus en plus contestée. Son maintien supposerait que l'on connaisse les pays bénéficiaires et la nature des dettes concernées. L'budgétaire bénéficiant directement aux pays en développement est donc de : $2\,699,7 - (164,4 + 47,9 + 7 + 104) = 2\,376,4$ millions.

⁶ Soit $594,3 + 150,8 + 849,8 = 1594,9$ millions ce qui correspond à 67 % de l'effort budgétaire net français.

⁷ *Bilatéralisme et multilatéralisme, rééquilibrage, complémentarité intégration*. Rapport 3074 déposé à l'Assemblée nationale par la commission des Affaires étrangères. Janvier 2011.

développement (FED) et aux autres entités européennes vont augmenter, passant de 742 millions en 2017 à 849 millions pour 2018⁸. La contribution française à la branche concessionnelle de la Banque mondiale, l'Association internationale pour le développement (IDA en anglais), a également augmenté à l'occasion de la négociation pour l'IDA 18 conduite en 2016 qui couvre la période 2018-2020⁹. Enfin la liste des fonds des Nations unies qui sont abonnés à aux contributions annuelles renforce l'impression de dispersion des ressources françaises.

Ce choix de privilégier le canal multilatéral ou surtout européen a été fait au détriment de l'efficacité de l'aide française, en particulier au Sahel. Tout en conservant une position importante et respectée dans les domaines de la stratégie et des politiques macro-économiques et sectorielles, la Banque mondiale avait perdu beaucoup de son efficacité opérationnelle depuis plusieurs années. Ses compétences déjà affaiblies depuis la fin des années 1980 dans les secteurs fondamentaux pour le Sahel, que sont les domaines du développement rural et du renforcement institutionnel ont été encore amoindries suite à une succession de réorganisations malheureuses depuis 1996. Heureusement ces carences ont été pour la plupart corrigées ces dernières années grâce aux efforts d'un Vice-Président responsable de l'Afrique qui est francophone et lui-même originaire du Sahel, (Mr Diop). Mais de nombreuses années ont certainement été largement perdues. Quant à l'Union européenne, la situation nous apparaît assez consternante, car sortie des aides budgétaires et des grandes infrastructures routières et autres où son apport est certes crucial, elle ne semble guère en mesure de créer des emplois au Sahel¹⁰ !

Au total, insuffisance des ressources en dons bilatéraux et préférence accordée au canal multilatéral et européen ont fortement handicapé la capacité française à répondre aux défis posés au Sahel.

⁸ C'est d'autant plus dommageable que la France, à la différence d'autres pays comme autrefois la Grande Bretagne et maintenant l'Italie, n'a pratiquement plus de représentants dans les instances de décision de l'aide européenne.

⁹ Les autorisations d'engagement en dons de la part de la France au profit de l'IDA, la branche concessionnelle du groupe de la Banque mondiale, portent sur plus d'un milliard d'euros (1039 millions) auquel s'ajoute un prêt à taux zéro de 800 millions. Pour la seule année 2018 notre concours en dons à l'AID dépassera 345 millions. Cette dernière reconstitution des fonds IDA a vu une augmentation considérable des ressources (près de 50% d'augmentation pour atteindre 75 milliards de dollars US pour 3 ans), dont la moitié est destinée à l'Afrique sub-saharienne (une décision prise depuis longtemps précisément à l'initiative de la France). Une partie importante de ces fonds est de plus destinée explicitement aux fameux « états fragiles » et autres pays sortant de situations de conflits.

¹⁰ La France a certes des engagements européens. Mais en termes d'efficacité les montants qui sont confiés aux instances européennes sont excessifs, car il est reconnu que l'aide européenne souffre de lourdeurs devenues dramatiques. Nous savons que le FED ne parvient pas à gérer correctement une bonne partie de ses ressources, au point qu'il en confie la gestion à d'autres opérateurs comme d'ailleurs l'AFD, dès que les thématiques financées présentent un minimum de complexité, comme le secteur rural auquel le FED ne consacre qu'environ 14 % de ses ressources. Il s'ensuit une complication et des temps de négociation très dommageables, le FED reversant avec retard à l'AFD une petite partie des sommes qui lui ont été versées par l'aide française. Le choix de privilégier le canal européen se fait au détriment de l'efficacité sur le terrain.

1.3. Les orientations très encourageantes du dernier CICID

On ne peut que saluer l'engagement du gouvernement français à accroître considérablement l'effort financier visant à porter l'APD à un volume correspondant à 0,55 % de son RNB à échéance de 2022.

