



HAL
open science

Soutien au secteur public et à l'enseignement supérieur : une autre proposition pour l'aide française au développement en Afrique

Alexandre Leonardi, Clément Le Gouellec

► To cite this version:

Alexandre Leonardi, Clément Le Gouellec. Soutien au secteur public et à l'enseignement supérieur : une autre proposition pour l'aide française au développement en Afrique. Sciences de l'Homme et Société. 2018. hal-01875181

HAL Id: hal-01875181

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01875181>

Submitted on 17 Sep 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Mémoire de fin de formation des ingénieurs du Corps des mines

Année de soutenance : 2018

Clément LE GOUELLEC

Alexandre LEONARDI

**Soutien au secteur public et à l'enseignement supérieur :
une autre proposition
pour l'aide française au développement en Afrique**

Pilote : Vololona RABEHARISOA

Co-encadrant : Félix BOILEVE

MINES ParisTech - Ecole nationale supérieure des mines de Paris

Table des matières

Remerciements.....	3
Avertissement.....	4
Le mémoire du Corps des Mines	5
Introduction: pourquoi ce sujet ?	6
1) Pourquoi s'intéresser à l'aide au développement de l'Afrique ?	6
2) Comment aider au développement autonome de l'Afrique ?	8
Partie I - L'aide française est-elle une politique publique sans stratégie ?	11
1) Les objectifs des parties prenantes dans l'aide au développement de l'Afrique.....	11
2) L'aide française au développement de l'Afrique entre bilatéralisme et multilatéralisme	14
3) Les options prises par d'autres pays	19
4) Les tendances récentes de l'aide française au développement	23
5) Conclusion de la première partie	23
Partie II – Une aide de transformation est-elle possible ? Les enseignements du terrain	25
1) Aide au développement et développement économique du pays aidé.....	25
2) Les freins à l'investissement en Afrique : le point de vue des entreprises.....	28
3) Ce qui pose problème de façon limitée.....	33
4) Ce qui ne pose pas problème.....	34
Partie III - Une nouvelle stratégie pour l'aide publique française au développement	36
1) Esprit général d'une stratégie française.....	36
2) Aider les administrations	39
3) Le soutien à l'enseignement professionnel et supérieur	42
4) Comment financer nos propositions ?	45
5) Positionnement des différents acteurs concernés par nos propositions	46
6) Calendrier.....	47
Conclusion	48
Etude de cas : le Sénégal, bilan d'un déplacement à Dakar	49
Bibliographie	52
Annexe 1: Personnes rencontrées à Paris entre Octobre 2017 et Juin 2018.....	55
Annexe 2 : Personnes rencontrées lors de notre déplacement à Dakar fin mai 2018.....	57

Remerciements

Quand nous avons commencé à travailler sur ce mémoire, notre connaissance de l'aide au développement se limitait à quelques expériences disparates. Parmi les personnes que nous avons rencontrées dans ce travail, un certain nombre a eu la gentillesse de nous mettre en contact avec leurs interlocuteurs privilégiés, nous témoignant ainsi une grande confiance. Beaucoup de ceux que nous avons rencontrés ont également pris le temps de relire certaines de nos productions. Tous, ou presque, ont pris le temps de nous recevoir, de nous livrer leur vision, de nous raconter quelques anecdotes et de répondre à nos questions qui, parfois, ont dû leur paraître saugrenues ou naïves. Nous les remercions tous chaleureusement ; leur noms sont regroupés en annexe de ce mémoire.

La formation du Corps des Mines nous confie habituellement, pour le travail du mémoire, aux bons soins d'un "pilote" chargé du suivi méthodologique, et d'un "terrain" qui nous permet, par ses relations, de pénétrer dans l'univers que nous étudions. Nous avons eu la chance de travailler avec un pilote et deux terrains.

Notre pilote Vololona Rabeharisoa a été précieuse pour sa fidélité, prenant le temps de relire nos productions ou de préparer avec nous nos prestations et enrichissant toujours notre travail par des commentaires précis et nombreux. Son exigence a également été un facteur-clé pour nous. Pour autant, nous ne prétendons pas atteindre la précision d'un travail de recherche. Merci aussi à Félix Boilève, dont l'aide a été très utile.

Nos terrains, Alain Henry et Jérôme Saulière, ont su nous mettre très rapidement le pied à l'étrier, en nous mettant en relation avec ceux qui, à leur tour, pouvaient nous ouvrir de nombreuses portes. Serge Michailof a été, en la matière, un atout précieux, que nous remercions ici. C'est grâce à eux que nous avons pu choisir assez tôt une direction pour notre travail, formuler des hypothèses puis les tester.

Travailler sur l'Afrique sans échanger avec des interlocuteurs africains n'aurait pas eu de sens. Nous avons eu la chance de nous rendre une semaine au Sénégal grâce à la contribution de Jean-Christophe Mieszala, dont l'implication pour les élèves de Mines ParisTech n'est plus à démontrer. Parmi ceux qui nous ont permis de tirer le maximum de cette semaine, nous remercions particulièrement Joël Ruet, qui a eu la gentillesse de nous guider vers les interlocuteurs les plus indiqués.

Enfin, nous remercions les membres de la Commission des Travaux Personnels pour leur attention et leurs conseils tout au long de cette année, et plus particulièrement Catherine Lagneau et Jean-Louis Beffa.

Avertissement

Bien que les auteurs de ce mémoire, Alexandre Leonardi et Clément Le Gouellec, soient tous les deux fonctionnaires français, ce travail est **strictement personnel**. Les opinions qui y sont exprimées ne sont que celles des deux auteurs.

Cela signifie notamment que ce mémoire n'engage pas ses destinataires principaux, que sont le Ministère de l'Économie et Mines ParisTech, et n'engage pas non plus les employeurs passés, actuels ou futurs des deux auteurs.

En outre, pour mener ce travail, les deux auteurs ont eu la chance d'être reçus par un grand nombre d'interlocuteurs, qui leur ont présenté leur vision du sujet et ont bien voulu répondre à leurs questions. Cela ne signifie pas que les auteurs souscrivent aux positions que peuvent défendre publiquement ces personnes. Il serait tout aussi erroné de déduire que la vision présentée dans les pages qui suivent est celle, même en partie, des personnes rencontrées.

Le mémoire du Corps des Mines

a) Le cursus d'ingénieur du Corps des Mines

Il nous paraît utile de rappeler ce que recouvre l'appellation d'ingénieur des Mines. Les ingénieurs des Mines sont un corps de fonctionnaires français, recrutés majoritairement en sortie de l'Ecole polytechnique - le reste des effectifs étant recrutés parmi les élèves de Mines ParisTech, de Télécom ParisTech, de l'Ecole Normale Supérieure, auxquels s'ajoutent un ou plusieurs doctorants ainsi que des personnes ayant déjà une expérience professionnelle, y compris des fonctionnaires. Les ingénieurs des Mines ont vocation à concevoir, analyser et mettre en œuvre des politiques publiques dans un grand nombre de domaines, allant de l'énergie au numérique en passant par l'industrie et la régulation financière. Ils sont considérés comme un corps *technique*, par complémentarité aux corps *administratifs*, qui recrutent en sortie de l'ENA.

b) Le mémoire du Corps des Mines

La formation des ingénieurs du Corps des Mines se déroule sur trois années : deux années sont consacrées à deux missions en entreprise. Cela donne aux ingénieurs des Mines une expérience singulière du secteur privé, qui est rare dans la sphère publique. La troisième année est partagée entre une formation administrative (droit, économie, finance, gestion) et la rédaction d'un mémoire portant sur une politique publique. Les thèmes de ces mémoires sont choisis par une commission *ad hoc*, en fonction de l'actualité, du calendrier politique et des domaines d'intérêt du corps des Mines et du Ministère chargé de l'Économie. Les rédacteurs doivent ensuite choisir leur angle d'analyse.

Le mémoire n'est pas un rapport sur l'efficacité d'une politique publique, encore moins le résultat d'une inspection. Au contraire, il doit consister en une proposition d'action à court, moyen et long terme. Il doit s'appuyer sur de nombreux entretiens, tant dans l'État qu'à l'extérieur. Nous nous sommes efforcés de ne pas cantonner nos échanges à la sphère d'interaction naturelle que constitue, pour un ingénieur du Corps des Mines, la fonction publique et les grandes entreprises françaises.

Enfin, comme nous l'avons rappelé, le mémoire doit mettre à profit, autant que possible, la liberté de ton propre à de jeunes fonctionnaires qui sont encore, pour quelques semaines, en formation.

Notre travail s'est déroulé d'octobre 2017 à juillet 2018. Au-delà du travail bibliographique, nous avons mené une cinquantaine d'entretiens avec des personnalités variées. Après une première phase d'approche du sujet et de rencontres avec les représentants de la sphère publique, nous avons, au premier trimestre 2018, concentré notre effort sur les entreprises internationales. Fin mai 2018, nous avons effectué un déplacement d'une semaine au Sénégal. À cinq reprises, nous avons présenté notre travail à la commission des travaux personnels du Corps des Mines, présidée par Monsieur Jean-Louis Beffa.

Introduction: pourquoi ce sujet ?

1) Pourquoi s'intéresser à l'aide au développement de l'Afrique ?

a) Quels modèles de développement pour l'Afrique ?

Expliquer pourquoi certains pays se développent plus rapidement que d'autres est l'une des questions fondamentales posées aux économistes, qui continuent de se déchirer sur les causes des écarts de développement. En témoigne par exemple le récent *best-seller* de James Robinson et Daron Acemoglu, *Why Nations Fail ?*, qui fait reposer les écarts de développement sur les différences d'institutions politiques et économiques (Acemoglu & Robinson, 2012). Sur l'Afrique singulièrement, il ne se passe pas une semaine sans que des journalistes ou des économistes publient des articles ou tribunes défendant des visions opposées du développement du continent. Le 4 mai 2018, Carl Manlan publiait sur le site *Project Syndicate* une tribune promouvant une zone africaine de libre-échange (Manlan, 2018). La veille, Brahim Coulibaly proposait, sur ce même média, un article défendant un modèle de développement fondé sur les services (Coulibaly, 2018), s'inscrivant dans le débat plus général sur la possibilité pour l'Afrique d'un modèle de développement accéléré. Dans cette hypothèse, que recouvre plus ou moins le terme de *leapfrogging* (Economist, 2016), les pays ne passeraient pas par un développement de l'industrie mais *sauteraient* cette étape en développant directement le secteur des services.

b) Les difficultés manifestes et persistantes du continent africain

S'intéresser à l'Afrique est justifié par la singularité d'un grand nombre d'indicateurs économiques, démographiques et sociaux de ce continent par rapport aux moyennes mondiales. Par ailleurs, l'Afrique n'est pas un ensemble homogène. De fortes disparités existent au sein du continent, sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

Sur le plan économique, l'Afrique subsaharienne se distingue par une croissance du PIB par

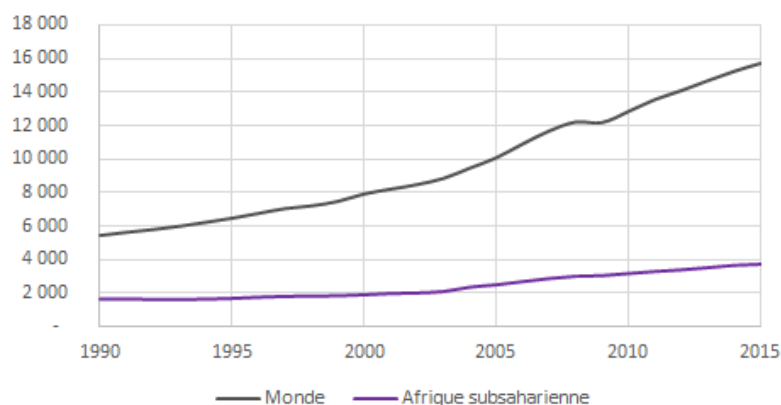


Figure 1 - PIB par habitant (\$ PPA) depuis 1990 dans le monde et en Afrique subsaharienne (Source: Banque mondiale)

habitant beaucoup plus lente que le reste du monde. Comme le montre la Figure 1, le PIB par habitant de l'Afrique subsaharienne a doublé en vingt-cinq ans, tandis que la moyenne mondiale, qui partait d'un niveau plus élevé, triplait. Cet indicateur illustre à quel point l'Afrique

subsaharienne, si elle suscite de grands espoirs, constitue un véritable défi à l'hypothèse de convergence des économies.

Sur le plan démographique, l'Afrique n'a pas encore achevé sa transition, comme le montrent plusieurs indicateurs : la fécondité, si elle décroît régulièrement (un enfant par femme en moins en 20 ans), se maintient à un niveau élevé (cinq enfants par femme en Afrique subsaharienne contre moins de trois en moyenne dans le Monde, voir Figure 2) et la population continue de croître à un rythme soutenu (plus de 2,5% par an, contre un peu plus de 1% par an en moyenne dans le monde, voir Figure 3).

