

Monique CERISIER BEN-GUIGA,

Ancienne sénatrice représentant les Français établis hors de France, ancienne Vice- présidente de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

L'Aide Publique au développement française : 50 ans de contradictions

« L'histoire est bonne pour la santé. Sa piqûre de rappel ne guérit pas toujours et ne prévient pas forcément les rechutes... Mais grâce à elle on se remémore que le passé n'est jamais certain et le futur jamais sûr. »

Cette remarque du journaliste Benoit Hopquin constitue la ligne directrice du message que cette étude souhaite vous transmettre en retraçant pour vous les ombres et les lumières, les ambiguïtés et les contradictions de l'histoire d'un demi siècle de politique française d'aide publique au développement. Sachez que ce qui s'est fait, sous direction française mais tout autant britannique, américaine et soviétique pendant ce demi siècle écoulé marquera votre action, indépendamment de votre volonté.

L'Aide Publique au développement est l'enfant de la décolonisation et de la guerre froide. En 1960, l'APD naît de la volonté des grandes puissances de garder leur contrôle sur les régions du monde qui sortent des empires coloniaux. Elles veulent continuer à une domination politique sur les nouveaux Etats, défendre des intérêts économiques de l'ancienne métropole, maintenir leur statut de grande puissance, membre permanent du conseil de sécurité de l'ONU et, pour la France, maintenir une forte présence militaire française en Afrique.

C'est ainsi que La France essaie de garder sa prééminence en Afrique Subsaharienne et au Maghreb et que la Grande-Bretagne tente de se

dégager de son empire sans dommage pour la métropole. De leur côté les Etats-Unis proclament leur anticolonialisme pour supplanter la France et la Grande-Bretagne en Afrique tout en gardant leur pouvoir impérial absolu sur l'Amérique Latine où seul Cuba leur échappe. Enfin, l'Union Soviétique, en miroir, garde une main ferme sur son empire européen et caucasien tout en plaçant des pions en Afrique : Mali, Congo-Brazzaville, Guinée-Conakry, Ethiopie, au Moyen-Orient : Syrie, Yémen du Sud, Egypte, en Amérique latine avec Cuba.

Chacun abandonne la référence à la « Mission civilisatrice » qui présidait à sa relation avec les pays non industrialisés et dominés de 1800 à 1950 et la remplace par l'idéologie du développement. La référence politiquement correcte et mobilisatrice devient alors celle du « Développement » des pays « économiquement arriérés » et qu'il faut « aider » à « rattraper leur retard ». Ainsi l'Aide publique au développement se présente en 1960, au lendemain des indépendances, comme l'un des instruments du partage du monde entre les Pays Industrialisés, en proie à la guerre froide jusqu'en 1991.

L'aide publique au développement, dont le concept naît alors, fonctionne en partie comme une arme au service de la guerre indirecte qui se mène entre l'Est et Ouest et qui relève, pour la France comme pour tous, de la même idéologie, marquée par un sentiment de supériorité culturelle, technique et économique. Chacun est animé par la conviction que ce qui a été bon pour les pays riches, l'industrialisation, la mécanisation de l'agriculture et l'urbanisation seront bons pour le reste du monde.

Ces puissances croient qu'on peut imposer cela aux autres peuples sans tenir compte de leur culture, de leur histoire, et en gagnant sur deux tableaux : garder son contrôle sur eux et leur territoire et générer de la croissance économique qui les « développera » et profitera à la croissance économique des pays industrialisés en faisant d'eux des clients solvables.

Ces puissances sont en concurrence les unes avec les autres pour asseoir leur domination, sur l'Afrique en particulier. Ainsi la France se bat-elle à la fois contre la volonté d'hégémonie des Etats-Unis et les incursions soviétiques sur sa zone d'influence.

La France du général de Gaulle et de Michel Debré impose donc à ses anciennes colonies la signature des accords de coopération et,

simultanément, des accords de transfert de souveraineté : « *L'aide économique et en personnel n'est « intéressante » pour la France et, in fine attribuée par elle, que si l'État bénéficiaire accepte une présence militaire française sur son sol* » (Julien Meimon) : c'est la « coopération contre indépendance ».