Cet accroissement des ressources que la France ambitionne de consacrer à l'APD est louable, mais exigera un effort budgétaire majeur. Car en termes de volume, la loi de finances 2018 ne fait apparaître une croissance de l'APD que de l'ordre de 100 millions d'euros. Il est donc important que cet accroissement des ressources promis par le CICID apparaisse dès la loi de finances 2019 de manière significative. Un profil budgétaire ne se manifestant que par une hausse brutale en 2022 ne serait pas crédible. La promesse d'un milliard d'euros supplémentaire pour les dons projet gérés par l'AFD en Projet de loi de finances (PLF) 2019 doit impérativement être tenue.

Notons toutefois que le concept d'APD qui est internationalement retenu pour fixer des objectifs et procéder à des comparaisons est très contestable. Le concept d'APD intègre en effet quantité d'éléments qui ont peu de rapport avec une aide effective, il oublie aussi des éléments importants. Parmi les éléments retenus pour le calcul de l'APD il faut noter les annulations de dettes, des frais administratifs, les frais d'écolage, l'aide aux réfugiés, etc. Il s'agit d'un agrégat hétérogène statistique et d'un piètre indicateur. Il intègre en particulier le montant net des prêts concessionnels de l'AFD, ce qui a longtemps permis de gonfler artificiellement l'APD. En revanche il omet des éléments importants de l'aide française, telles que les garanties apportées par l'AFD, les prises de participation de Proparco, le montant des concours des ONGs bénéficiant de déductions fiscales, etc. Le CAD (Comité d'aide au développement de l'OCDE) prépare de nouveaux indicateurs plus judicieux. Il est souhaitable que la France non seulement participe à ces travaux, mais surtout commence à utiliser des indicateurs plus satisfaisants.

On ne peut également que se féliciter des nouvelles orientations arrêtées par ce CICID portant sur la répartition future entre bilatéral et multilatéral et sur les ressources en dons. Les conclusions de ce CICID fixent en effet dorénavant à 2/3 - 1/3 la répartition des accroissements de ressources entre bilatéral et multilatéral. Et les dons projets bilatéraux de l'AFD qui plafonnaient depuis 2007 autour de 200 millions d'euros, devront être augmentés d'un milliard d'euros supplémentaire en 2019, permettant enfin à l'AFD d'intervenir significativement dans les pays pauvres où la France a des enjeux géopolitiques majeurs.

Cette mesure permettra en particulier de réaliser des effets de levier efficaces avec l'aide multilatérale européenne regroupée au sein de l'Alliance pour le Sahel sur des projets concrets.

1.4 Les inflexions engagées par l'AFD

Malgré ces fortes contraintes, l'AFD a depuis quelques années recentré ses efforts sur l'Afrique et sur le Sahel. Le Sahel absorbe désormais une importante partie de l'énergie et des moyens des équipes de l'AFD. L'institution a compensé l'insuffisance de ressources en dons en prêtant à des

pays dont la soutenabilité de la dette est pourtant incertaine, ce qui n'est guère satisfaisant, et en négociant des délégations de gestion de fonds de l'Union européenne (initialement abondés par la France), de l'Allemagne et de la Grande Bretagne.

Ces efforts sont très louables mais il en résulte des complications administratives, des pertes de temps, une accumulation de procédures et *in fine* de fréquentes incertitudes quant à la disponibilité des ressources. Sur un total de 11 milliards d'engagements en 2017, 5 milliards d'euros ont été affectés à l'Afrique. Pour le Sahel, les sommes à décaisser et les projets programmés sont considérables, soit un total de l'ordre de 1,25 milliard d'euros si l'on additionne prêts et subventions.

Ce montant témoigne des efforts considérables réalisés par l'AFD dans cette région difficile. Mais ce chiffre témoigne certainement aussi de difficultés de mise en œuvre et de décaissements qui sont très classiques dans des Etats à très faible capacité institutionnelle. Ce point doit encourager l'AFD à accentuer ses efforts de renforcement des capacités d'absorption des pays sahéliens et de reconstruction institutionnelle comme expliqué plus avant. Le renfort d'Expertise France, que le CICID a décidé de placer dans le groupe AFD, sera précieux pour y parvenir.