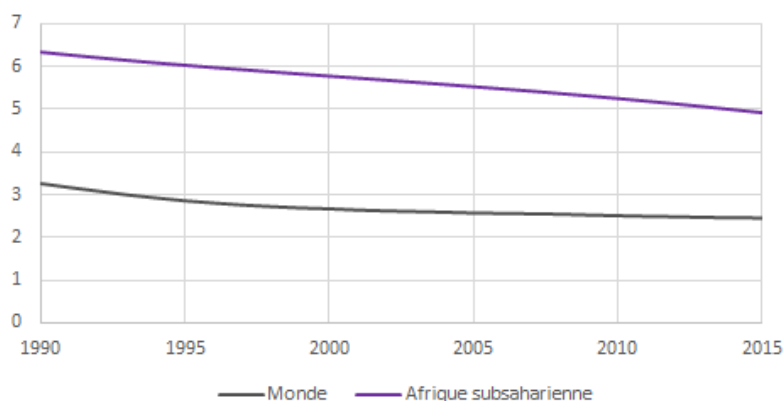


Figure 2 - Taux de fécondité en Afrique (violet) et dans le monde (noir), en nombre d'enfants par femme (Source: Banque mondiale)

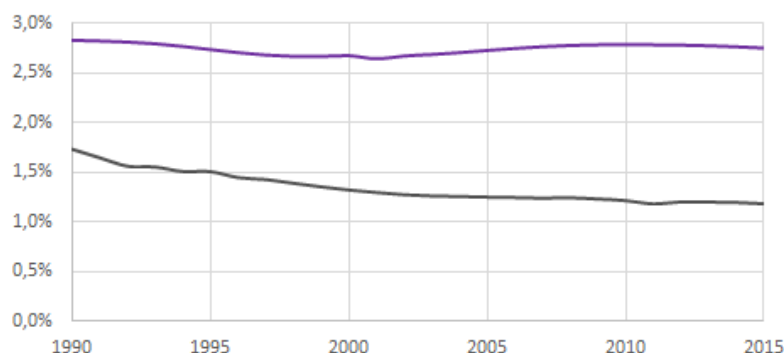


Figure 3 - Taux de croissance de la population en Afrique (violet) et dans le monde (noir) (Source: Banque mondiale)

Par ailleurs, le nombre d'interventions conduites en Afrique par l'armée française depuis 2005 révèle, en partie, la vulnérabilité des institutions africaines. La Figure 4 montre les interventions de la France en douze ans dans de multiples zones du continent : le Sahel (Tchad, Mali notamment), l'Afrique centrale (Centrafrique), l'Afrique de l'Est (Somalie), l'Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire).

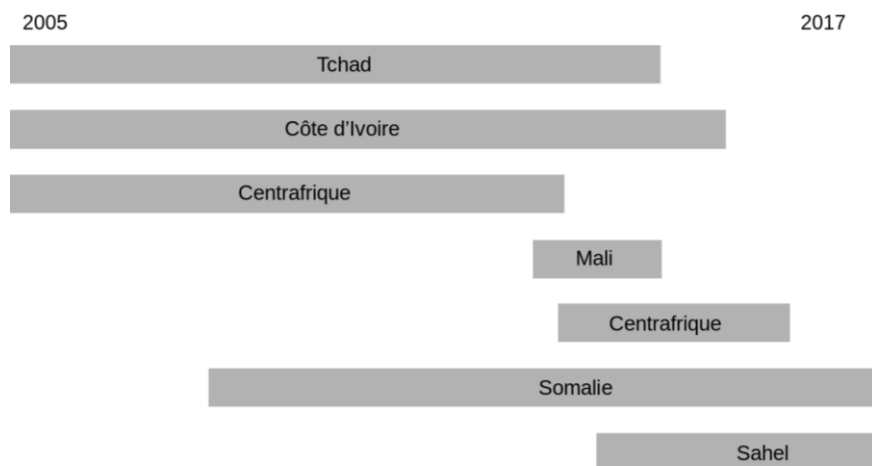


Figure 4 - Interventions militaires françaises depuis 2005 (graphique des auteurs).

Enfin, les opinions sur l'Afrique sont très variées. Le monde semble se diviser entre afro-optimistes, qui focalisent leur analyse sur la démographie dynamique et le potentiel de croissance, et les afro-pessimistes, qui ne voient que la corruption et le déni de démocratie, dont la longévité des dirigeants au pouvoir serait un indicateur. Le sujet de la corruption a été très présent dans nos échanges avec nos interlocuteurs : certaines entreprises seraient, semble-t-il, moins scrupuleuses que d'autres pour gagner des contrats en Afrique. Ce mémoire tiendra compte de cette problématique, sans pour prétendre la résoudre.

c) La question de l'efficacité de l'aide au développement de l'Afrique

Une autre controverse porte sur le rôle que peut jouer l'aide étrangère dans les dynamiques de développement de l'Afrique. Sans retracer ici l'ensemble des débats qui existent sur le sujet, on peut mentionner l'opposition entre Jeffrey Sachs (Sachs, 2005) et William Easterly (Easterly, 2007). Le premier estime envisageable, par la mobilisation massive de ressources en faveur des pays pauvres, d'éradiquer la pauvreté en Afrique. Le second soutient, au contraire, qu'une telle aide ne fait que créer une dépendance encore plus néfaste que la misère qu'elle entend combattre. Le consensus actuel tendrait à considérer que s'il est difficile de démontrer l'impact positif de l'aide à long terme, il est, dans tous les cas, raisonnable de ne pas dépasser un volume annuel d'aide équivalent à 15% du PIB du pays receveur pour ne pas générer un phénomène de saturation.

Une question centrale, pour que l'aide soit réellement bénéfique, est celle de sa gestion par le pays receveur. Le pays est-il capable d'évaluer et d'exprimer ses besoins réels ? La « gestion de l'aide » ne sature-t-elle pas les capacités de l'administration du pays receveur ? Ces questions sont légitimes et les réponses sont sans doute utiles pour prédire l'efficacité de l'aide, au-delà des approches économiques quantitatives. En la matière, le Maroc est régulièrement cité en exemple.

2) Comment aider au développement autonome de l'Afrique ?

L'entrée dans la prochaine décennie marquera les soixante ans de la grande vague de décolonisation de l'Afrique. Comme nous l'avons décrit *supra*, le continent africain reste loin

des ambitions de développement affichées de manière récurrente par les acteurs internationaux. L'évolution de la situation sécuritaire, les enjeux de gouvernance, d'instabilité politique, d'incertitude juridique, de déficit d'infrastructure et de faiblesse des services publics, ainsi que le faible développement économique chronique de certaines zones sont quelques-uns des problèmes régulièrement évoqués.

Historiquement, la France mène une politique active d'aide au développement de l'Afrique. Dans ce mémoire, nous considérons que l'aide française au développement désigne les contributions d'acteurs français au développement économique, social et humain de l'Afrique. Elle peut être publique et prendre la forme soit d'une aide bilatérale soit d'une contribution française à l'aide multilatérale. Elle peut également être privée ou mixte, portée par des ONG ou des fondations (dont des fondations d'entreprises). Elle peut revêtir différentes modalités : aide à des projets ou des programmes par l'AFD (Agence Française de Développement), expertise technique par Expertise France, réductions de dettes, contributions aux institutions multilatérales (Banque mondiale, Banque Africaine de Développement, etc.). L'aire géographique d'analyse - l'Afrique - sera définie par les mêmes conventions que celles utilisées usuellement par les agences de développement : nous excluons donc du périmètre le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, la Libye et l'Egypte.

L'aide française fait partie d'un écosystème plus large, où différentes agences de développement (bilatérales et multilatérales) sont en compétition pour financer des projets. Aujourd'hui, le rôle de la France nous semble remis en question. D'abord, si les modalités et le montant des contributions françaises ont toujours suscité des débats, l'irruption de pays comme la Chine, qui mènent une politique active d'influence en Afrique, ravivent ces débats. Ensuite, les pays sur lesquels l'aide française est concentrée depuis 1960 ne sont pas forcément ceux qui émergent le plus vite dans cette Afrique hétérogène. Enfin, et cela concerne l'ensemble des acteurs de l'aide au développement, certaines activités, par exemple la téléphonie mobile, sont de vrais succès économiques, sans qu'un lien avec l'aide au développement - au sens strict du terme - ne soit établi.

Les enjeux pour la France nous semblent être, aujourd'hui, de quatre ordres :

- financier : l'aide au développement représente environ 2 milliards d'euros dans le budget de l'Etat français (programmes 109 et 210), dont seule l'aide bilatérale est sous le contrôle direct de la France. En 2015, d'après l'OCDE, 62% de l'aide publique au développement française a été dispensée sous forme d'aide bilatérale ;
- géopolitique : l'aide au développement est un outil d'influence géopolitique et culturelle. Les objectifs d'influence n'incitent pas nécessairement à conduire la politique d'aide au développement la plus efficace pour le pays bénéficiaire ;
- régaliens : en dépit des montants consentis, certaines zones aidées par la France, en particulier le Sahel, sont dans une situation très instable, avec des répercussions (trafics, immigration) sur la France ;
- de pilotage : les dispositifs d'aide au développement sont nombreux et pilotés par différents acteurs (Direction Générale du Trésor, Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, Ministère des Armées, Ministère de l'Education Nationale, ...), parfois en cotutelle.

Au vu de ces enjeux, quels objectifs précis la France doit-elle se donner en matière d'aide au développement en Afrique ? Quelle serait la meilleure stratégie pour les atteindre ? La France a-t-elle la capacité, notamment financière, de conduire cette stratégie ?

Pour répondre à ces questions, nous avons, dans un premier temps, analysé les caractéristiques de l'aide française puis, en menant une comparaison internationale, constaté l'hétérogénéité des stratégies d'aide au développement.

Dans un deuxième temps, nous nous sommes interrogés sur ce que pourrait être une politique française d'aide au développement de l'Afrique dans le contexte actuel. Notre proposition est que l'aide au développement devrait être une démarche transitoire vers l'autonomie du pays aidé, visant à faire en sorte qu'il soit capable de définir ses propres objectifs de développement et de les financer. Dans cette perspective, l'aide au développement économique du pays aidé est un aspect critique. Nous nous sommes donc intéressés aux freins au développement économique des pays d'Afrique subsaharienne en interrogeant des entreprises locales et internationales, notamment françaises, sur les obstacles à leur implantation dans ces pays. Les entreprises qui investissent en Afrique contribuent en effet potentiellement au développement, au sens où nous l'entendons, même s'il ne s'agit pas de leur objectif premier. Il nous a donc paru essentiel d'identifier les conditions favorables à l'investissement des entreprises et à leur contribution au développement économique de l'Afrique.

Une fois ces obstacles et ces conditions identifiés, nous avons envisagé des solutions qui s'inscrivent à la fois dans le cadre d'une aide au développement respectueuse de la souveraineté de nos partenaires et dans celui de la politique française d'influence. Dans un troisième temps, nous avons donc développé la thèse selon laquelle la France gagnerait à mettre en place une stratégie d'aide reposant sur la mise à disposition d'expertise. Celle-ci serait centrée sur la transformation du secteur public, notamment en matière de stabilité du climat des affaires et d'enseignement professionnel et supérieur.

Partie I - L'aide française est-elle une politique publique sans stratégie ?

Avant de décrire, dans les parties suivantes, la méthodologie que nous avons adoptée (Partie II) puis les propositions que nous formulons tant sur le plan stratégique que sur le plan pratique (Partie III), commençons par étudier la politique française d'aide au développement en Afrique telle qu'elle existe aujourd'hui. Dans cette partie, nous examinerons d'abord les objectifs que peuvent avoir tant les bailleurs (qu'il s'agisse de la France ou d'autres pays) que les pays bénéficiaires. Nous montrerons ensuite que l'implication française en Afrique, aussi conséquente soit-elle, ne s'inscrit pas de façon claire dans une stratégie orientée vers un ou plusieurs de ces objectifs. Nous terminerons en décrivant les modèles pour lesquelles nos partenaires et concurrents ont opté et en analysant succinctement les dernières orientations de la politique française de développement.

1) Les objectifs des parties prenantes dans l'aide au développement de l'Afrique

Nous analysons ici les objectifs que poursuivent les pays receveurs et les pays donateurs. À chaque fois, nous illustrerons notre propos avec des exemples rapportés par nos interlocuteurs ou tirés de l'actualité. Les objectifs décrits ci-dessous ne sont pas hiérarchisés.

a) Les objectifs des pays africains

“Faire bouillir la marmite” : c'est ainsi qu'un de nos interlocuteurs nous a décrit l'intérêt de l'aide au développement étrangère pour les gouvernements des pays africains. Il s'agit d'obtenir des financements réguliers pour assurer l'équilibre budgétaire. Cette assistance peut se faire sous plusieurs formes, allant du prêt pour un projet à l'annulation d'une dette précédemment contractée, en passant par l'aide-programme destinée à un secteur particulier et assez largement gérée par le destinataire. Dans certains cas, l'obtention d'une aide étrangère a été une condition déterminante pour le maintien au pouvoir d'un régime.

Par ailleurs, l'augmentation du niveau de vie de la population est un des objectifs des pays receveurs. Les secteurs variés auxquels l'aide est octroyée le démontrent : santé, éducation, énergie ou encore transport. Néanmoins, il est difficile de juger du caractère prioritaire de cet objectif par rapport aux autres.

Le corollaire de cette assistance financière est une dépendance marquée vis-à-vis du pays donateur. Deux défis principaux se posent : d'une part, conserver une bonne relation avec le pays donateur, par exemple en favorisant des relations commerciales intenses ou en le soutenant dans d'autres contextes. Il est intéressant de constater que le président américain Donald Trump ait menacé de retirer l'aide américaine à certains pays ayant condamné sa reconnaissance de Jérusalem comme capitale d'Israël (Le Monde, 2018).