Comment passe-t-on de cette *Realpolitik* à l'organisation d'actions destinées à améliorer les conditions de vie des êtres humains dans les pays pauvres et le plus souvent fraîchement décolonisés ? Par le rapprochement des actes avec les discours et par l'action des exécutants que des pays tels que le France mettent au service de la continuation de leur présence dans leurs anciennes colonies qui infléchissent la politique gouvernementale sur le terrain.

Les objectifs géo-stratégiques gouvernementaux qui sous-tendent la création de l'aide publique au développement sont bien masqués en France. Comme l'écrit Pierre Bourdieu à propos de tous les discours de pouvoir, l'aide au développement « *doit se faire connaître et reconnaître pour ce qu'elle n'est pas* ». C'est pour cela qu'elle est présentée en termes apolitiques et techniques. Mais la ruse réussira au delà de la volonté de ses auteurs. Ce discours technique et altruiste emporte l'adhésion quasi générale de la société française à laquelle les véritables objectifs de l'APD sont soigneusement cachés et l'on va se mettre, réellement, à mettre en œuvre des politiques d'aide au développement. Ce qui n'était qu'une couverture va devenir, au moins partiellement, réalité.

A partir de 1960 l'aide publique française est organisée par les anciens fonctionnaires coloniaux reconvertis qui occupent les postes de pouvoir dans les ministères à Paris et dans les Missions de coopération établies dans les capitales africaines.

Ils y sont la puissance française aux côtés du commandant de la garnison. Mais ils gèrent une armée de coopérants, des enseignants pour les trois quarts, qui croient avoir été recrutés pour faire du développement, et qui veulent en faire : ils en font ! Et puis, les fonctionnaires coloniaux reconvertis, formés à l'École de la France d'Outre-mer, se prennent au jeu et mettent leurs compétences d'administrateurs au service de la nouvelle politique.

Recrutés en France, les coopérants, eux, ignorent largement la colonisation, affaire lointaine sur laquelle l'opinion publique n'a jamais été très informée. Ce sont des hommes (surtout) et des femmes, de 25 à

35 ans animés d'un désir d'aventure, de l'envie de connaître d'autres sociétés et cultures, de faire partager leur savoir et de venir en aide aux déshérités, ce à quoi leur éducation dans le christianisme et le scoutisme ou les mouvements de jeunesse laïques ou communistes les a préparés.

Toutefois, ils sont inconsciemment imprégnés de la mentalité coloniale du fait de l'enseignement de l'histoire, de la géographie qu'ils ont reçu et d'une propagande gouvernementale séculaire. Or ils vont se trouver, sans l'avoir imaginé, en position de colons dans les sociétés où ils arrivent. Ils sont blancs, plus riches et culturellement dominants aux yeux de leurs homologues locaux. Par ailleurs ils sont envoyés en mission sans aucune préparation linguistique, culturelle et professionnelle.

Les conditions sont réunies pour qu'ils croient qu'on les a envoyés pour travailler au profit du « développement » des sociétés où ils vivent et qu'ils le fassent réellement par idéalisme, compétence, conscience professionnelle. Pour les plus engagés d'entre eux ils entreront de ce fait en conflit avec les autorités politiques locales et françaises et se feront rappeler en France. Cette distorsion entre leur action et les objectifs gouvernementaux s'inscrit durablement dans les faits parce qu'ils sont très nombreux et peu ou pas encadrés.

Par exemple, en 1972 il y a 14 000 coopérants en Afrique sub-saharienne, environ 10 000 au Maghreb et en Amérique Latine, près d'un millier de coopérants d'organismes religieux et d'associations comme les Volontaires du Progrès et les centaines de VSN (volontaires du Service national) qui passent deux ans en coopération au lieu d'effectuer un service militaire de 18 mois.