Notons enfin un point très important qu'est la constitution de l'Alliance pour le Sahel dont la coordination est assurée par l'AFD. Cette initiative lancée par le Président de la république française et la Chancelière le 13 juillet 2017 réunit les six bailleurs de fonds les plus concernés par cette zone et accueille progressivement de nouveaux partenaires. Elle permettra de limiter les incohérences classiques des interventions de bailleurs de fonds dans des pays à faible capacité et d'accroître l'impact de leur action tout en évitant l'apparition de « secteurs orphelins de l'aide ».

La hausse des engagements de l'AFD pour le Sahel au-delà de 2018 devrait ainsi connaître une accélération sensible.

Cette accélération est indispensable et sera permise par l'accroissement programmé des ressources pour subventions, car la soutenabilité de la dette des pays du Sahel devient de plus en plus incertaine et ne permettra qu'exceptionnellement de recourir à de nouveaux prêts. Mais l'effet de levier espéré de l'accroissement de ressources permet d'attendre non seulement un fort accroissement des ressources d'aide à cette région mais aussi des progrès significatifs en termes de qualité.

De manière générale, l'AFD devra veiller à privilégier pour l'emploi de ses ressources, la réalisation d'effets de levier et la mobilisation des importantes ressources multilatérales par des cofinancements. Elle devra autant que possible tenter d'initier des projets et programmes nationaux ou régionaux auxquels elle pourra apporter son expertise ou celle qu'elle peut mobiliser en France, plutôt que de multiplier les projets de petite et moyenne dimension.

Les ressources de la taxe sur les transactions financières (TTF) qui alimentent la facilité pour l'atténuation des vulnérabilités et la réponse aux crises vont augmenter. La loi de finances 2018 a

sauvegardé l'affectation directe d'une partie du produit de la TTF (270 M€) à l'aide bilatérale, ce qui est heureux et pourrait même augurer d'augmentations futures, si le projet de TTF européenne voit finalement le jour. Elle ne décrit pas les mécanismes récents pourtant judicieux adoptés par la France dans le cadre du précédent CICID pour articuler ses ressources budgétaires de dons sur le programme 209 avec les ressources de la taxe sur les transactions financières. Ces ressources sont pour partie mises en œuvre par l'AFD et alimentent en particulier une facilité destinée à soutenir les pays en crise ; mais les dotations annuelles restaient fort modestes. Notons que cette facilité qui constitue un excellent instrument devrait voir ses ressources plus que doublées d'ici 2020 et atteindre 200 millions par an ce qui est une excellente nouvelle.

Il est toutefois urgent de résoudre les contradictions entre la loi de finances 2018 et les orientations du dernier CICID. On ne peut que regretter qu'une année soit encore perdue pour passer à une vitesse vraiment supérieure en ce qui concerne l'aide française au Sahel, pour laquelle les ressources en dons ont été inadéquates depuis la crise malienne de 2012/2013. Tous les pays du G5 Sahel sont extrêmement fragiles et en grande difficulté ; or si l'on en croit la littérature spécialisée, les efforts de l'aide internationale devraient précisément se focaliser sur les pays fragiles.¹¹

Lorsque l'on compare les ambitions énoncées par le CICID et la loi de finances 2018, on mesure le chemin considérable restant à parcourir pour mettre en harmonie les ambitions politiques françaises et leur traduction budgétaire.

Il subsiste des lacunes importantes tant dans les conclusions du CICID que dans la loi de finances pour 2018. Si les progrès très significatifs annoncés par le CICID doivent être soulignés, il faut aussi relever tant dans les conclusions du CICID que dans la loi de finances pour 2018, des lacunes qui méritent une discussion. La qualité et l'efficacité de l'aide française sont très largement liées aux objectifs fixés, et à la nature de ce qu'elle finance. Or, au niveau des grands objectifs et de l'affectation sectorielle de l'aide tels qu'ils découlent du CICID et de la loi de finances, plusieurs remarques s'imposent.

2. Les omissions du CICID et de la dernière loi de finances

Des omissions importantes doivent être notées dans les objectifs et les choix sectoriels qui ressortent du CICID et de la dernière loi de finances.

Les objectifs de la loi de finances et du CICID ne sont pas en phase.