D'autre part, les pays receveurs souhaitent conserver une relative indépendance et souveraineté. C'est pourquoi il est préférable, pour un pays receveur, de “faire jouer la concurrence” à la fois pour obtenir les meilleures conditions (prêt à taux faible, part de don importante, conditionnalité moins stricte) et pour ne pas se retrouver trop lié à un seul État. C'est à juste titre que les médias et intellectuels s'inquiètent de l'ambition chinoise en Afrique. Le dernier élément en date est le rôle trouble qu'aurait joué la Chine dans la chute du

zimbabwéen Robert Mugabe (Le Monde Afrique, 2017), alors même qu'elle affirme se distinguer des Occidentaux par l'absence de toute ingérence dans les affaires politiques des pays qu'elle aide.

Enfin, les pays africains cherchent à maintenir la dette à un niveau soutenable. Le Club de Paris a tenté de juguler la grande crise de la dette dans les années 1990 par des annulations de dette. Mais aujourd'hui, plusieurs pays africains se retrouvent encore confrontés à des dettes massives (exemples du Mozambique (Geopolis, 2018) et du Tchad). La solution est jusqu'à présent venue des créanciers, à la fois par des actions *a posteriori* (l'annulation partielle ou totale de la dette lorsque celle-ci devient insoutenable) et par des mesures *a priori* (en France, la doctrine dite "doctrine Lagarde" empêche de prêter à un pays dont l'endettement est trop élevé). Toutefois, l'exemple du Tchad, qui a emprunté au-delà de ses capacités à un créancier privé, montre la limite de ces précautions. Ce cas n'est pas isolé.

b) Les objectifs de la France

Les dispositifs d'aide française au développement s'enracinent dans l'organisation coloniale. Ainsi, comme le décrivent Olivier Charnoz et Jean-Michel Severino (Charnoz & Severino, 2007), tant le régime de Vichy, à travers un plan de mise en valeur de la partie de l'Empire qui continuait de le soutenir, que la France libre, avec la Caisse centrale de la France d'Outre-Mer, ont soutenu le développement des colonies. Parfois, ce développement s'est réalisé en interconnectant les territoires sous domination française, comme en témoigne l'importation par le Sénégal de riz produit en Indochine que raconte l'ex-président sénégalais Abdoulaye Wade (Biseau, 2008).

Or, après la chute des empires coloniaux, l'aide au développement a perduré, ce qui signifie que les objectifs de l'aide ont évolué et que celle-ci a trouvé un sens nouveau pour les pays donateurs. On peut relever des objectifs de trois ordres : stratégiques, économiques et politiques.

Les objectifs stratégiques sont revenus régulièrement dans les entretiens que nous avons menés : l'aide permet à la France d'avoir des relations de qualité avec un certain nombre d'États (relation bilatérale). Il faut constater que ces relations sont particulièrement intenses entre la France et ses anciennes colonies, qui sont des receveurs importants de l'aide française. Pour la France, l'aide peut également contribuer à garantir la sécurité d'un espace géographique en interaction avec le territoire national : l'aide au développement pourrait avoir pour objectif de contribuer à limiter, par exemple, les flux migratoires ou le risque terroriste. Plus généralement, nos interlocuteurs ont à plusieurs reprises insisté sur l'aspect symbolique de l'aide : aider est un *impératif* pour être considéré par les autres pays comme une grande puissance. Cet argument justifie à lui seul, pour nombre de nos interlocuteurs, la contribution de la France à la Banque mondiale. Cette contribution est importante, alors que le contrôle exercé par la France sur l'utilisation de son financement est faible, que l'évaluation de l'efficacité de cette contribution est complexe et que l'aide multilatérale ne permet pas nécessairement d'améliorer une relation bilatérale avec la France.

Les objectifs économiques sont eux aussi majeurs : les pays aidés sont des partenaires commerciaux à double titre. Comme clients, ils permettent aux entreprises françaises d'exporter si celles-ci gagnent les appels à projets d'aide, en particulier dans les anciennes

colonies dont les institutions, souvent proches de celles de la France, et la langue commune de travail facilitent les relations. De façon plus directe, une des questions récurrentes est celle de l'aide liée ou déliée. Une aide liée est une aide octroyée à la condition qu'un contrat revienne à une entreprise du pays donateur. Par exemple, un prêt octroyé par la France à un pays pour la construction d'une route sous réserve que les travaux soient réalisés par une entreprise française est une aide liée, tandis que l'aide sera déliée si le contrat de construction est soumis à un appel d'offres ouvert. L'aide liée n'est pas comptabilisée par l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE). L'AFD ne pratique pas d'aide liée, à la différence de certains de ses homologues. Néanmoins, il existe des moyens d'aider les entreprises nationales sans briser la concurrence internationale. Ceux-ci sont employés par bon nombre de pays bailleurs :

- l'octroi d'aides dans des domaines où les entreprises du pays donateur sont puissantes (par exemple, pour la France : eau, construction) ;
- les discussions entre le donateur et les entreprises de son pays pour s'assurer que ces dernières soient au courant des appels d'offres et y répondent.

Enfin, les pays aidés sont aussi des fournisseurs de matières premières, un bon exemple étant celui de l'uranium du Niger. Soutenir économiquement le Niger est vecteur de stabilité et rend donc cette source d'approvisionnement plus sûre.

Enfin, l'aide au développement répond aussi à des objectifs de politique intérieure. Les sondages réalisés sur le sujet en France (Ifop, 2015) montrent que l'aide au développement est soutenue par l'opinion publique. Les Français citent comme premier motif "une logique de solidarité avec les populations" : il y a une dimension morale dans l'aide au développement. On peut aussi mentionner la préoccupation pour le changement climatique : dans le même sondage, 85% des Français estiment que l'aide au développement doit "prendre en compte la lutte contre le réchauffement climatique dans les projets qu'elle finance". Par conséquent, outre que cela contreviendrait aux engagements pris sur la scène internationale, diminuer le budget alloué à l'aide au développement serait certainement impopulaire.

c) Les ambitions des « nouveaux entrants » : la Chine, le Maroc et la Turquie

Dans tous les domaines, nos interlocuteurs évoquent la montée en puissance de la Chine, dont les réseaux s'étendent et concurrencent les influences occidentales. C'est particulièrement vrai en Afrique : la presse est riche de spéculations sur le rôle joué par la Chine. Pourtant, bien que le passé colonial y soit inexistant, les objectifs chinois sont assez proches de ceux des puissances occidentales, même si les modalités, l'échelle et l'affichage diffèrent.

Des relations économiques existent bien entre la Chine et les pays d'Afrique. L'Afrique représente pour la Chine et ses entreprises un marché sur lequel elle tente de décrocher des contrats, par exemple en construisant des infrastructures en Ethiopie (France 24, 2016). C'est aussi une source d'approvisionnement importante :

- sur le plan alimentaire : l'importation et les très médiatisés achats de terres arables. La réalité du phénomène (Dijk, 2016) et l'idée que l'Afrique pourrait, à terme, nourrir la Chine (Sy, 2015), sont contestées. Les importations alimentaires massives constitueraient en tout cas une différence notable par rapport aux objectifs des donateurs occidentaux ;

- en minerais, indispensables pour la production industrielle chinoise, par exemple depuis l'Afrique du Sud (Ericsson, 2011).

Inversement, et comme c'est le cas pour les pays occidentaux, la Chine voit en l'Afrique un débouché commercial pour ses grandes entreprises, notamment ZTE et Huawei qui sont en première ligne pour construire les réseaux de télécommunications (Gbadamassi, 2018).

Sur le plan diplomatique, la Chine inscrit sa politique africaine dans une stratégie plus large, celle des "Nouvelles routes de la soie", plus connues sous leurs noms anglais (*Belt and Road Initiative*, ou *One Belt One Road*). Ce grand dessein concerne l'Afrique uniquement dans sa partie orientale, où des pays comme le Kenya, l'Éthiopie et l'Égypte sont considérés comme des relais indispensables. Par ailleurs, la Chine tente de trouver des alliés ailleurs sur le continent, soit pour isoler un peu plus Taiwan, encore soutenu par le Burkina Faso et le Swaziland (Bax, Gongo, & Dlamini, 2017), soit dans une optique de constitution d'alliances de long terme.

Le Maroc développe, depuis quelques années, une véritable politique africaine, qui mêle influence et partenariats économiques. Dans certains domaines, le pays de Mohammed VI entend jouer le rôle d'interface et d'intermédiaire entre l'Europe et l'Afrique. Dans d'autres, il se positionne comme un poids lourd du continent ; les ambitions du groupe OCP (pour lequel l'un des auteurs a travaillé) dans le domaine des intrants agricoles illustrent cette stratégie.

Enfin, la Turquie d'Erdogan semble, elle aussi, très active en Afrique. Cette stratégie s'explique par la recherche de nouvelles alliances pour ce pays qui sent son rapprochement avec l'Union Européenne mis à l'épreuve par les événements de ces dernières années. La proximité religieuse avec certains pays, dont le Sénégal, est un catalyseur de cette stratégie. À titre d'exemple, la construction d'une grande partie du nouvel aéroport de Dakar par des entreprises turques a été décidée au plus haut niveau bilatéral.

2) L'aide française au développement de l'Afrique entre bilatéralisme et multilatéralisme

Le contribuable français finance un grand nombre de dispositifs bilatéraux (Agence Française de Développement - AFD, Expertise France, Proparco, aides du Ministère des Affaires Étrangères, allègements de dette) et multilatéraux (Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement, Fonds Européen de Développement). Toutefois, ces dispositifs ne suffisent pas à décrire les contributions françaises au développement de l'Afrique, puisque l'action et les flux financiers issus des entreprises privées, des associations, des ONG et de la diaspora peuvent également y contribuer.

a) Le soutien militaire de la France à l'Afrique

Les interventions militaires en Afrique ne sont pas, au sens propre du terme, de l'aide au développement. Néanmoins, il nous paraît important d'évoquer l'action militaire de la France en Afrique car elle constitue une part importante des dépenses françaises en Afrique.

Les crises successives des dernières décennies ont en effet entraîné l'intervention militaire de la France de façon régulière et soutenue, quasiment systématiquement à la demande des pays ou dans un cadre multilatéral. En 2016, l'effort budgétaire pour les opérations de la

France en Afrique a été d'environ 600 millions d'euros, ce qui dépasse largement la dotation budgétaire à l'Agence Française de Développement.

De la même façon que pour l'aide au développement, l'efficacité de ces actions est régulièrement questionnée et la situation actuelle au Sahel ne fait que renforcer ces critiques. La position défendue par le gouvernement est celle d'une logique de continuité entre la sécurité et le développement, et donc de complémentarité de l'action de la France entre ces deux domaines.

La posture française est assez inédite car la plupart de nos partenaires européens concentrent leur action en Afrique sur l'aide au développement et non sur les interventions militaires. A l'inverse, les situations sécuritaires des pays requièrent un appui de nature militaire, que la plupart de nos partenaires européens ne sont pas en mesure de proposer (ou ne souhaitent pas proposer) aux pays du continent.

b) L'aide bilatérale, centrée sur l'AFD

i) Au centre du dispositif français, l'AFD

L'AFD est un organisme financier public, autonome de l'Etat du point de vue de son endettement. Elle agit selon de multiples modalités, mais sa principale activité est de consentir des prêts à des Etats ou à des entreprises pour financer des projets. L'agence pourrait en réalité agir en totale autonomie de l'Etat français, mais le budget de l'Etat finance l'AFD pour "bonifier" le taux des prêts réalisés ou pour agir sous forme de dons auprès des Etats. Le siège de l'AFD est à Paris et l'agence est présente localement dans les pays à travers ses 72 agences, en Afrique, en Asie, au Moyen-Orient, en Amérique Latine, dans les Antilles et en Outre-Mer.

Au fil des années, l'AFD a élargi son champ d'action. Les activités de coopération de nombreux ministères ont, en effet, été transférées au sein de l'agence.

L'AFD est aujourd'hui en croissance, ce qui se manifeste par une augmentation de son volume d'engagement (les projets "approuvés" par ses organes de gouvernance). Distinguons les engagements des projets réellement exécutés : certains projets s'arrêtent, ce qui est un phénomène normal. En 2017, l'AFD a consacré 10,4 milliards d'euros au financement de projets, soit une hausse de 32% par rapport à 2012. Rémy Rioux est le directeur général de l'AFD depuis juin 2016.

Le fonctionnement par « projet », très adapté pour financer des chantiers d'infrastructures (eau, énergie, agriculture ou transport), a aussi des limites. En particulier, il ne permet pas toujours d'agir convenablement sur les thématiques moins tangibles, comme la montée en compétences des administrations ou l'enseignement supérieur. Un projet se caractérise par une date de début et une date de fin ; il est mené par une équipe dédiée pendant un temps parfois court et ne se prête pas facilement à faire avancer des sujets qui nécessitent un accompagnement sur le long terme afin de s'assurer de la pérennité des résultats.

ii) Autour de l'AFD, de multiples politiques publiques

Au moins deux opérateurs doivent également être mentionnés en matière d'aide bilatérale : Expertise France et Proparco. Le premier est spécialisé dans l'expertise technique et fournit des profils spécialisés pour des projets de court et moyen terme. L'agence intervient pour

l'expertise et la formation sur les thèmes suivants : développement durable, développement économique, finances publiques, gouvernance et droits humains, protection sociale et emploi, santé, stabilité/sûreté/sécurité.

Selon Expertise France, l'agence représente 148 millions d'euros de chiffre d'affaires, 63.000 jours d'expertise dans plus de 100 pays et un vivier de 14.000 experts (Expertise France, 2017).

