

La France est-elle en passe d'enterrer la notion même d'aide publique au développement ?

Un court aperçu de l'état de la politique française d'aide publique au développement

Philippe KARPE

Cirad-forêt, TA 10/D
Programme forêts naturelles
Campus international
de Baillarguet
34398 Montpellier Cedex 5
France

Depuis peu de temps, le droit a fait son entrée au Cirad en tant que discipline de recherches. De par la spécificité de la finalité du droit, ainsi que de ses méthodes d'analyse et de raisonnement, il est apparu intéressant de créer une rubrique juridique propre à rendre compte de questionnements et de réflexions particuliers et originaux sur des thèmes et des problématiques communément abordés au sein de cet organisme.

Suivant le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'aide publique au développement peut être définie comme l'ensemble des dons et prêts effectués par le secteur public à destination en particulier des pays les moins avancés, de ceux à faible revenu et de ceux à revenu intermédiaire, dans le but principalement de faciliter dans ces différents pays le développement économique et d'améliorer les conditions de vie¹.

Un engagement de longue date non respecté

À l'occasion du Sommet du millénaire organisé aux Nations unies du 6 au 8 septembre 2000, la France, à l'instar des autres pays industrialisés, a réaffirmé « son engagement de longue date d'accroître très sensiblement l'aide publique au développement »².

La réalité est cependant tout autre, ce que mettent en évidence les tableaux I et II³ présentant, sur les six dernières années, le montant annuel en millions d'euros de l'aide publique au développement comparative de la France et des pays du G7 ainsi que leur variation.

Suivant ces deux tableaux, et à la différence de deux de ses principaux partenaires européens, l'Allemagne et le Royaume-Uni, la France ne cesse en effet de réduire « considérablement »⁴ le montant de son aide publique au développement (et ce, malheureusement, sans garantir ni promouvoir *a contrario* celle de nature privée⁵), réduction qui devrait se poursuivre à l'avenir⁶.

Une telle « érosion régulière »⁷, en pleine contradiction avec ses propres engagements politiques⁸ et juridiques⁹, peut être expliquée par « trois séries distinctes de facteurs : la baisse des aides financières (les concours d'ajustements structurels sont ainsi passés de 2,6 milliards de francs en 1994 à 0,6 milliard de francs en 1999) ; la diminution du volume des annulations de dettes de 8,7 milliards de francs en 1994 à 5,2 milliards de francs en 1999 ; la contraction drastique des effectifs français d'assistance technique au cours des dix dernières années »¹⁰.

De toute évidence, « cette réduction continue de l'aide au développement devrait contraindre l'État à une plus grande sélectivité »¹¹. Or, une tout autre voie a été en définitive privilégiée dans le cadre de la réforme de la coopération. Cette voie s'avère concrètement incohérente et inefficace. En effet, entre autres, du fait d'une composition inadaptée et de la rareté et de l'irrégularité de ses réunions, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), chargé précisément de la définition des priorités géographiques et sectorielles, ne peut « absolument »¹² pas jouer son rôle. De la même manière, l'élargissement du cadre géographique de la coopération (« la zone de solidarité prioritaire réunit 61 pays alors que l'ancien champ de la politique française de coopération, avant 1998, se limitait à 37 pays »¹³) ne s'est accompagné d'aucun moyen financier supplémentaire. « Au contraire, la part de la zone de solidarité prioritaire au sein de l'aide totale a tendu à décliner depuis la réforme de la coopération, passant de 50 à 44 % »¹⁴.

¹ Cf. Document 4.

² Nations unies. Assemblée générale. Cinquante-sixième session. Point 40 de l'ordre du jour provisoire. Suite à donner aux résultats du Sommet du millénaire. Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du millénaire. Rapport du secrétaire général. A/56/326, chapitre 10, 6 septembre 2001.

³ Cf. Document 6.

⁴ Cf. Document 4.

⁵ Cf. Document 6.

⁶ Cf. Document 2 et Document 4.

⁷ Cf. Document 6.

⁸ Cf. Document 4.

⁹ Conformément aux termes du 44^e paragraphe de la Stratégie internationale du développement pour la deuxième décennie des Nations unies adoptée le 24 octobre 1970 par l'Assemblée

générale des Nations unies [résolution 2626 (XXV)], termes solennellement rappelés par la Banque mondiale et par le Conseil européen des ministres du développement, chaque pays développé devrait, en principe, consacrer une part minimale de 0,7 % de son PIB à l'aide publique au développement.