Alors que le CICID qui se réfère évidemment aux objectifs de développement durable souligne l'importance du traitement des crises et fragilités, nulle part n'est fait mention du Mali ni du Sahel

¹¹ A titre de rappel les Britanniques disposent de 6 milliards de livres sterling pour intervenir en dons dans les Etats fragiles et utilisent à merveille ces ressources pour mobiliser les concours internationaux. On mesure par conséquent les efforts qu'il faudra faire au cours du quinquennat.

dans les 89 pages de l'annexe détaillée de la loi de finances consacrée à l'aide au développement. Le mot « terrorisme » ne figure nulle part, et à aucun moment n'est explicité ce que l'aide française peut faire pour contribuer à la stabilisation d'un Sahel qui entre dans une crise dramatique.

C'est d'autant plus regrettable que l'AFD a, comme nous l'avons rappelé, engagé des mutations importantes pour répondre à ces enjeux de sécurité, d'urgence et de contribution à la pacification des régions sahéniennes et que nos partenaires tant bilatéraux que multilatéraux s'étonnent publiquement de la faiblesse de notre présence.

Si l'on entre ensuite dans le ciblage sectoriel de l'aide, il faut relever plusieurs omissions regrettables tant dans la loi de finances que dans les conclusions du CICID.

La première omission est que les pays fragiles ont des institutions fragiles et que la priorité dans ces pays est de les consolider, voire parfois de les reconstruire. Les programmes de consolidation voire parfois de reconstruction institutionnelle sont par conséquent fondamentaux si l'on veut éviter de construire sur du sable. Or ce point constitue l'un des grands absents de ces deux documents. Le rôle de la France en Afrique francophone est ici d'autant plus important que les systèmes institutionnels locaux sont largement construits selon des modèles français, que les aides multilatérales ne s'occupent que marginalement de ces questions institutionnelles et le plus souvent très mal lorsqu'elles le font, alors que la France dispose avec Expertise France (dont il faut saluer le rapprochement prévu avec l'AFD) de l'instrument idéal pour s'engager en ce domaine. L'aide française doit impérativement engager au plus vite des programmes de consolidation ou de reconstruction institutionnelle dans ces pays fragiles du G5. Une méthodologie sur les approches souhaitables en ce domaine fait également l'objet d'une notre brève Ferdi (brève 174).

L'intégration d'Expertise France dans le groupe AFD d'ici à 2019, de façon à intégrer systématiquement des actions de renforcement des capacités et de gouvernance dans les produits financiers de l'Agence, est toutefois une décision très positive et porteuse de promesses dans ce domaine.

Un des grands défis dans ces pays fragiles est aussi de reconstruire ou de construire une capacité d'absorption de l'aide¹². Or la reconstruction (ou construction *ex nihilo*, cas fréquent en particulier dans le secteur rural) d'une capacité d'absorption passe précisément par un renforcement institutionnel qui doit bien sûr viser les institutions de développement fondamentales portant sur les infrastructures, en particulier l'énergie, l'accès à l'eau et les transports, l'équipement urbain, le financement des collectivités locales et villageoises, le développement agricole et la petite irrigation. Les pratiques des bailleurs de fonds doivent ici changer car leurs modalités d'intervention prennent insuffisamment en compte, ou souvent de manière maladroite, ces problèmes de renforcement institutionnels.

¹² En général moins de 60 % de l'aide est absorbée dans les pays fragiles comme au Sahel, et souvent très mal.

Une deuxième omission est que le problème du financement de la sécurité des pays en crise n'est pas posé correctement.

S'il est une leçon à tirer de la malheureuse intervention occidentale en Afghanistan, c'est bien que la restauration de la sécurité dans des pays fragiles en proie au terrorisme djihadiste passe nécessairement par la reconstruction ou la construction ex nihilo de forces de sécurité nationales et non par des interventions armées occidentales de longue durée. Le renforcement des institutions ne doit donc pas se limiter aux institutions économiques mais aussi concerner les institutions régaliennes (armée, gendarmerie, justice, administration territoriale, etc.) Or compte tenu de l'étroitesse des économies des pays sahéliens et de leurs faibles capacités budgétaires, cette consolidation des forces de sécurité nationales va bien au-delà de la simple fourniture d'équipements et de formation. Elle exigera nécessairement des contributions financières extérieures importantes. Les dépenses de sécurité des pays du G5 représentent couramment de 6 à 7 % de leur PIB et sont financées par une réduction de leurs dépenses sociales et de développement. Cette situation est pour ces pays intenable.

La création de la force G5 au Sahel (toutefois limitée aux forces armées et n'abordant pas les questions pourtant cruciales du renforcement de la gendarmerie et des autres forces de sécurité d'ailleurs difficiles à mutualiser) et l'acceptation par l'Union européenne de la participation à son financement constituent un excellent premier pas, mais seulement un tout premier pas.