L'assistance technique est héritée de la coopération, dont les effectifs ont décliné à une vitesse exceptionnelle depuis la fin des années 1990. Au Sénégal, les effectifs sont passés de 2600 coopérants à moins de 10 entre cette période et aujourd'hui. On peut aujourd'hui considérer que l'assistance technique française est paupérisée et reléguée au second plan par rapport à l'aide-projet. Certains ministères conservent néanmoins une politique de relations internationales et de coopération propre, mais le dispositif est peu lisible.

La coopération de sécurité et de défense est également une composante de l'action de la France. Elle est interministérielle et portée par la Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense (DCSD) au travers d'un pilotage qui associe les ministères de la défense et de l'intérieur. La direction est composée de diplomates, de militaires, de policiers et d'experts de la protection civile. Elle anime un réseau de plus de 300 coopérants répartis dans 140 pays. La DCSD est active en Afrique subsaharienne avec des projets, définis en partenariat, privilégiant une approche régionale ou sous-régionale, à travers des écoles et des centres de formation dans le domaine du maintien de la paix, du renforcement de l'État de droit et de la sécurité intérieure.

Filiale de l'AFD créée en 1977, Proparco agit en soutien du financement du secteur privé localement et son actionnariat comprend des grandes entreprises. Elle propose des financements permettant de répondre aux besoins spécifiques des investisseurs dans le secteur productif, les systèmes financiers, les infrastructures et le capital-investissement.

iii) Priorités géographiques

A partir de la grande vague d'indépendances des années 1960, l'aide s'est principalement dirigée vers les anciennes colonies françaises. Cette logique s'est progressivement dissipée et l'aide française est aujourd'hui active sur l'ensemble de la planète, notamment en Amérique du Sud ou en Asie.

L'AFD affiche aujourd'hui une stratégie « Tout Afrique », dans laquelle l'Afrique anglophone de l'Est a une place tout aussi importante que les anciennes colonies françaises. A ce propos, il faut aussi noter que les pays qui ont été les plus aidés par la France, notamment en Afrique de l'Ouest, ne sont pas les leaders économiques actuels de l'Afrique, tandis que des pays comme l'Ethiopie et le Kenya émergent à un rythme plus soutenu, ce qui incite les différents bailleurs à s'y positionner à des fins stratégiques.

La doctrine Lagarde (du nom de l'ancienne ministre de l'Economie), désormais intégrée dans les critères de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE), empêche de prêter à des pays trop endettés (les prêts qui seraient consentis à de tels pays ne seraient pas comptabilisés comme aide publique au développement). En pratique, cela signifie qu'il n'est pas possible d'octroyer des prêts aux pays africains les plus en difficulté.

iv) Les contraintes de l'OCDE et ce qu'elles impliquent

Pour bien comprendre les chiffres avancés dans les documents relatifs à l'aide au développement, il faut distinguer les sommes budgétées des sommes comptabilisées par le Comité de l'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE.

En effet, le CAD comptabilise les prêts selon la part-don qu'ils comportent (Figure 5). Cette part-don est calculée à partir d'un taux d'actualisation élevé (entre 6% et 9% selon les pays, alors que l'AFD emprunte à un taux proche de celui de l'Etat français). L'objectif d'aide au développement en termes de pourcentage du PIB incite donc, à budget égal, à prêter plutôt qu'à donner, notamment dans un environnement de taux bas.

La conséquence est que pour respecter les objectifs d'aide au développement en termes de pourcentage du PIB dans une enveloppe budgétaire contrainte, les institutions françaises sont incitées à concentrer leur effort sur les prêts à des pays à revenus intermédiaires, ce qui peut entrer en contradiction avec la priorité donnée à l'Afrique (19 pays prioritaires, dont 18 en Afrique subsaharienne) affichée.

Enfin, les objectifs actuels de volume d'aide au développement ont tendance à inciter les opérateurs à financer des « gros » projets, qui permettent d'atteindre plus rapidement les objectifs d'engagement. Les procédures de construction et de validation des projets sont elles aussi un facteur qui incitent à faire des gros projets. En effet, comme un formalisme important - peut-être trop - est demandé pour chaque projet, il est plus avantageux de faire des projets de taille importante afin de ne passer qu'une seule fois à travers le processus. Evidemment, les projets de taille importante (souvent supérieurs à la dizaine de millions d'euros) ne sont pas toujours adaptés aux spécificités locales et ne permettent pas de répondre à tous les enjeux. En particulier, ils renforcent la centralisation de l'action des bailleurs de fonds, puisque travailler avec de petits acteurs locaux nécessiterait de monter un nombre très important de projets.

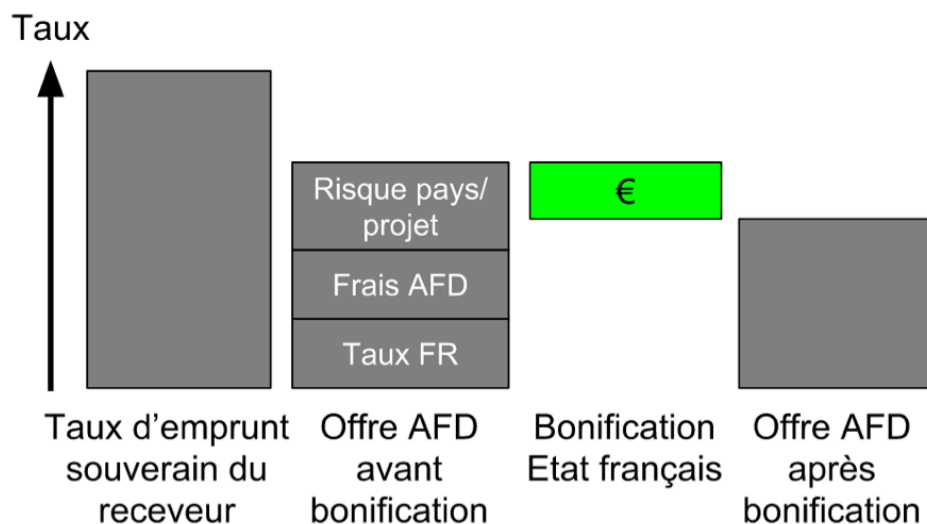


Figure 5 - la mécanique des prêts offerts par l'AFD (graphique des auteurs)

b) La contribution française à l'aide multilatérale, peu visible et peu lisible

i) Qu'est-ce que l'aide multilatérale ?

En matière d'aide multilatérale, la France contribue à la Banque Mondiale, à la Banque Africaine de Développement et aux différents fonds européens.

D'après le Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, "le Groupe Banque mondiale réunit 5 entités : la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD, créée en 1944), spécialisée dans le financement du développement des pays à revenus intermédiaires ; l'Association Internationale de développement (AID, 1960), dont l'objectif est de proposer aux pays à faible revenu des financements sous forme de prêts concessionnels ou de dons ; la Société Financière Internationale (SFI, 1956), en charge de financer le secteur privé ; l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI, 1988), qui garantit les investissements contre les risques politiques ; le Centre International de Règlement des Différends relatifs à l'Investissement (CIRDI, 1966). Le groupe fondé le 4 juillet 1944 est basé à Washington D.C. Le Président de la Banque mondiale est, depuis le 1er juin 2012, l'Américain Jim Yong Kim. Les 188 pays membres délèguent une partie de leurs pouvoirs à 25 administrateurs. Les cinq principaux actionnaires (États-Unis (16%), Japon (9%), Allemagne (4,6%), Royaume-Uni et France (4,13%) nomment chacun un administrateur, les autres pays membres étant représentés par 20 administrateurs élus.

A l'issue de l'augmentation de capital approuvée en 2010, le capital de la BIRD s'élèvera à 276 milliards de dollars. En 2012, la BIRD a engagé 20,6 Mds\$, l'AID 14,8 Mds\$ (dont 7,4 Mds\$ en Afrique subsaharienne) et la SFI 15,5 Mds\$.

La contribution française s'élevait à 1,2 Md€ (5e rang, 5%)" (Ministère des Affaires Etrangères, 2013).

La Banque africaine de développement (BAD) est une institution financière multinationale de développement, établie dans le but de contribuer au développement et au progrès social des États africains. La BAD, fondée en 1964 et dont le siège est à Abidjan (Côte d'Ivoire), comprend trois entités : la Banque africaine de développement, le Fonds africain de développement (créé en 1972) et le Fonds spécial du Nigéria (créé en 1976).

Le Fonds européen de développement (FED) est l'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération et au développement fournie aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (zone dite "ACP"), ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Au sein de la Commission Européenne, c'est la Direction générale Développement et Relations avec les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (DG DEV) qui en programme les ressources. Pour la période 2014-2020, le budget du fonds de développement est de 30,5 milliards d'euros, soit un peu plus de 5 milliards d'euros par an sur la période. La contribution de la France pour cette période est de 5,43 milliards d'Euros, soit un peu moins d'un milliard d'euros par an.

La Banque Mondiale intervient sur l'ensemble des secteurs de l'aide au développement, avec des intensités variées et difficilement comparables. Le mode d'action est la plupart du temps celui du projet, qui ne permet pas d'accompagner un effort pendant une durée trop longue.

ii) La contribution française à l'aide multilatérale

Les financements de la France à la Banque Mondiale représentent la plus grande part du budget de l'aide française, et peuvent représenter jusqu'à 600 millions d'euros par an. La Banque Mondiale est un bailleur majeur du développement : elle est sans doute la seule institution capable d'intervenir sur l'ensemble de la planète et de façon massive.

Néanmoins, l'influence de la France sur la stratégie de la Banque Mondiale semble plus limitée que celle de nos partenaires, notamment le Royaume-Uni. Ceux-ci mènent des politiques d'évaluation autonomes de l'action de la Banque Mondiale et sont donc en mesure d'intervenir avec précision pour infléchir les orientations prises par la Banque.

3) Les options prises par d'autres pays

a) Ce que font les autres agences¹

Alors que l'aide française a fait un choix net en faveur d'une aide portée par un opérateur distinct du réseau diplomatique et articulée autour d'un instrument central, l'aide-projet, d'autres pays ont fait des choix différents. Ceux-ci se traduisent par des volumes d'aide très variables (voir Figure 6) et par des organisations administratives différentes.

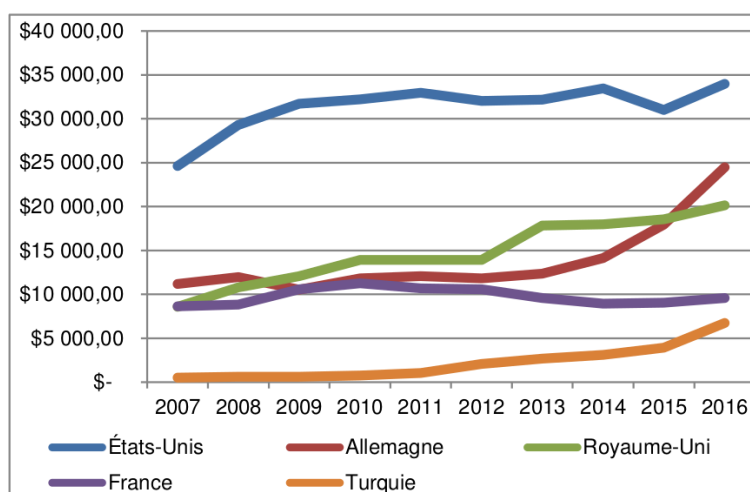


Figure 6 - Evolution du volume d'aide publique au développement, en millions d'euros, pour une sélection de pays (Source: OCDE)

i) Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, l'aide est gérée par ce qui serait, en France, une direction d'administration centrale, le Department for International Development (DFID). Ce département a un positionnement stratégique clair : mettre un terme à l'extrême pauvreté (*"The DFID leads the United Kingdom's work to end extreme poverty"*). Cet objectif global se décline en cinq objectifs stratégiques :

- renforcer la paix, la sécurité et la gouvernance ;
- renforcer la résilience et la réponse aux crises ;

¹ Ce paragraphe s'appuie sur les rapports annuels publiés par chacune des agences.

- promouvoir la prospérité globale ;
- s'attaquer à l'extrême pauvreté ;
- améliorer l'efficacité de l'aide britannique et sa transparence.

L'aide britannique se distingue d'abord par son montant:

- le DFID (74% de l'aide publique britannique) dépense à lui seul 10,4 milliards de livres, qui se répartissent en 62% d'aide bilatérale et 38% d'aide multilatérale. Il compte 2867 personnes, dont la moitié est à l'étranger ;
- le reste se partage entre les autres départements (18%) et d'autres canaux (8%).

Au total, le Royaume-Uni consacre 0,7% de son PIB à l'aide au développement et a fait le choix d'une aide financée entièrement par des dons.

Le caractère le plus remarquable de l'aide britannique est probablement sa lisibilité et la qualité de son *reporting*. Le DFID publie sur son site Internet des évaluations de ses politiques d'aide, notamment :

- *Bilateral Development Review*, sur la politique britannique d'aide bilatérale ;
- *Multilateral Development Review*, sur l'ensemble de la politique britannique d'aide multilatérale ;
- pour chaque programme multilatéral soutenu (Banque mondiale, Banque Africaine de développement, mais aussi les fonds thématiques comme l'Unicef), un document de trois pages évaluant la politique menée.

Il est tout aussi facile d'accéder à la répartition de l'aide multilatérale entre les différents fonds.

ii) Allemagne

Comme la France jusqu'à présent², l'Allemagne a séparé sa banque publique de développement, la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) et son opérateur d'assistance technique, la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), qui est une société de droit privé (*GmbH*). La différence majeure entre l'Allemagne et la France est la puissance de ce second opérateur :

- plus de 2 milliards d'euros de budget (121 M€ pour l'équivalent français, Expertise France) ;
- plus de 17.000 employés (251 pour Expertise France).