Quelle que soit leur génération, leur mentalité ne les prépare pas à être de bons soldats du système gouvernemental de domination qu'on a appelé la « Françafrique ». La première génération, celle des années 60, a grandi dans le rejet des guerres du Vietnam et d'Algérie, d'où vient son anti-colonialisme. La deuxième génération est marquée par l'esprit libertaire issu de mai 1968. La troisième génération et les suivantes ont un niveau académique plus élevé car on les recrute pour des postes d'administrateurs, d'ingénieurs, de professeurs d'université. Ils sont souvent plus conscients que leurs prédécesseurs de la réalité impérialiste de l'APD car la critique politique du système s'est renforcée au fil des années. Soit ils s'en accommodent, soit ils entrent plus ou moins ouvertement en opposition avec leur hiérarchie.

Au total la politique française d'Aide au développement, dont la visée néo-colonialiste est évidente aujourd'hui, est exécutée sur le terrain par des coopérants laissés à eux-mêmes. Les diplomates qui sont censés les encadrer se contentent de les gérer administrativement. Ils se méfient d'eux, les méprisent souvent et ne leur demandent pas de retour sur leur expérience. Qu'ils ne fassent pas de vagues : c'est tout ce qu'on leur demande. Les coopérants font ce qu'ils peuvent, dans l'isolement des villes de province et des villages, sans manuels scolaires adaptés, sans bibliothèque. Les agronomes, les hydrauliciens, les médecins et personnels de santé travaillent de leur mieux à des projets qu'ils conçoivent et gèrent assez librement.

Les uns œuvrent avec conscience professionnelle, se forment sur le tas, se lancent dans des missions bénévoles : création de bibliothèques, de ciné-clubs, de radios locales, de troupes de théâtre, de coopératives rurales, de campagnes de vaccination. Les autres, face à une Afrique qui déçoit leurs rêves, vont profiter des plaisirs post coloniaux et « faire du CFA » (Franc des colonies d'Afrique devenu Franc de la communauté africaine).

Au total, le maître mot de l'Aide publique au développement française au cours de ces décennies est l'ambiguïté. L'ambiguïté intrinsèque de la politique gouvernementale : on prétend aider ; on le fait, mais d'une manière qui favorise le contrôle de la France sur le pays, le maintien dans la dépendance, dépendance de l'aide financière, dépendance des coopérants dont la relève par les cadres locaux ne se fait pas ou mal. L'ambiguïté de la relation entre la France et les gouvernements locaux car le caractère conflictuel des intérêts de l'un et de l'autre, masqué ou ouvert, mène à des chantages réciproques et au jeu de la corruption où corrupteurs et corrompus font alliance au détriment des intérêts des deux parties.

Et puis les conflits de loyauté sous-jacents explosent parfois : il est difficile d'être à la fois un assistant technique, conseiller d'un gouvernement étranger – et qui fait beaucoup plus que conseiller quand son ministre s'occupe peu de gouverner – et un fonctionnaire français dont la carrière dépend de son ministère français de rattachement ! Enfin le conflit déjà évoqué entre la politique de la Mission de Coopération, orientée vers l'hégémonie de la France et l'action des coopérants sur le terrain, marquée par leur volonté de donner une justification altruiste à leur présence, est une constante.

Après une vingtaine d'années les succès sont réels et bénéficient à de nombreuses populations : scolarisation de millions d'enfants, formation de dizaines de milliers de cadres, d'ingénieurs dans les écoles inter-états créées en Afrique. Il faut noter aussi l'accès à l'eau potable et à l'électricité dans le cœur des grandes agglomérations, les grands travaux de mise en valeur des vallées de fleuves Sénégal et Niger rendue possible par l'éradication de l'onchocercose (cécité des rivières). Les campagnes de vaccination grâce auxquelles la variole disparaît et la diffusion des soins de santé maternelle et infantile, l'accès au contrôle des naissances sont aussi à mettre au crédit des réalisations de cette époque.

Toutefois, le constat d'une insuffisance des résultats obtenus par rapport aux objectifs et aux moyens humains et financiers déployés déclenche une réorientation de la politique à peu près tous les dix ans. Les orientations politiques de l'aide publique au développement obéissent de ce fait à un rythme décennal de réorientations qui évoquent un mouvement de balancier. Sur le demi-siècle 1960-2010, on observe les mêmes mouvements de mode chez tous les acteurs de l'aide publique au développement, aussi bien les États que les acteurs multilatéraux. La seule particularité de la France est la priorité qu'elle persiste à donner à l'enseignement, au moins jusqu'aux années 1990.