La France devra veiller à pouvoir contribuer à l'avenir au financement de tels programmes si elle veut pouvoir mobiliser sur le long terme et de manière crédible des concours internationaux et en particulier européens pour cela. Cette démarche amorcée avec la constitution de la force G5 est indispensable si l'on veut à terme désengager l'armée française du Sahel. A l'évidence, un travail est ici nécessaire entre acteurs de la sécurité et du développement de façon à harmoniser les pratiques à Bruxelles, à Washington et à Paris. L'apport d'Expertise France, qui intervient dans le domaine de la sécurité, peut également y contribuer utilement.

Un troisième oubli dommageable au niveau du CICID est le développement agricole et local.

Il s'agit pourtant des secteurs les plus utiles, du moins à court/moyen terme, pour créer massivement des emplois. C'est indispensable pour aider à la stabilisation de régions rurales en crise grave et ce besoin est particulièrement pressant s'agissant des jeunes.

Le cas du Sahel est ici caractéristique. La simple évocation de ce thème dans les conclusions du CICID -- faisant référence au Fonds international de développement agricole (FIDA) et à l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et donnant à penser que c'est à ces institutions que l'on délèguerait la plus grande part de responsabilité -- laisse planer un doute sur l'importance accordée par notre aide en ce domaine.

Heureusement ce point a été corrigé par l'AFD et pris en compte dans le cadre de l'Alliance pour le Sahel. L'Alliance Sahel récemment créée intègre cette dimension fondamentale puisque 1,8

milliards devraient être décaissés par l'ensemble des donateurs de l'Alliance pour le développement rural et la sécurité alimentaire entre 2018 et 2022. Notons aussi que 1,6 milliards devraient l'être pour la décentralisation, les services de base et le développement local. Mais l'expertise relativement faible des institutions multilatérales et européennes en ce domaine, alors que l'AFD ne disposait pas des ressources en don pour contribuer au pilotage de leur action, laisse planer un doute sur la pertinence et la qualité de beaucoup des projets et programmes engagés ou prévus. Une revue attentive de ces projets et programmes, sujet évidemment délicat, devrait être effectuée sous le pilotage du coordonnateur de l'Alliance qui vient de prendre ses fonctions.

Cet oubli était d'autant plus dommageable que la France dispose d'une expertise exceptionnelle dans ces secteurs. Tant en ce qui concerne le développement rural que le développement local nous bénéficions en effet au Sahel d'un avantage comparatif considérable vis à vis des donateurs multilatéraux, grâce à nos ONG, nos entreprises spécialisées, nos instituts de recherche (IRD et CIRAD) et la présence de notre coopération décentralisée. En fait aucune aide multilatérale ne peut remplacer l'aide française en ces domaines qui sont hélas passés de mode et ne mobilisent plus qu'une fraction mineure de l'aide des grandes institutions.

Un quatrième oubli est l'appui au planning familial et à la réduction de la fécondité. A défaut de traiter sérieusement ce sujet qui a de longue date été déserté par l'aide internationale (qui ne lui consacre que 0,2 % de ses ressources...) la croissance démographique africaine exceptionnelle va contrarier les efforts de développement et conduire beaucoup de ces pays dans une trappe démographique qui se traduira inévitablement par une montée de l'insécurité et des migrations. Cette question devrait être partie prenante de programmes de santé maternelle qui ne semblent pas pour le moment retenir un intérêt significatif pourtant mérité de la part de notre aide.

S'agissant du secteur de la santé, il faut relever la contradiction entre l'objectif et le mode opératoire choisi. D'un côté l'objectif recherché - fort louable, à savoir le renforcement des systèmes de santé -- est bien précisé dans le cadre du CICID. De l'autre, la méthode choisie consiste simplement à ajouter encore de nouvelles ressources au Fonds de lutte contre le Sida, le paludisme et la tuberculose. Or la vocation de ce type de fonds vertical n'est nullement de renforcer les systèmes de santé nationaux mais de conduire des campagnes dont l'efficacité sur le moyen et le long terme est d'ailleurs fragilisée par le mauvais état des services de santé. Il y a déjà une forte disproportion de moyens entre certains de ces fonds verticaux relativement surdotés et les services traditionnels de santé qui sont dans un état déplorable dans de nombreux pays. Rappelons aussi que ce fonds est alimenté par des contributions issues des taxes sur les transactions financières mais participe à notre effort global d'aide. Or il bénéficiait déjà chaque année de 360 millions de subventions, soit près du double des allocations destinées à couvrir tous les secteurs dans 19 pays bénéficiaires ce qui est disproportionné.¹³