La GIZ est perçue par plusieurs de nos interlocuteurs comme un opérateur offensif, proactif et sensible aux intérêts du secteur privé allemand. Il nous a été mentionné le cas d'études prospectives, non sollicitées par le pays receveur, pour démontrer la faisabilité d'un projet qui pourrait être réalisé par des sociétés allemandes.

La KfW comme la GIZ sont principalement actives en Afrique (44% de l'activité de la KfW est en Afrique subsaharienne, 40% de l'activité de la GIZ est en Afrique).

iii) Japon

Le Japon a un modèle très proche du modèle français : la JICA est une agence gouvernementale, dont le décaissement annuel net est d'environ 9 milliards de dollars.

² Le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID) de février 2018 a annoncé l'intégration d'Expertise France dans le Groupe AFD.

iv) Chine

La Chine a un modèle radicalement différent : son aide au développement est gérée par le Ministère du Commerce. Il n'y a pas de distinction claire entre aide au développement et soutien aux exportations.

b) La "concurrence" sur l'aide au développement

Parler de concurrence peut surprendre quand on s'intéresse à l'aide au développement. C'est pourtant une réalité : chaque pays a des objectifs chiffrés à atteindre en octroi d'aide publique au développement, les agences chargées de les atteindre cherchent avant tout à saturer leurs indicateurs. Cela peut conduire à négliger la raison d'être de l'aide. Cette situation est un résultat classique de la New Public Management et de la mise en place d'indicateurs, dont les effets sont rapportés, par exemple, par Claude Riveline (Riveline, 2018). Nous donnons ici un bref aperçu des raisons et des conséquences de la concurrence dans l'aide. Cette concurrence se manifeste notamment à propos des taux d'intérêts proposés aux pays pour financer des projets.

i) La concurrence entre agences

Certains de nos interlocuteurs nous ont parlé, concernant les agences, de "course au décaissement". En effet, chaque agence tente de remplir ses objectifs annuels en minimisant son risque. Par conséquent, les agences se positionnent sur les projets :

- les plus visibles ;
- les mieux structurés (on pourrait dire les plus aboutis), c'est-à-dire ceux qui nécessitent le moins de travail préparatoire (recherche de partenaires, modification de la proposition) ;
- les plus gros, puisqu'ils permettent d'atteindre plus rapidement les objectifs chiffrés ;
- les moins risqués, notamment sur le plan géographique.

Concrètement, un petit projet dans un pays africain très endetté, qui devra être financé par un don avec des risques forts, sera moins favorisé qu'un gros projet dans un pays émergent stable, financé par un prêt.

Il y a deux effets pervers à cette concurrence :

- du point de vue des bailleurs, plusieurs agences sont parfois amenées à travailler sur un même projet lorsqu'il semble particulièrement attractif, sur des durées qui peuvent être longues. Cette force de travail serait mieux employée à améliorer la qualité d'autres projets qui ne trouvent pas de financements ;
- du point de vue du destinataire, multiplier les interlocuteurs permet certes de les mettre en concurrence si la gestion est efficace. Mais dans bien des cas, cela nécessite aussi de multiplier soit le temps de traitement, soit les ressources humaines affectées.

ii) La concurrence entre les agences et les acteurs du marché

Il y a aussi - c'est l'un des résultats importants de la seconde partie de ce mémoire - des projets que le marché est prêt à financer à des taux raisonnables. Dans ce cas, il paraîtrait logique que les agences de développement s'en désengagent. Pourtant, une partie d'entre elles continuent à se positionner sur ce genre de projets et peuvent être choisies par le pays receveur quand elles proposent un taux plus favorable que celui du marché.

Une seule des entreprises que nous avons interrogées a indiqué que la présence d'un bailleur dans le financement était une condition nécessaire pour qu'elle s'engage dans un projet.

L'argument est qu'un projet suivi par un bailleur serait plus contrôlé et les sommes dues plus susceptibles d'être versées.

c) *Le rôle des fondations privées et ONG*

A côté des agences de développement bilatérales et multilatérales, ou en partenariat avec elles, d'autres acteurs sont impliqués dans le champ du développement. Nous ne prétendons pas ici en faire une description exhaustive, mais plutôt d'examiner rapidement le paysage des organisations non gouvernementales (ONG) et d'analyser succinctement un modèle émergent et parfois vanté, celui des fondations privées.

i) Les ONG

Dans le champ des ONG, il faut distinguer plusieurs types d'organisations, selon deux dimensions :

- le domaine d'activité : certaines ONG sont actives dans l'aide d'urgence et l'humanitaire (Action contre la Faim, Médecins du monde par exemple), d'autres dans le développement (Ingénieurs sans frontières) ;
- le financement : certaines ONG sont intégralement autonomes et financées par des dons de particuliers (Médecins du monde par exemple), d'autres fonctionnent principalement comme sous-traitants des agences de développement ou des États.

Les ONG parviennent souvent à remplir des missions de trop petite taille pour intéresser les agences de développement et les grands bailleurs multilatéraux, c'est-à-dire des projets inférieurs à quelques millions d'euros. ONG et bailleurs forment donc un écosystème relativement complémentaire.

ii) Les fondations

Plus en rupture avec le modèle traditionnel sont les fondations privées, dont l'exemple le plus célèbre est la fondation *Bill and Melinda Gates*. Elle compte 1420 employés, gère un fonds de dotation de 40 milliards de dollars et a distribué, en 2015, plus de 4 milliards de dollars en soutien direct aux bénéficiaires. La fondation Gates finance un petit nombre de projets (une vingtaine) souvent médiatiques ; en contrepartie, elle s'attaque à ces projets avec une force de frappe importante et une ambition très élevée ("*moonshots only*"). En pratique, la fondation Gates s'intéresse principalement à la santé : grandes maladies (paludisme, VIH, poliomyélite), qualité de l'eau, nutrition.

La création de fondations est souvent vue comme un acte de générosité de milliardaires. Elles ont néanmoins certaines particularités (Leser, 2015):

- alors qu'une organisation comme la fondation Gates gère des dépenses de santé supérieures à celles de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), elle ne relève d'aucun processus public et d'aucune discussion politique. Sa gouvernance est très limitée (trois administrateurs : Bill Gates, Melinda Gates et Warren Buffett) ;
- elles s'appuient sur des avantages fiscaux qui représentent des montants importants si on les compare à la contribution de l'aide au développement des pays, sans que cet avantage ne soit contrebalancé par un contrôle de la sphère publique. Ce contrôle pourrait passer par la présence de représentants des pouvoirs publics au conseil d'administration de ces fondations.

4) Les tendances récentes de l'aide française au développement

a) Sur le plan administratif

La politique française d'aide au développement a récemment fait l'objet d'une réunion de haut niveau, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Présidé par le Premier ministre, il rassemble les ministres "les plus directement concernés par les questions de développement : Europe et Affaires Étrangères, Économie, Budget, Intérieur, Éducation nationale, Armées, Transition Écologique et Solidaire, Outre-mer et tous autres ministres intéressés" (Trésor, 2016). Il se réunit selon une période de 12 à 24 mois et fixe les "orientations relatives aux objectifs et aux modalités de la politique de coopération internationale et d'aide au développement", avec notamment un rôle de priorisation sectorielle et géographique.

Le dernier CICID a décidé de plusieurs directions nouvelles dans l'aide française (CICID, 2018):

- l'augmentation des moyens : alors que l'objectif des pays de l'OCDE est de parvenir à 0,7% du revenu national brut (RNB) et que la France n'est qu'à 0,38%, le CICID a fixé une cible à 0,55% du RNB en 2022 ;
- la priorité donnée à l'aide bilatérale : sur cette augmentation globale, les deux-tiers doivent aller à l'aide bilatérale, le tiers restant étant consacré à l'aide multilatérale ;
- les priorités sectorielles les plus affirmées sont l'éducation et le climat. Sont mentionnés également l'égalité femmes-hommes, la santé, l'appui aux zones en crise (notamment à travers une augmentation des fonds dédiés à l'action d'urgence). En revanche, la priorisation géographique n'évolue qu'à la marge, et dans le sens d'un foisonnement (19 pays prioritaires, presque tous en Afrique - soit près de la moitié des pays africains) ;
- l'AFD est confirmée comme l'opérateur central de la politique française de développement, puisque Expertise France y sera rattaché.

b) Sur le plan politique

Fin février 2018, une mission d'étude sur la politique d'aide au développement a été confiée à Hervé Berville, député des Côtes d'Armor. Cette mission, si elle peut paraître contradictoire avec la tenue du CICID au début de ce même mois, peut être reliée aux du Président de la République en Afrique, notamment au Burkina Faso et au Sénégal. Il y a défendu un agenda volontariste en matière de soutien à l'Afrique. Lors de ces visites, Emmanuel Macron a notamment insisté sur l'éducation : il a notamment proposé que les étrangers diplômés en France puissent y revenir facilement grâce à des visas de longue durée, défendu des doubles diplômes et des formations en ligne (Le Pays, 2017) et proposé la création d'un campus franco-sénégalais à Dakar.

5) Conclusion de la première partie

La France a donc une politique active d'aide au développement, portée par différentes instances dont le CICID, de niveau interministériel. Toutefois, la déclinaison de cette aide est

dispersée : entre l'aide bilatérale et multilatérale, entre instruments (dons, prêts, annulations de dette) et entre organismes (de l'opérateur dominant qu'est l'AFD aux dispositifs moins connus comme la DCSD ou Proparco).

La conséquence de cela est que l'aide française au développement, en dépit des montants significatifs qui y sont consacrés, apparaît comme une politique sans stratégie. L'aide au développement répond à de nombreux objectifs, et il convient non seulement de maintenir cette aide mais surtout de la doter d'une stratégie. Pour identifier cette stratégie, nous avons mené une enquête auprès d'entreprises, en suivant une méthode qui sera exposée dans la partie II, où nous présenterons également les résultats de cette enquête. Ces résultats sont à l'origine des propositions que nous détaillerons dans la partie III.

Partie II – Une aide de transformation est-elle possible ? Les enseignements du terrain

1) Aide au développement et développement économique du pays aidé

a) Les raisons de l'enquête auprès des entreprises

Si l'on revient sur l'expression même d'aide au développement, elle révèle un caractère non pas palliatif mais curatif : l'aide au développement doit, à terme, ne plus être nécessaire et donc disparaître. Autrement dit, une aide de qualité ne financerait pas un projet en lui-même mais devrait avoir pour finalité de favoriser le développement autonome du pays ou du secteur aidé. Il s'agit donc d'envisager une aide de transformation et non une aide constituée de projets indépendants. Or, la répétition des programmes d'aide au développement en Afrique subsaharienne suggère que bien souvent, l'aide, constituée de projets distincts, s'est révélée palliative et non curative. Ceux-ci n'ont pas, en s'additionnant, constitué une aide transformative, dont l'efficacité aurait permis aux bailleurs de quitter les pays qu'ils ont, un temps, aidés.

L'autonomie des pays aidés suppose qu'ils soient capables de fixer et de financer par eux-mêmes les objectifs de développement qu'ils se donnent. Il est donc intéressant de se pencher sur l'impact de l'aide sur la croissance économique du pays aidé. Certains auteurs (Boone, 1995) affirment que l'effet moyen de l'aide au développement sur la croissance est nul, tandis que d'autres (Dalgaard, 2004) tendent à montrer un effet positif sous réserve de respecter certaines conditions. Par exemple, une aide contra-cyclique (par rapport aux cycles économiques) serait plus favorable qu'une aide pro-cyclique.

S'il ne faut pas réduire le développement au seul développement économique, il serait tout aussi stérile de les opposer. En particulier, comme nous l'avons brièvement évoqué en introduction, l'investissement privé et la création d'emplois sont, dans une certaine mesure, un vecteur de développement, ne serait-ce que parce qu'ils permettent aux États de financer, par l'impôt, leurs politiques publiques. En parallèle, l'exemple du secteur des télécommunications (Dahmani & Ledjou, 2012) montre que l'aide n'est pas un facteur indispensable au développement d'un secteur d'activité. À l'inverse, le développement rapide de ce secteur peut être considéré comme un véritable catalyseur pour le reste de l'économie (Aker & Mbiti, 2010).

Ces constats nous ont conduits à sortir du cadre habituel de réflexion que sont les analyses économétriques sur l'efficacité de tel ou tel dispositif d'aide. En amont de ces analyses, nous avons choisi de nous intéresser à ce qui entrave le développement économique, et donc le développement des entreprises, en Afrique. Nous avons donc interrogé les acteurs privés sur les freins qui entravent leur investissement en Afrique.

Notre conviction est que si une activité économique se développait spontanément dans un pays, le chemin du développement serait en partie défriché. En effet, l'activité économique dote le pays de ressources économiques et humaines sur lesquelles pourraient facilement se construire des politiques publiques : politiques fiscales, politiques de redistribution, politiques sociales, politiques éducatives, politiques de santé, etc. À l'inverse, mettre en place ces politiques à l'aide de perfusions budgétaires sans se soucier du développement économique

pérenne du pays revient à se contraindre à maintenir cet engagement financier sans limite de temps.

Nous avons donc rencontré une trentaine de dirigeants d'une vingtaine d'entreprises internationales actives en Afrique subsaharienne pour les interroger sur ce qui freinait leur investissement et leur création d'emplois locaux. Pourquoi les implantations et les investissements d'entreprises internationales en Afrique subsaharienne sont-ils si faibles, en dépit de marchés locaux prometteurs ?