^{10, 11, 12, 13, 14} Cf. Document 6.

Un irrespect dommageable

Outre le fait évident de réduire l'efficacité de « l'un des outils nécessaires à la construction d'un monde plus sûr et plus équitable »¹⁵, la réduction de l'aide publique française au développement a pour incidence de remettre gravement et durablement en cause « le crédit certain dont la France a besoin pour peser sur les grandes orientations retenues de la communauté internationale dans le domaine du développement »¹⁶, tout spécialement en Afrique. Une telle situation, particulièrement paradoxale (certains des partenaires de la

France¹⁷, « comme le Royaume-Uni et, à une échelle multilatérale, l'Union européenne, suivent, en effet, une voie strictement inverse »¹⁸), n'est pas « à l'évidence »¹⁹ « conforme à l'intérêt de la France »²⁰. Elle représente effectivement la perte « des fruits d'une présence constante et d'efforts continus depuis plusieurs décennies »²¹ et ce au moment même où « c'est en Afrique – qui comptera dans 25 ans plus d'un milliard d'habitants – que se jouera le combat contre cette fracture Nord-Sud dont les conséquences pourraient être désastreuses pour la stabilité internationale »²².

¹⁵ Cf. Document 3.

¹⁶ Cf. Document 6.

¹⁷ Cf. Encadrés 1 et 2.

^{18, 19, 20, 21, 22} Cf. Document 6.

Tableau I. Montant, en millions d'euros (M€), de l'aide publique au développement comparative de la France et des pays du G7 (1994-2000).

		France	Royaume-Uni	Japon	Allemagne	Canada	Italie	États-Unis	Total
1994	Montant (M€)	7 159	2 703	95 757	5 765	1 903	2 287	8 394	50 023
	% du PIB	0,64	0,31	0,29	0,34	0,43	0,27	0,14	0,30
1995	Montant (M€)	6 533	2 443	11 211	5 822	1 599	1 256	5 700	45 559
	% du PIB	0,55	0,28	0,28	0,31	0,38	0,15	0,01	0,27
1996	Montant (M€)	5 950	2 555	7 537	6 070	1 433	1 929	7 488	44 270
	% du PIB	0,48	0,27	0,20	0,33	0,32	0,20	0,12	0,25
1997	Montant (M€)	5 584	2 985	8 286	5 236	1 900	1 090	5 461	42 129
	% du PIB	0,45	0,26	0,22	0,28	0,36	0,11	0,08	0,22
1998	Montant (M€)	5 122	3 447	9 491	4 978	1 508	2 032	7 837	46 644
	% du PIB	0,40	0,27	0,28	0,26	0,29	0,20	0,10	0,23
1999	Montant (M€)	5 291	3 238	14 382	5 176	1 595	1 695	8 583	52 975
	% du PIB	0,39	0,24	0,35	0,26	0,28	0,15	0,10	0,24
2000	Montant (M€)	4 454	4 837	14 174	5 462	1 869	1 484	10 396	57 573
	% du PIB	0,32	0,31	0,27	0,27	0,25	0,13	0,10	0,22 ³

Tableau II. Taux de variation (en %) du montant de l'aide publique au développement entre 1994 et 2000.

	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
France	- 8,74	- 8,92	- 6,15	- 8,27	+ 3,29	- 15,81
Royaume-Uni	- 9,61	+ 4,58	+ 16,82	+ 15,47	- 6,06	+ 49,38
Japon	- 88,29	- 32,77	+ 9,93	+ 14,54	+ 51,53	- 1,44
Allemagne	+ 0,98	+ 4,25	- 13,73	- 4,92	+ 3,97	+ 5,52
Canada	- 15,97	- 10,38	+ 32,58	- 20,63	+ 5,76	+ 17,17
Italie	- 45,08	+ 53,58	- 43,49	+ 86,42	- 16,58	- 12,44
États-Unis	- 32,09	+ 31,36	- 27,06	+ 43,50	+ 9,51	+ 21,13
Total	- 8,92	- 2,82	- 4,83	+ 10,71	+ 13,57	+ 8,67