¹³ En augmentant ses ressources à ce fonds, la France ne va nullement accroître l'effet de levier qui est déjà important. Il s'agit donc ici d'un mauvais emploi des rares ressources françaises en subvention. Il eut été préférable pour renforcer les systèmes nationaux de santé de consacrer les montants correspondants à des opérations conduites par l'AFD, ciblant précisément le renforcement des systèmes de santé, ceci sous forme d'appui institutionnel.

Il faut bien sûr louer les efforts envisagés pour le secteur éducatif, mais il est important de rappeler qu'il est indispensable de mettre les bailleurs multilatéraux des anciens programmes "éducation pour tous" des années 2000 devant leurs responsabilités et l'échec de ces programmes dans de très nombreux pays, en particulier au Sahel. Il s'agit à l'avenir d'éviter de répéter les erreurs du passé et au contraire de les corriger. L'appui français qui ne peut être que limité financièrement pour d'évidentes raisons budgétaires devrait donc avoir pour premier objectif de réorienter les politiques éducatives qui ont été les grandes oubliées des anciens programmes, qui se sont focalisés sur les constructions et les taux de scolarisation. Les problèmes de qualité de l'éducation ont été gravement négligés. Les infrastructures devront être essentiellement financées par l'aide multilatérale. Espérons que l'allocation de 100 millions d'euros additionnels de dons projets à l'AFD pour le secteur de l'éducation de base, en liaison avec le Partenariat Mondial pour l'Education, permettra d'exercer une capacité d'influence suffisante pour réorienter radicalement ces programmes. Toutefois, cette articulation entre aide bilatérale et aide multilatérale tranche fort heureusement avec les choix qui avaient été faits il y a dix ans pour la santé.

Le choix des pays prioritaires destinés à être les principaux bénéficiaires de notre aide est incompatible avec nos ressources actuelles en subventions. Le CICID a en effet encore ajouté de nouveaux pays à la liste de ceux qui sont considérés comme prioritaires et le nombre est ainsi passé de 16 à 19. Or si l'on excepte l'Ethiopie et le Sénégal, ces pays sont tous des pays pauvres et beaucoup sont en grande difficulté et relèveraient d'une aide en dons. Il semble ici important de revenir en ce domaine à un principe de réalité qui suppose de réduire sérieusement notre liste de pays prioritaires.

A court terme, cette liste devrait prendre en compte en premier les pays à risque géopolitique, où nos forces armées sont engagées, et par conséquent les pays du G5 Sahel. Il faut ici veiller à éviter une dispersion des ressources additionnelles attendues sous forme de subventions sur un nombre trop élevé de pays.

En conclusion

On ne peut que se féliciter des nouvelles initiatives formulées par le dernier CICID en matière d'orientations stratégiques et de décisions d'ordre financier même si certaines omissions devraient être corrigées.

L'accroissement prévu du montant de l'APD française permettra de répondre au retard accumulé par rapport à ses pays voisins que sont l'Allemagne et la Grande Bretagne.

Au niveau de la nature de l'aide et en particulier du rapport dons vs prêts, il faut saluer les engagements pris par le CICID sur le renforcement de la composante don de l'aide bilatérale française.

Ces mesures vont permettre de donner à tout l'appareil français d'aide au développement les perspectives d'une efficacité accrue, d'une pertinence renouvelée, et d'une capacité d'impact plus importante sur les populations des régions concernées.

Il s'agit là de décisions pour lesquelles les auteurs ont constamment plaidé depuis près d'une décennie et qui avaient été tout particulièrement mises en évidence par l'ouvrage de la fondation Ferdi « Allier développement et sécurité, Plaidoyer pour le Sahel » publié en 2017.

Ces dispositions sont mieux adaptées aux circonstances actuelles en évolution constante, reflétant en particulier un caractère d'urgence dans le contexte Sahélien.

On observe toutefois un certain nombre de domaines pour lesquels des ajustements de stratégie, de ciblage sectoriel et de priorités devraient être entrepris sans tarder. L'un des plus urgents est celui consistant à assurer une meilleure cohérence entre les dispositions prises par le CICID et leur traduction en termes budgétaires et financiers.

“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 73 17 75 30