Plusieurs précisions nous semblent devoir être apportées sur notre démarche. En premier lieu, nous ne discutons pas ici les politiques mises en œuvre par les pays aidés pour favoriser ou pour décourager l'implantation des entreprises étrangères. Ainsi, nous ne prenons pas position sur la question de la régulation des échanges par les barrières tarifaires, ou sur celle des restrictions à la participation des entreprises étrangères au capital d'entreprises locales, questions très largement abordées par la littérature. Un critère important, nous le verrons, est en revanche la transparence sur cette position d'ouverture et de fermeture, afin d'éviter les mauvaises surprises. Par exemple, il est très dommageable pour l'image d'un pays qu'une entreprise soit invitée à s'implanter en tant qu'entreprise indépendante et que ses activités soient ensuite interdites ou nationalisées du jour au lendemain. En second lieu, nous ne prenons pas non plus position sur la question de savoir si le tissu économique doit en premier lieu servir une demande locale ou bien se concentrer sur les exportations.

b) Le choix des entreprises interrogées

Deux biais principaux rendent le choix des entreprises interrogées (la liste des interlocuteurs rencontrés au cours de ce mémoire est en annexe) discutable : la taille et la nationalité.

Les entreprises que nous avons consultées sont majoritairement soit des grands groupes, soit des entreprises de taille intermédiaire (ETI), pour plusieurs raisons :

- elles disposent d'une taille critique qui leur permet de se développer en Afrique subsaharienne, et souvent simultanément dans plusieurs pays de cette région ;
- elles disposent d'une forte capacité d'investissement, qui permet d'en attendre des créations d'emploi ;
- elles sont plus faciles à identifier à distance et à contacter.

Par ailleurs, les entreprises que nous avons interrogées sont, dans leur majorité, françaises, car elles sont les plus faciles à atteindre, tant par la proximité géographique que par la contribution de notre réseau personnel.

c) Comparaison avec les démarches existantes

Des initiatives existent pour évaluer l'attractivité économique d'un pays vis-à-vis des investissements étrangers. Nous en mentionnerons deux : le classement *Doing Business* de la Banque Mondiale et l'indice du Conseil Français des Investisseurs en Afrique (CIAN).

i) Le classement *Doing Business* de la Banque Mondiale

Le classement *Doing Business* s'intéresse spécifiquement à l'environnement des affaires mis en place par les États. Il s'appuie sur un certain nombre de critères : création d'entreprises, obtention des permis de construire, raccordement à l'électricité, transfert de propriété, obtention de prêts, protection des investisseurs minoritaires, paiement des taxes et impôts, commerce transfrontalier, exécution des contrats ou encore règlement de l'insolvabilité.

Ce classement ne fait pas l'unanimité³. Pour ce qui nous concerne, mentionnons simplement qu'il s'intéresse principalement à la régulation, ce qui n'est pas (nous le verrons plus tard) le seul critère qui importe aux yeux des entreprises. Notre enquête est plus large : les entreprises ont-elles besoin d'infrastructures physiques ? Souffrent-elles d'un manque de main-d'oeuvre, qualifiée ou non ?

Le classement est présenté dans le Tableau 1. On y retrouve, dans les premières positions, à la fois des pays présentés comme des « success stories » (Rwanda, Kenya, Botswana) et des pays de très petite taille (Seychelles, Lesotho, Malawi, Swaziland). À l'inverse, dans les derniers rangs, on retrouve les pays africains communément appelés « failed states ». Nous retrouvons notamment l'Erythrée, la Somalie, le Soudan du Sud, la Centrafrique ou encore la République Démocratique du Congo.

Tableau 1 - Classement des pays africains selon l'indice *Doing Business*

Rangs 1 à 12	Rangs 13 à 24	Rangs 25 à 36	Rangs 37 à 48
Maurice	Ouganda	Bénin	Soudan
Rwanda	Cap-Vert	Guinée	Liberia
Kenya	Tanzanie	Togo	Guinée équatoriale
Botswana	Mozambique	Comores	Angola
Afrique du Sud	Côte d'Ivoire	Zimbabwe	Guinée-Bissau
Zambie	Sénégal	Sierra Leone	Congo
Seychelles	Mali	Ethiopie	Tchad
Lesotho	Niger	Madagascar	RDC
Namibie	Nigéria	Cameroun	Centrafrique
Malawi	Gambie	Burundi	Soudan du Sud
Swaziland	Burkina Faso	Gabon	Erythrée
Ghana	Mauritanie	Sao Tomé	Somalie

³La page Wikipédia (en anglais) relative à cet index recense un certain nombre de ces critiques.

ii) Le baromètre du CIAN

Le CIAN, ou Conseil Français des Investisseurs en Afrique, est une association qui regroupe des entreprises françaises travaillant en Afrique représentant, d'après ses propres dires, 80% de l'activité française sur le continent (CIAN, Présentation du CIAN, 2018). En se fondant sur une enquête réalisée auprès d'entreprises ayant des activités en Afrique (environ 500 réponses reçues), le CIAN réalise un baromètre sur l'activité économique articulé autour de deux axes :

- les perspectives d'activité des entreprises interrogées. Cela induit que la conjoncture n'est appréhendée que par le biais des entreprises françaises : un secteur en croissance mais dans lequel les entreprises françaises perdraient des marchés serait considéré comme en recul, et un marché sur lequel les investisseurs français sont absents n'entrent pas dans le champ d'étude ;
- le "climat des affaires", avec 39 critères divisés en 7 thèmes (infrastructures, administration, économie et finance, social, environnement socio-culturel, coût des facteurs, développement durable) (CIAN, Les résultats 2016 de l'enquête CIAN, 2016). On note que les facteurs analysés sont plus englobants que ceux retenus par la Banque Mondiale pour l'indice *Doing Business* : ils visent véritablement à comprendre si un pays donné est, pour une entreprise française, attractif.

Sur ce second axe d'analyse, le CIAN propose une description critère par critère pour chaque région (Afrique du Nord, Afrique de l'Ouest, Afrique Centrale, Afrique australe et orientale, Afrique dans sa globalité).

Sans entrer dans les détails de ce baromètre, on peut noter que le thème "Administration" regroupe un grand nombre des critères évalués comme mauvais : parmi les huit critères qui recueillent une note inférieure à deux sur cinq, quatre relèvent de l'administration. Nous y reviendrons plus loin, puisqu'il s'agit du point le plus souvent relevé par les entreprises que nous avons interrogées. A l'inverse, contrairement à une analyse que nous ferons plus loin, la qualité de la main-d'oeuvre n'est pas jugée particulièrement problématique.

Cette analyse est néanmoins incomplète, puisqu'elle ne reflète que l'avis des investisseurs français en Afrique. Elle mérite d'être complétée par les points de vue des entreprises locales et des entreprises issues d'autres pays.

2) Les freins à l'investissement en Afrique : le point de vue des entreprises

Dans cette partie, nous décrivons les enseignements tirés de nos entretiens concernant les principaux freins au développement des entreprises françaises, internationales et locales en Afrique. Cette vision est notre propre interprétation des entretiens : en particulier, sur certains sujets sensibles, nous avons tenté d'adopter un regard critique sur le discours des entreprises interrogées. Ce qui est présenté ici n'est donc pas une retranscription exacte du contenu de nos échanges, mais bien notre compréhension propre de ces entretiens. Pour bien comprendre pourquoi une distance critique est nécessaire, il suffit de prendre deux exemples qui nous ont été présentés par nos interlocuteurs eux-mêmes :

- une entreprise qui a des pratiques peu recommandables en Afrique est peu susceptible de le révéler à deux jeunes ingénieurs appelés à prendre des fonctions dans l'administration ;

- une entreprise confrontée à des échecs en Afrique pourrait avoir la tentation de forcer le trait sur les obstacles qui ont entravé son développement.

Les principaux résultats de notre enquête sont les suivants : (i) les entreprises sont demandeuses d'États forts, disposant d'une administration (notamment fiscale) performante, d'un système juridique stable et de certains services publics (notamment la formation professionnelle et supérieure) performants ; (ii) à l'inverse, les financements directs et l'investissement dans des secteurs finançables par le privé ne semblent pas prioritaires. Les paragraphes qui suivent détaillent cette synthèse.

a) L'instabilité politique et juridique

L'insécurité juridique est l'un des premiers éléments cités par les entreprises que nous avons rencontrées. Derrière ce terme sont regroupés plusieurs éléments :

- la variabilité des normes de droit : le même droit ne s'applique pas partout dans le pays, et parallèlement au droit écrit persiste un droit coutumier, particulièrement difficile à appréhender pour les entreprises internationales ;
- le droit de propriété n'est pas toujours garanti dans la durée ;
- la justice est lente, corruptible et manque parfois de cohérence dans ses jugements. Certains interlocuteurs ont souligné, par ailleurs, que les traitements des magistrats étaient trop faibles pour leur permettre de résister à la corruption (de Hann, Dietzenbacher, & Van Ha, 2013). Toutefois, cette remarque ne concorde pas avec certains travaux récents, qui tendent à montrer que la corruption peut parfois augmenter avec le niveau de revenus (Foltz & Opoku-Agyemang, 2015) ! D'autres interlocuteurs ont d'ailleurs estimé que le problème était plutôt un manque de sécurité de l'emploi pour les juges, qui seraient parfois facilement renvoyés si leurs décisions ne plaisaient pas ;
- les délais de paiement et d'exécution des jugements sont trop importants.

On le voit, ces questions reprennent en partie les indicateurs de l'indice *Doing Business* mentionné précédemment.

b) La faiblesse de l'administration

Dans le domaine exécutif, les entreprises déplorent que l'administration soit de piètre qualité, avec notamment des procédures très lourdes pour chaque demande d'autorisation.

Certaines entreprises regrettent un manque de rigueur dans les appels d'offres, avec des critères peu objectifs ou des délais de réponse trop courts. Mentionnons ici que certains interlocuteurs ont estimé qu'à l'inverse, les entreprises françaises étaient trop lentes et trop frileuses (nombreuses clauses pour se décharger de certaines responsabilités), alors que d'autres concurrents internationaux n'hésitent pas à proposer des offres clés en main plus attractives pour le décideur.

Par ailleurs, certains États manqueraient de vision stratégique sur certains secteurs qui exigent des engagements de long terme. Certains pays ont, par exemple, octroyé un si grand nombre de licences téléphoniques à différents opérateurs qu'aucun de ceux-ci ne parvenait à être rentable.

Un bon exemple pour témoigner du fait que les entreprises réclament une intervention lisible et stable de l'Etat est celui des joint-ventures : certains pays exigent qu'une entreprise étrangère qui s'installe sur le sol national crée une coentreprise avec des capitaux publics ou avec une entreprise locale. Les entreprises que nous avons interrogées n'y sont pas hostiles : certaines estiment que cette exigence est normale ou compréhensible. En revanche, elles sont plus inquiètes sur les risques de spoliation, y compris pour une entreprise possédée à 100%. D'ailleurs, plusieurs groupes dont l'activité commerciale est en totalité en Afrique ont indiqué avoir leur holding dans un pays occidental afin de minimiser les risques de spoliation par l'État-hôte s'ils y implantaient leur maison-mère.

c) La fiscalité : entre secteur formel et secteur informel

Que des entreprises se plaignent du niveau de fiscalité sur leurs activités n'a pas été pour nous une grande surprise ! Cependant, en approfondissant la question avec elles, nous avons compris que le principal enjeu n'était pas forcément le niveau de taxation mais bien l'incertitude qui l'entoure. Certes, la capacité à fixer le montant de l'impôt fait partie des prérogatives indiscutables d'un État souverain. Néanmoins, beaucoup de nos interlocuteurs ont insisté sur le fait qu'elles préféreraient une imposition élevée mais claire et stable plutôt qu'une imposition plus faible mais qui varierait fréquemment. Pour les entreprises, nous le verrons dans le paragraphe sur les "faux problèmes", l'important est d'avoir tous les éléments en main pour déterminer avec précision leur risque et la rentabilité de leur investissement.

Les entreprises que nous avons interrogées font toutes partie du secteur formel. Par conséquent, elles notent la difficulté des Etats à gérer leur fiscalité, dans la mesure où l'assiette de l'impôt est très faible. Le cercle est vicieux : plus l'assiette, qui constitue le secteur formel, est faible, plus la fiscalité y est forte ; plus la fiscalité est forte sur le secteur formel, plus les entrepreneurs sont incités à rester dans l'économie informelle.

d) L'enseignement supérieur et la formation professionnelle

Les entreprises rencontrées ont très souvent à cœur de recruter, lorsque c'est possible, des collaborateurs natifs du pays où elles investissent, pour profiter de leur connaissance du territoire et de la culture locale. Parfois, elles s'attachent également à recruter des personnes d'autres pays de la région, qui ont une meilleure compréhension des enjeux locaux que des expatriés occidentaux. Il faut aussi mentionner que le modèle d'expatriation atteint ses limites car il génère des coûts très importants.

Cependant, plusieurs facteurs limitent les entreprises dans leur volonté de recruter localement. Le vivier dans lequel recruter des dirigeants, par exemple de filiales, est très réduit. Attirer ces profils à haut potentiel est difficile et onéreux, et le débauchage par la concurrence est fréquent. Par ailleurs, il est parfois difficile de convaincre la diaspora, qui a étudié dans les universités des pays développés, de revenir en Afrique pour occuper ces fonctions.