La nécessité d'une réforme structurelle effective

Pour remédier à cette situation politique et humaine grave et désastreuse²³, il conviendrait, en particulier, d'entreprendre de nouveau et au plus tôt une réforme structurelle de la coopération. Cette réforme devrait, d'une part, tendre à reconnaître la spécificité du développement par rapport à la diplomatie (« deux métiers bien différents, plus souvent d'ailleurs contradictoires que complémentaires »²⁴). Elle devrait, d'autre part, viser à renforcer la coordination entre les divers intervenants et responsables en matière de développement. Une pareille entreprise ne devrait être engagée qu'une fois réalisée et entreprise « une analyse rétrospective des faiblesses mais aussi des succès »²⁵ de la politique de coopération de la France. À cet égard, on doit constater que « tout ou presque reste à faire pour établir un « tableau de bord de la coopération »²⁶, les données en la matière apparaissant, en effet, à ce jour, encore « fragmentaires et disparates »²⁷. De manière à combler cette « lacune considérable dont le brouillage actuel des actions françaises en faveur du développement apparaît une conséquence directe »²⁸, il conviendrait que, à l'instar d'autres administrations ou ministères²⁹, la coopération dispose d'un « observatoire »³⁰.

Documents cités

Document 1.

Proposition de loi (n° 3492) présentée par Jean-Michel DUBERNARD (député du Rhône) relative à la relance de la politique française d'aide publique au développement. Assemblée nationale. Constitution du 4 octobre 1958. Onzième législature. Enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 décembre 2001. Renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du plan, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.

²³ Voir, tout spécialement, les principales observations et les termes de la conclusion au sujet de la coopération et de l'aide au développement françaises rédigées par Philippe MARINI (sénateur de l'Oise) et Michel CHARASSE (sénateur du Puy-de-Dôme) et figurant dans leur Rapport général (n° 87) : Document 4, p. 4-10 et 85-86.

²⁴ Cf. Document 4.

²⁵, ²⁶, ²⁷, ²⁸ Cf. Document 6.

²⁹ À cet égard, on peut, par exemple, citer l'Observatoire national du tourisme. Il s'agit d'une association régie par la loi de 1901 et conventionnée par le secrétariat d'État au tourisme. C'est « un lieu de concertation, d'échange d'informations et de

réflexions entre les acteurs privés et publics en matière d'observation touristique.

Agissant en complément des travaux réalisés par le dispositif statistique public, notamment la Direction du tourisme avec laquelle il coordonne ses interventions, il recueille et rassemble des informations, et en assure la valorisation » (Observatoire national du tourisme. Rôle et missions. 2002. Document disponible sur le site Internet : <http://www.tourisme.ont.asso.fr>). D'autres exemples d'observatoires peuvent être trouvés sur le site Internet : <http://www.service-public.fr>.

³⁰ Cf. Document 6.

Document 2.

Rapport (n° 3320) fait par Didier MIGAUD (député de l'Isère) et Maurice ADEVAH-POEUF (député du Puy-de-Dôme) au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2002 (n° 3262). Annexe n° 3 : Affaires étrangères : Coopération. Assemblée nationale. Constitution du 4 octobre 1958. Onzième législature. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2001.

Document 3.

Avis (n° 3322) présenté par Jean-Yves GATEAUD (député de l'Indre) au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2002 (n° 3262). Tome III : Affaires étrangères : Coopération et développement. Assemblée nationale. Constitution du 4 octobre 1958. Onzième législature. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2001.

Document 4.

Rapport général (n° 87) fait par Philippe MARINI (sénateur de l'Oise) et Michel CHARASSE (sénateur du Puy-de-Dôme) au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2002, adopté par l'Assemblée nationale. Tome III : Les moyens des services et les dispositions spéciales (Deuxième partie de la loi de finances). Annexe n° 2 : Affaires étrangères : Aide au développement. Sénat. Session ordinaire de 2001-2002. Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001.

Document 5.

Avis (n° 3322) présenté par Jean-Yves GATEAUD (député de l'Indre) au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2002 (n° 3262). Tome III : Affaires étrangères : Coopération et développement. Assemblée nationale. Constitution du 4 octobre 1958. Onzième législature. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2001.

Document 6.

Avis (n° 90) présenté par Paulette BRISEPIERRE (sénatrice représentant les Français établis hors de France) au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2002, adopté par l'Assemblée nationale. Tome III : Aide au développement. Sénat. Session ordinaire de 2001-2002. Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001.

L'aide américaine au développement

Un bref aperçu

« Principaux fournisseurs d'aide au développement au lendemain de la Seconde Guerre mondiale à travers le plan Marshall destiné à financer la reconstruction de l'Europe¹ », et malgré une certaine progression ces quatre dernières années, les États-Unis sont aujourd'hui au dernier rang en termes de pourcentage du produit intérieur brut, parmi les pays donateurs les plus riches.