Les années 1960 sont l'époque des grandes infrastructures et de l'industrialisation. Cette orientation résulte de la réactualisation des grands plans de développement des colonies (le premier a été le plan Sarraut en 1920) prêts à servir et qu'on ressort des tiroirs dans le cadre nouveau des indépendances. Elle joue aussi l'influence de la planification soviétique ainsi que celle du mythe du grand bond en avant chinois. Enfin c'est la mise en œuvre de l'idée selon laquelle le développement résultera de la croissance économique et que celui-ci consiste à rattraper un retard technique et économique. On construit des routes, des barrages, on électrifie, on modernise les ports, on construit des usines qui ne marcheront pas, ou pas longtemps, les fameux « éléphants blancs ». Cela fournit des débouchés aux entreprises françaises et enrichit les gouvernants locaux. Mais cela ne génère ni croissance économique durable ni développement humain.

Les années 1970 sont tournées vers le développement social et rural. Puisque les grandes infrastructures ne sont pas entretenues et que l'industrialisation est généralement un échec, on se tourne vers le terrain.

La lutte contre les effets dévastateurs de la grande sécheresse du Sahel qui sévit à cette période renforce cette orientation. En plus de l'enseignement qui continue à employer les trois quarts des coopérants on met donc l'accent sur le développement rural. C'est l'époque de la Révolution Verte en Inde. Agronomes, ingénieurs et techniciens, hydrauliciens, vétérinaires sont recrutés en France et placés dans les administrations et sur le terrain. La santé publique constitue un autre axe d'action : des centaines de jeunes médecins et infirmières sont envoyés en Afrique. L'urbanisme enfin car il faut faire face à l'exode rural, à la multiplication des bidonvilles autour des capitales.

Tout au long des années 1980 le FMI, la banque mondiale, et la France dans leur sillage, mettent en œuvre l'ajustement structurel.

En effet, depuis 1960, les nouveaux Etats se sont endettés pour financer les grandes infrastructures, la création d'usine, le développement des structures d'éducation et de santé... et pour participer de plus en plus à la rémunération des coopérants. Ils croulent sous la dette publique et privée.

Sous la direction du FMI et de la Banque Mondiale, la France va alors imposer aux pays de sa zone d'influence une forte réduction de la dépense publique : c'est l'ajustement structurel qui mène à sacrifier ce qu'on a difficilement construit dans les deux décennies précédentes : l'éducation primaire et secondaire, les universités, fragiles, qui s'effondrent, la santé publique qui régresse: hôpitaux et dispensaires sont privés des moyens de fonctionner. L'appui au développement rural, l'entretien des infrastructures cessent d'être des priorités et même les fonctions régaliennes de l'Etat, la justice, le maintien de l'ordre s'effondrent.

La gravité de la situation des pays les plus pauvres est telle après cette saignée digne de médecins de Molière que Les années 1990 voient un retour aux politiques des années 70. Toutefois, les nouvelles politiques n'ont pas la même vigueur que celles de la décennie 70 car elles sont affectées par la perte de légitimité de l'aide dans les opinions publiques et donc à une baisse des crédits qu'aucun lobby tiers-mondiste n'est assez puissant pour enrayer.

Par ailleurs la fin de la guerre froide ne justifie plus l'effort politique et financier de la lutte contre l'influence soviétique via l'aide publique au développement. A cette époque l'action de la France s'oriente en

priorité vers la réparation des dégâts engendrés par l'ajustement structurel. On s'efforce de réhabiliter le rôle de l'Etat. L'assistance technique est renforcée dans les ministères régaliens, en particulier la justice, dans les ministères techniques, éducation, santé, et dans l'administration des grandes villes. La coopération des acteurs non-étatiques, villes et régions jumelées avec leurs homologues du Sud, poursuit les mêmes objectifs. La France appuie la réorganisation des secteurs de la santé et de l'enseignement mais simultanément elle met fin à la coopération de terrain, dite « de substitution ». L'aide publique au développement française prend un caractère essentiellement technocratique.