Les techniciens et ingénieurs sont également difficiles à recruter, bien plus que les opérateurs. Les entreprises s'estiment capables de former des opérateurs à des tâches précises (elles le font aussi avec leurs employés des pays développés). En revanche, elles ne sont pas en mesure de former entièrement une personne au niveau ingénieur : il manque parfois une

formation secondaire de bon niveau et, surtout, une formation professionnelle et supérieure capable de fournir à l'économie des jeunes diplômés de niveau Bac Pro à Bac +5 dans les domaines technologiques.

Enfin, un autre problème tient davantage à des facteurs culturels. Plusieurs cadres d'entreprises ont cité la pression exercée par l'entourage familial et amical sur les jeunes à haut potentiel. Le principe de solidarité peut générer des sollicitations pour obtenir des passe-droits ou, plus trivialement, une rente financière issue du salaire. La solution trouvée par les entreprises est alors de faire travailler leurs cadres africains en Afrique, mais dans d'autres pays que le leur.

e) Petite taille de marché et morcellement

Les entreprises qui interviennent en Afrique disent être confrontées à des marchés éclatés. À première vue, on peut en effet estimer que l'Afrique est peu dense par rapport à d'autres territoires. L'Afrique a dans son ensemble une densité de population proche de 40 habitants au km², quand l'Europe compte 73 habitants au km² et l'Asie 101 habitants au km². Selon certains, cela contribuerait à complexifier la logistique : les coûts de transport rendraient alors les investissements peu rentables. Toutefois, l'argument ne suffit pas à décrire la diversité des situations si l'on considère :

Derrière ce terme sont regroupés plusieurs éléments:

- que les Etats-Unis ont une densité de population faible (33 habitants au km²) ;
- que l'Amérique du Sud a une densité très faible (23 habitants au km²) ;
- que la moyenne africaine est biaisée par la présence du Sahara (4 habitants au km² en Mauritanie et en Libye, 14 habitants par km² au Mali, 9 habitants au km² au Tchad, 2 habitants au km² au Sahara occidental, 17 habitants au km² en Algérie, 15 habitants au km² au Niger).

Au contraire, les pays d'Afrique de l'Est (Tanzanie, Ethiopie, Kenya, Ouganda) et du nord du golfe de Guinée (Côte d'Ivoire, Ghana, Burkina Faso, Togo, Bénin, Nigeria, Cameroun) ont des densités de population importantes (supérieures à 50 habitants au km²).

Les véritables freins au développement, liés aux petites tailles de marché, sont sans doute différents. Deux explications peuvent être mises en avant. D'abord, la faiblesse du taux d'urbanisation : le taux d'urbanisation dépasse les 70% dans la majorité des pays d'Amérique et d'Europe ; les chiffres sont encore bien inférieurs en Afrique. Cela traduit la persistance de zones rurales importantes, plus difficiles à pénétrer pour les entreprises qui investissent. S'y ajoutent des poches de grande pauvreté, qui réduisent encore la taille des marchés puisque le pouvoir d'achat des ménages y est faible. Par conséquent, une entreprise qui cible un pays doit investir beaucoup mais n'est susceptible de toucher qu'une partie limitée de la population.

Ensuite, contrairement au marché américain, aux marchés européens ou aux marchés chinois et indien (dont il ne faut certes pas surestimer l'homogénéité (Cui, 2000)), le marché africain est perçu par les entreprises comme trop fragmenté. Chaque pays dispose de sa propre régulation et les frontières s'accompagnant souvent de droits de douane.

Quatre dispositifs limitent cette fragmentation et peuvent donc être considérés comme favorables au développement d'entreprises de niveau régional ou international, qu'elles émanent d'un pays africain ou d'autres continents :

- la zone CFA, qui se divise en deux zones monétaires distinctes : la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) et l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) ;
- dans quelques domaines spécifiques, par exemple l'assurance, la législation a peu évolué depuis la décolonisation : l'homogénéité du droit dans ce domaine est quasiment totale sur l'Ouest du continent africain. Cela a conduit à créer une autorité de régulation commune, indépendante des pouvoirs politiques des différents États ;
- l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) réunit, à quelques exceptions près, les pays des zones CEMAC et UEMOA. Elle accueille néanmoins tout Etat qui souhaiterait y participer. L'OHADA a pour objectifs l'adoption de normes harmonisées ainsi que leur application rapide ;
- l'adoption d'une zone de libre-échange africaine (*African Continental Free Trade Area*) par 44 États africains, à l'initiative notamment du président rwandais Paul Kagame. Cependant, un tiers du PIB africain reste en-dehors du périmètre de cette zone, puisque ni l'Afrique du Sud ni le Nigéria n'ont signé l'accord (Moore, 2018).

f) L'aide ne cherche pas à résoudre ces freins au développement économique

Une fois ces freins identifiés, on peut les comparer à l'activité du plus grand opérateur français d'aide au développement, l'AFD (Figure 7). On remarque qu'une partie prépondérante de l'aide est destinée à des secteurs qui ne figurent pas parmi les obstacles cités par les entreprises:

- l'énergie, les transports, l'agriculture et les financements ne sont pas cités par les entreprises que nous avons consultées comme des points de blocage majeurs. Pourtant, ce sont soit des secteurs sur lesquels ces entreprises interviennent, soit des outils majeurs pour leur activité ;
- à l'inverse, l'éducation ne correspond qu'à 4% des activités de l'AFD, alors que les lacunes de l'éducation et de la formation professionnelle de la population des pays d'Afrique subsaharienne sont évoquées par la quasi-totalité des entreprises interrogées ;
- certains autres domaines sont traités par l'AFD sans être cités par les entreprises, mais cette fois parce qu'ils relèvent d'autres besoins liés au développement. Ceux-ci doivent être pris en compte en eux-mêmes et non dans une perspective de développement économique : la santé, la sécurité alimentaire, l'eau et l'assainissement.

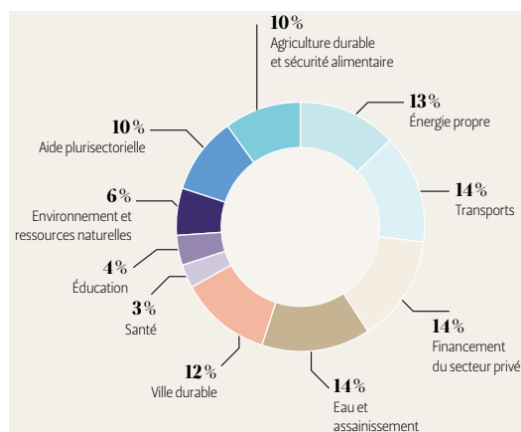


Figure 7 - Activité de l'AFD par secteur (2016). Source: AFD

3) Ce qui pose problème de façon limitée

a) Infrastructures et urbanisation

Nous avons abordé ce travail avec l'intuition que l'obstacle principal au développement des entreprises en Afrique était la piètre qualité des infrastructures d'énergie et de transport. Les retours que nous avons eus sont beaucoup moins catégoriques. Certains de nos interlocuteurs ont estimé que les infrastructures principales étaient suffisantes car les grands axes routiers ou ferroviaires, parfois construits il y a plusieurs décennies, suffiraient à desservir le pays. Dans d'autres cas, ces infrastructures leur ont semblé simplement inutiles, car elles relèveraient d'une conception intégrée du pays qui ne correspond pas à la réalité. Certains pays sont si divisés (par des différences ethniques ou par la géographie physique) que des liaisons denses entre les différentes parties du pays ne sont pas aussi nécessaires qu'un Occidental pourrait le croire.

Surtout, dans un certain nombre de cas, la construction des infrastructures réellement nécessaires au développement du pays est suffisamment rentable pour ne pas être subventionnée. Dans ce cas, les subventions agiraient plutôt de façon négative, en rendant temporairement solvables des projets qui, à long terme, n'ont pas de réelle utilité ou ne sont pas correctement dimensionnés.

Certains économistes comme Paul Collier (Collier & Venables, 2016) avancent que les véritables besoins en infrastructures se situent plutôt dans les villes, dont la population a crû de façon spectaculaire. En effet, le taux de population urbaine a augmenté de 0,5 point de pourcentage par an au cours des quinze dernières années (données de la Banque mondiale), ce qui s'ajoute au fait que le taux de croissance de la population est autour de 5% par an (cf. Introduction). Les médias relatent fréquemment les difficultés à se déplacer dans certaines villes africaines (Tilouine & Benetti, 2017). Des études conduites sur les villes des pays développés montrent que les villes qui réussissent à limiter les embouteillages ont une croissance plus rapide (pour un exemple américain : (Jin & Rafferty, 2017)).

b) Les capacités industrielles locales

On pourrait s'interroger longuement sur la viabilité d'un développement économique de l'Afrique qui ne comporterait pas de dimension industrielle. Les entreprises que nous avons interrogées sont partagées sur ce sujet :

- aucune ne croit à un scénario qui verrait les entreprises déplacer massivement, à moyen terme, leurs usines situées en Asie vers l'Afrique ;
- l'intérêt d'un développement industriel africain est sujet à débats. Si l'on se concentre sur l'effet direct, la faible présence sur le continent africain d'industries ne semble pas être un goulot d'étranglement pour l'activité économique, contrairement au pouvoir d'achat des populations. D'ailleurs, nos interlocuteurs n'ont pas semblé convaincus que l'implantation d'industries sur le continent africain puisse diminuer les coûts sur le marché local ou susciter des créations massives d'emplois ;
- certains interlocuteurs pensent qu'un développement qui s'appuierait seulement sur un secteur primaire puissant (agriculture et/ou ressources minières) et des services très développés (appuyés par les technologies mobiles) est possible ;
- pour certains secteurs, l'industrialisation a du sens pour servir le marché local et sous-régional, notamment si le rapport masse/valeur n'est pas favorable au transport sur des distances importantes. En la matière, les secteurs de l'agroalimentaire et des matériaux de construction devraient se développer si l'environnement des affaires était meilleur. L'impact écologique de l'implantation locale de ces industries de première transformation serait, lui aussi, très positif.

4) Ce qui ne pose pas problème

a) La sécurité et le cadre politique

C'est un point qui fait quasiment l'unanimité dans nos entretiens : la sécurité des personnes et les risques de conflits ne font pas partie des obstacles principaux aux investissements privés dans les pays africains.

Concernant la stabilité du plus haut niveau de l'État, cette conclusion va dans le sens des travaux de Easterly et Pennings (Easterly & Pennings, *Shrinking dictators: how much economic growth can we attribute to national leaders ?*, 2018). Ils montrent que les leaders nationaux n'ont pas d'impact fort sur la croissance (positive ou négative) de leur pays.

Concernant la sécurité des biens et des personnes, la plupart des entreprises indique être en mesure de gérer ces situations complexes, en prenant les mesures de protection adéquates. Là encore, le principal impact est le surcoût associé, qui n'est pas favorable à la compétitivité de l'activité économique.

b) Les financements

C'est sans doute le point le plus contre-intuitif de notre enquête : les financements ne constituent pas le besoin le plus pressant des entreprises actives en Afrique. Deux raisons peuvent expliquer cette affirmation :

- la faiblesse des taux d'intérêts. Depuis 2009, les taux d'intérêts mondiaux sont à des niveaux extrêmement bas, inférieurs à 2%. La rentabilité du capital est donc plutôt

faible s'il est placé sur des marchés financiers européens, tandis que le coût de l'emprunt est limité ;

- l'attractivité particulière des marchés africains : l'Afrique est régulièrement présentée comme un marché dont la croissance ne peut qu'être forte à long terme (Kaberuka & Leke, 2016). Les entreprises que nous avons rencontrées ont toutes insisté sur le potentiel de développement qui existe pour elles en Afrique, quel que soit le secteur. Pour certaines d'entre elles, l'Afrique est même le seul marché en croissance, qui va parfois jusqu'à compenser les pertes de vitesse de leur activité sur d'autres continents.

La conséquence peut être résumée en une phrase : un bon projet sera financé. Une entreprise qui est prête à développer un projet en Afrique, à prendre en charge des démarches administratives lourdes, à y consacrer du personnel (expatrié ou local) n'aura pas de problèmes à lui trouver un financement. Un de nos interlocuteurs étrangers nous confiait d'ailleurs qu'il est toujours surpris que les entreprises soient aussi frileuses en Afrique et qu'elles ont tendance à trop se focaliser sur les obstacles.

Qu'en déduire ? Que la politique d'aide au développement ne vise pas la meilleure cible quand elle oriente son budget vers le financement de projets liés à des activités marchandes (énergie, transport). Une seule des entreprises que nous avons rencontrées nous a confié que la présence d'un bailleur dans un financement de projet jouait un rôle décisif dans sa prise de décision : la présence d'un bailleur dans un projet apporterait une garantie supplémentaire du sérieux avec lequel le projet serait mené.

Nos entretiens avec des entreprises, mais aussi des administrations, des hommes politiques, des ONG, ont permis de mettre en lumière un paradoxe : l'aide française au développement agit dans un sens qui fait peu pour résoudre les difficultés que vivent les entreprises. L'aide française n'apparaît donc pas, dans ce domaine, comme un facteur de transformation des pays aidés, notamment parce que ses outils, principalement des prêts, ne sont pas adaptés pour résoudre des problèmes qui demanderaient plutôt la mise à disposition de moyens humains. Au contraire, les prêts de l'aide française se place en concurrence avec d'autres bailleurs de grands projets et avec le secteur privé qui seraient en mesure de financer un certain nombre d'initiatives.