Les finalités de la politique américaine d'aide au développement

De manière générale, la politique américaine d'aide au développement « *has always had twofold purpose of furthering America's foreign policy interests in expanding democracy and free markets while improving the lives of the citizens of the developing world*² ».

À travers l'United States Agency for International Development (USAID)³, elle tend, en particulier, à la réalisation « *of six strategic development goals and one management goal* :

- *Broad-based economic growth and agricultural development encouraged* ;
- *Democracy and good governance strengthened* ;
- *Human capacity built through education and training* ;
- *World population stabilized and human health protected* ;
- *The world's environment protected for long-term sustainability* ;
- *Lives saved, suffering associated with natural or man-made disasters reduced, and conditions necessary for political and/or economic development re-established* ;
- *Achieve USAID's development goals in the most efficient and effective manner*⁴ ».

Un engagement, et son cadre, confirmés et précisés en faveur de l'aide au développement

À l'occasion de la réunion des ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales du G20⁵ les 16 et 17 novembre 2001 à Ottawa (Ontario, Canada), le secrétaire d'État américain au Trésor a insisté sur l'engagement des États-Unis d'Amérique « *to increasing opportunities for people in the developing world to create a decent living for themselves and their families. [Certes, la] international community does not have all*

*the answers. But it can do a better job by learning from its successes and its failures. It must also think more innovatively about solutions to basic development problems*⁶ ».

Après avoir rappelé cet engagement, il a retracé ce qui constituait pour les États-Unis d'Amérique les différentes conditions de base de tout processus de développement, à savoir, notamment :

- « *wise policies choices that energize the private sector and prioritize human capital development to improve productivity and growth* » ;
- « *prudent monetary and fiscal policies* » ;
- « *good governance and a competent public administration that promotes the rule of law, enforceable contracts* » ;
- « *encourage an entrepreneurial culture* » ;
- « *basic social services such as health and education are also vital to enabling any population to participate in and contribute to economic growth*⁷ ».

Ensuite, il a insisté sur le fait que, aujourd'hui, « il ne suffit pas de donner, il faut exiger des résultats, comme l'élimination de la corruption et l'instauration de règles de droit dans les pays bénéficiaires d'une aide au développement⁸ ».

Enfin, il a formulé des recommandations en ce qui concerne l'action spécifique du Groupe Banque mondiale en matière d'aide au développement. Tout spécialement, il a pressé « *the Bank Group to focus its efforts on helping its clients to diversify the sources of their growth, promote accountable governance, raise human productivity, and expand the access of the poor to physical infrastructure, new productive technologies, and social services*⁹ ». Il lui a aussi vivement conseillé d'être « *more rigorous in measuring the results of its assistance [de renforcer] due diligence procedures to help for monitoring their own and borrower use of funds [et de garantir] technical assistance to help countries put in place needed regulations and institutions*¹⁰ ».

Sites Internet à consulter

The US Department of State : <http://www.state.gov>

The United States Agency for International Development : <http://www.usaid.gov>

¹ SACHWALD F., 1997. La fin de l'aide au développement ? In Ramses 98. Synthèse annuelle de l'évolution du monde. Montbrial T. de, Jacquet P. (dir.). Paris, France, Dunod, p. 221-240.

² This is USAID. 2002. Document disponible sur le site Internet : <http://www.usaid.gov>

³ Créée en 1961, il s'agit d'une « *independent federal government agency that provides economic, development and humanitarian assistance around the world in support of the foreign policy goals of the United States* » (Frequently asked questions. 2002. Document disponible sur le site Internet <http://www.usaid.gov>).

⁴ FY, 2000. Performance Overview. US Agency for International Development. Center for Development Information and Evaluation. Washington. 3 April 2001. Document disponible sur le site Internet : <http://www.usaid.gov>

⁵ Créé par le G7 en septembre 1999 à la suite de la crise économique asiatique, le G20 « est un groupe de discussions informelles réunissant des pays qui représentent à la fois les développées et émergentes de

toutes les parties du monde [ainsi que l'Union européenne et les institutions de Bretton Woods (le Fonds monétaire international ou FMI et la Banque mondiale)] » (MENEY F., 2001. G20. Quel est son mandat ? Document disponible sur le site Internet : <http://radio-Canada.ca/nouvelles/dossiers/g-20/g20/mandat.asp>).