Au cours des années 2000, les « objectifs du Millénaire » deviennent centraux. Ces objectifs, votés aux Nations Unies, contribuent à rendre une légitimité à l'aide dans une partie de l'opinion qui perçoit le scandale de la répartition inégale des richesses dans le monde. L'idée qu'un milliard d'hommes vivent avec moins de 1 dollar par jour tandis que les animaux d'élevage dans l'hémisphère Nord bénéficient d'une subvention de 3 à 4 dollars quotidienne choque enfin.

D'une part la France réoriente son dispositif selon les objectifs fixés par le programme des objectifs du Millénaire et d'autre part, elle confie l'APD à sa banque de développement qui devient l'Agence française de Développement. Le ministère de la coopération disparaît. Il ne reste plus que 1 200 coopérants de terrain. Les crédits baissent de moitié entre 1994 et 2000 et n'amorcent un redressement qu'en 2015.

Ainsi la France participe-t-elle à la lutte mondiale contre la pauvreté organisée par les Nations-Unies et simultanément elle applique la doctrine néo-libérale dominante. Sous la direction de l'Agence Française de Développement l'aide se tourne majoritairement, sous forme de prêts, vers les entreprises privées, jugées seules capables de générer de la croissance économique...et du développement. C'est le retour en force des conceptions de 1960, mais en version néo-libérale. Une part minoritaire de l'aide est accordée sous forme de dons aux pays non solvables et répartie entre les ONG à qui est désormais dévolue l'action de terrain.

On ne peut pas réécrire l'histoire. Que seraient aujourd'hui les pays du Sud, l'Afrique en particulier, si cette aide au développement avec toutes ses erreurs, et aussi l'énorme corpus de connaissances acquises, les générosités de ses acteurs, ses égoïsmes d'Etat, ses illusions, ses

perpétuelles remises en causes et changements de politique, si rien de tout cela n'avait existé ?

La suite de l'histoire, c'est vous qui l'écrirez, dans des structures telles que les agences des Nations-Unies ou de l'Union européenne, dans des ONG puissantes ou modestes. Vous aussi vous tâtonnerez et vous apprendrez de vos erreurs. Mais soyez bien conscients que l'aide ne produit pas de développement, ni économique, ni humain. C'est seulement un adjuvant au dynamisme propre d'un peuple qui aspire au progrès. Un peuple dont les dirigeants n'entravent pas les efforts par incapacité et surtout par volonté de s'enrichir si massivement et rapidement que la prédation des richesses produites par leur peuple leur importe plus que d'améliorer son bien-être.

Et surtout ne vous laissez pas tromper par le discours technocratique et apolitique sur l'aide au développement. C'est une berceuse pour les enfants sages d'il y a cinquante ans, ma génération. C'est un mensonge : toute politique d'aide au développement obéit à des considérations politiques et géostratégiques. Elles ne sont pas nécessairement honteuses mais sachez que plus elles sont occultées, plus elles le sont. Vous qui vous préparez à les servir, sachez décrypter la novlangue de l'APD. Soyez lucides. Surtout lucides.

Bibliographie

- GOERG Odile et RAISON-JOURDE Françoise (dir.) (2012), *Les coopérants français en Afrique*. Cahier Afrique n°28, Paris, L'Harmattan
- JACQUEMOT Pierre (2011), *Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne*. *Afrique contemporaine*, 2/2011 (n° 238), p. 43-57
- MEIMON Julien (2007), *L'invention de l'aide française au développement*, *Questions de Recherche* n°21; Paris, Sciences Po. Disponible en ligne : <http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/qdr21.pdf>
- MICHAÏLOF Serge (dir.) (2006), *A quoi sert d'aider le Sud*, Paris, Economica

PACQUEMENT François (2010), *Le système d'aide au développement de la France et du Royaume-Uni : points de repères sur cinquante ans d'évolutions depuis la décolonisation*, Revue internationale de politique du développement, disponible en ligne : <http://poldev.revues.org/114> ; DOI : 10.4000/poldev.114.