⁶ Statement of Treasury Secretary Paul O'Neill at the Development Committee Meeting. Ottawa, Canada. Treasury News. From the Office of Public Affairs. November 18, 2001. Document disponible sur le site Internet <http://www.treas.gov>

⁷ *Idem.*

⁸ Débats autour de l'aide au développement. Nouvelles. Grands titres. Radio-Canada. 18 novembre 2001. Document disponible sur le site Internet <http://radio-Canada.ca>

⁹ Statement of Treasury Secretary Paul O'Neill at the Development Committee Meeting. Ottawa, Canada. *Op. cit.*

¹⁰ *Idem.*

L'aide japonaise au développement

Un bref aperçu

« D'assisté au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le Japon est rapidement devenu l'un des principaux fournisseurs d'aides publiques au développement¹ ».

Le cadre de la formulation de la politique japonaise d'aide au développement

La finalité et les principes de base, ainsi que les modalités pratiques de la politique japonaise en matière d'aide au développement, ont été posés dans l'*Official Development Assistance Charter* adoptée le 30 juin 1992.

L'aide japonaise au développement est nettement énoncée et comprise comme un instrument permettant tout à la fois « *to maintain world peace and ensure global prosperity* » et « *to further promote the existing friendly relations between Japan and all other countries, especially those in the developing world* ».

Instrumentalisée, elle ne doit fondamentalement être conçue et employée que comme un « *support for the self-help efforts of developing countries towards economic take-off* ».

Ainsi inspirée, elle n'est accordée que « *in accordance with the principles of the United Nations Charter (especially those of sovereign equality and non-intervention in domestic matters), as well as the following four principles* :

- *Environmental conservation and development should be pursued in tandem.*

- *Any use of [Official Development Assistance] for military purposes or for aggravation of international conflicts should be avoided.*

- *Full attention should be paid to trends in recipient countries' military expenditures, their development and production of mass destruction weapons and missiles, their export and import of arms, etc., so as to maintain and strengthen international peace and stability, and from the viewpoint that developing countries should place appropriate priorities in the allocation of their resources in their own economic and social development.*

- *Full attention should be paid to efforts for promoting democratization and introduction of a market-oriented economy, and the situation regarding the securing of basic human rights and freedoms in the recipient country ».*

Il importe, par ailleurs, de noter que si l'aide au développement « ne doit pas forcément servir les intérêts commerciaux japonais [elle] ne peut en aucun cas les desservir dans le but avoué de préserver l'ordre monétaire mondial... et donc la santé économique du Japon² ».

La réforme de la politique japonaise d'aide au développement

La politique japonaise d'aide au développement est actuellement en cours de révision afin d'en améliorer l'efficacité, ainsi que sa large acceptation par l'opinion publique japonaise.

Afin de mener à bien cette révision, un Comité consultatif a été établi.

Le 1^{er} août 2001, il a remis un rapport intérimaire au ministre des Affaires étrangères. Il y formule les quelques recommandations générales suivantes :

- « [Official Development Assistance] *should be implemented with wide participation of the public* » ;

- « *systematic and prioritised Country Assistance Programs needs to be formed* » ;

- « *implementation process needs to be organized in such a way as to secure the ownership, strategy and system of Japan's [Official Development Assistance]* » ;

- « *international collaboration needs to be strengthened* ».

De manière particulière, il y conseille, entre autres, au gouvernement de procéder à un important recrutement de nouveaux agents pour la coopération, ainsi que la création d'un « *permanent Board on Comprehensive Official Development Assistance Strategy* » dans le cadre d'un renforcement de la coordination et de l'intégration entre les différents partenaires internes de la coopération.

Sites Internet à consulter

Ministry of Foreign Affairs : <http://www.mofa.go.jp>

Japan's Official Development Assistance : <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/index.html>

Japan International Cooperation Agency : <http://www.jica.go.jp/english/>

Japan Bank for International Cooperation : <http://www.jbic.go.jp/english/index/php>

¹ SACHWALD F., 1997. La fin de l'aide au développement ? In Ramses 98. Synthèse annuelle de l'évolution du monde. Montbrial T. de, Jacquet P. (dir.). Paris, France, Dunod, p. 221-240.

² DUVILLIER L., 2001. Un mammouth au régime. Le Courrier ACP-UE, 184 : 14-16.