La France ne peut pas tout faire simultanément : il faut donc proposer de réorienter la stratégie de l'aide française au développement. C'est l'objet de la dernière partie de ce mémoire, qui s'attache à formuler des propositions concrètes.

Partie III - Une nouvelle stratégie pour l'aide publique française au développement

Au début de notre travail, notre pilote nous a donné le conseil suivant : à chaque entretien, nous avons intérêt à demander ce que notre interlocuteur entend par le terme "aide au développement" et quels sont, de son point de vue, les objectifs de cette aide. Arrivés au terme de notre travail, nous ne sommes pas certains qu'au cœur des pouvoirs publics français, il y ait une vision claire et unifiée de ce qu'est l'aide au développement et de ce que doivent être ses objectifs.

Dans les pages qui suivent, nous voudrions apporter notre contribution au débat sur l'aide publique au développement en détaillant, dans un premier temps, l'esprit général d'une politique française d'aide au développement qui aurait pour finalité le développement économique autonome de l'Afrique. Ensuite, nous présenterons deux ensembles de solutions que nous jugeons prioritaires : l'aide aux administrations et le soutien à l'enseignement supérieur et professionnel. Enfin, nous proposerons des économies possibles afin de financer ces nouvelles priorités, ainsi qu'un calendrier pour l'implémentation de cette nouvelle stratégie.

L'aide française au développement agit principalement sous forme de prêts bonifiés finançant des projets précis. Elle ne cherche pas nécessairement à agir sur les freins au développement économique qui ont été identifiés précédemment. Nous l'avons vu : les entreprises mettent en avant la faible performance du système juridique, fiscal, administratif, ainsi que la qualité des systèmes de formation de ces pays. En une phrase, les entreprises plaident pour un renforcement des capacités fondamentales des États.

Nos propositions portent sur l'aide aux administrations publiques et à l'enseignement professionnel et supérieur. Elles s'inscrivent par ailleurs dans une nécessité plus large de reconstruire une assistance technique française forte, et ce pour deux raisons. D'une part, les prêts offrent une capacité d'action limitée dans les pays avec une dette souveraine peu solvable. D'autre part, les effectifs français dans les pays africains sont faibles : il faut constater, par exemple, que les effectifs de la GIZ au Bénin ou en Mauritanie sont bien plus importants que les effectifs français, alors que ces deux pays sont des priorités revendiquées de l'aide française. Dans tous les cas, il faut que les pays « prioritaires » bénéficient d'un effort en ressources humaines positionnées sur place, au moins une partie de l'année.

1) Esprit général d'une stratégie française

Avant de proposer des priorités en termes de secteur ou d'instrument, il est indispensable de clarifier la raison d'être de notre politique d'aide au développement. Pourquoi intervenons-nous en Afrique ? Que voulons-nous y faire ? Quelles sont les limites que nous voulons nous imposer ?

a) La place de la France

En tant que pays, nous partons du principe que la France doit rester un acteur majeur en Afrique.

D'abord, une certaine proximité géographique, mais aussi une langue partagée et des institutions proches rendent naturelles des relations avec les pays d'Afrique, notamment francophones. Cela n'est pas le cas avec d'autres pays avec lesquels les relations sont historiquement beaucoup plus faibles (Asie centrale, Amérique du Sud, Amérique centrale par exemple).

Ensuite, la France accueille une diaspora africaine importante (des estimations recensent par exemple 300 000 Ivoiriens (Duhem, 2015) ou 120 000 Maliens (Vincent, 2013)), ce qui crée des liens humains et économiques durables et profonds. Pour le dire de façon plus directe : s'il y a une zone où la France a des atouts à faire valoir pour construire des alliances profondes, durables et profitables pour les deux parties, c'est bien en Afrique, notamment francophone.

La France peut, pour les pays africains, apparaître comme un partenaire de confiance. Sa compétence, notamment fondée sur sa bonne connaissance des réalités locales, semble reconnue. Nos entretiens nous ont montré que la France est considérée comme un interlocuteur plus bienveillant que d'autres pays. Néanmoins, nos partenaires sont évidemment vigilants sur le maintien de leur souveraineté et le passé colonial est, toujours aujourd'hui, un sujet sensible.

Ce statut d'acteur majeur se traduit par la nécessité de maintenir deux politiques :

- le maintien d'un réseau diplomatique dense : la France dispose du troisième réseau d'ambassades, devancée seulement par la Chine et les Etats-Unis (Wikipedia, 2014). En Afrique, la France dispose d'ambassades dans 47 pays ;
- le maintien des contributions d'urgence, notamment dans les domaines sanitaires et humanitaires. Nous considérons que ces contributions ne sont pas discutables.

En tant qu'acteur du développement, en revanche, nous défendons pour les administrations et les opérateurs français un rôle qui va plus loin que celui de simple bailleur de fonds. Aujourd'hui, la plus grande valeur de l'AFD se situe, selon nous, dans sa capacité à accompagner nos partenaires pour structurer des projets, au-delà du simple financement associé. Nous proposons d'aller plus loin dans le sens de l'accompagnement, en positionnant clairement l'action des opérateurs français :

- d'un point de vue sectoriel, il s'agit de se focaliser sur des actions dont le caractère transformatif est avéré et pour lesquelles la France n'est pas en concurrence aigüe avec d'autres acteurs du développement. On pourrait forcer le trait en disant que si quelqu'un d'autre est prêt à aider à notre place, c'est que notre énergie pourrait sans doute être mieux employée ailleurs ;

Effectifs de l'agence locale de l'AFD

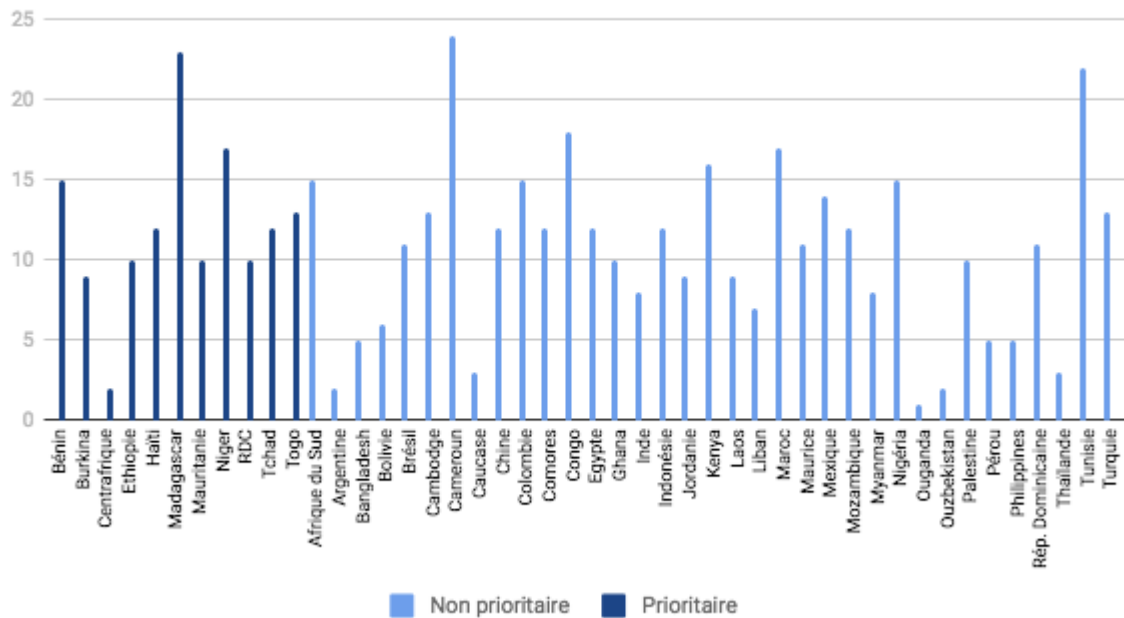


Figure 8 - Effectifs des agences locales de l'AFD dans les pays prioritaires et non prioritaires (Source: sites des agences locales de l'AFD)

- d'un point de vue géographique, il s'agit de se focaliser vraiment sur les pays prioritaires. Lors du dernier CICID, la politique française d'aide au développement a vu sa priorité africaine réaffirmée. Le document énumère à nouveau la liste des pays prioritaires, au nombre de 19⁴. Pourtant, l'examen des effectifs des agences locales de l'AFD (voir Figure 8) montre que les ressources humaines ne suivent pas cette priorisation⁵. On peut l'expliquer par une raison principale : les pays prioritaires sont généralement des pays fortement endettés, dans lesquels il n'est pas possible de prêter mais seulement d'agir sous forme de dons, ce qui limite fortement le potentiel d'activité pour l'AFD. Il n'en demeure pas moins étonnant de constater que dans certains pays prioritaires pour la France, il y a - toutes organisations de développement confondues - plus d'Allemands que de Français sur le terrain.

b) Le modèle économique et politique des pays aidés

Conformément notre démarche, nous ne prendrons pas position sur certaines questions de nature économique et politique qui relèvent, selon nous, des prérogatives des pays aidés :

- **l'ouverture aux échanges internationaux** : nous ne discutons pas ici des politiques mises en œuvre par les pays en développement pour favoriser ou pour décourager l'implantation des entreprises étrangères. Ainsi, nous ne prenons pas position sur la question de la régulation des échanges par des barrières (tarifaires ou non), ou celle des restrictions à l'implantation des entreprises étrangères, questions très largement abordées par la littérature. Tout au plus pouvons-nous répéter que certaines

⁴ Dont 18 sont en Afrique.

⁵ Effectif moyen d'une agence d'un pays prioritaire : 12 personnes. Effectif moyen d'une agence d'un pays non prioritaire : 11 personnes.

entreprises interrogées ont estimé que certaines règles, comme l'obligation de créer une *joint-venture* en y restant minoritaire pour pouvoir investir dans le pays, ne constituaient pas en elles-mêmes des freins rédhibitoires pour l'investissement étranger ;

- **la politique vis-à-vis des grandes entreprises** : l'échantillon des entreprises interrogées souffre d'un biais de taille, puisque la majeure partie des entreprises sont des grands groupes. Par conséquent, il est naturel que les entreprises interrogées plaident pour une formalisation de la conduite des affaires dans des pays où l'économie informelle est importante. On peut penser que ces grands groupes pourraient, sous certaines conditions, contribuer au développement de petites et moyennes entreprises locales. On peut à l'inverse estimer que la présence de grandes entreprises pourrait asphyxier le tissu économique de plus petite taille ;
- **le marché visé par les entreprises locales** : les économies doivent-elles avoir pour but d'exporter les produits sur lesquelles elles sont compétitives en important les autres (il a été avancé qu'exporter pouvait favoriser l'accroissement de la productivité (Van Biesebroeck, 2005), ou d'abord tenter d'atteindre une autosuffisance ?
- **le degré d'intervention du gouvernement** : nous ne prenons pas position entre une économie dirigée (à l'instar du Rwanda ou de l'Éthiopie) et une économie plus libérale, où l'intervention de l'Etat serait réduite.

c) Des stratégies régionales ?

Nous ne le répéterons jamais suffisamment, parler de "l'Afrique" n'a pas de sens tant les situations des différents pays sont variées. Pendant que Peugeot installe une usine d'assemblage de voitures en Namibie, le Mali est dans une crise qui n'en finit plus. Évidemment, les stratégies d'aide au développement ne peuvent pas être les mêmes dans ces situations. La stratégie que nous développons ici – celle du développement économique – ne prétend pas être pertinente pour l'ensemble des situations.

Dans cette hétérogénéité globale, apparaissent néanmoins des sous-régions plus homogènes. On peut par exemple citer :

- le Sahel, qui regroupe au moins le Mali, le Niger, le Burkina Faso, et le Tchad ;
- les pays francophones côtiers ;
- l'Afrique de l'Est anglophone ;
- l'Afrique australe.

Pour ces ensembles, des stratégies similaires et cohérentes peuvent être mises en place et nos propositions s'adressent en premier lieu aux pays à revenus intermédiaires, comme les pays francophones côtiers.

2) Aider les administrations

L'amélioration du climat des affaires demande des politiques publiques de meilleure qualité, un objectif que les prêts seuls ne permettent pas d'atteindre. Nous avons acquis deux convictions :

- la faiblesse de l'administration ne provient pas simplement d'un manque de financement (qu'il soit assuré en prêts ou en dons) ; et il est bien plus utile de contribuer à la formation des fonctionnaires ;
- pour les cas où un financement serait nécessaire (par exemple pour construire un tribunal ou assurer la formation des juges), calculer un "rendement" n'a pas vraiment de sens, ce qui disqualifie le prêt comme outil de financement.

a) *État d'esprit : ce que l'aide aux administrations doit être... et ce qu'elle ne doit plus être*

i) Inverser le processus pour garantir l'absence d'ingérence

L'aide aux administrations consiste à accompagner un pays dans la construction et le renforcement de ses politiques publiques. Nous tenons à préciser dès à présent que ce que nous proposons doit être à l'opposé de ce qui a pu avoir lieu dans le passé, c'est-à-dire des propositions insistantes, qui peuvent être considérées comme de l'ingérence. De même, il ne s'agit pas d'imposer nos projets aux pays africains. Ainsi, deux outils doivent, selon nous, être évités car ils sont compliqués à manier :

- l'aide conditionnée, débloquée par le bailleur à condition que certains objectifs soient remplis, pratiquée notamment par l'Union européenne. Nos discussions avec des personnalités politiques, administratives ainsi qu'avec des personnes de la société civile font apparaître que cette pratique est mal perçue. Elle peut être vue, par certains, comme une forme de chantage. Sans la disqualifier complètement, nous pensons qu'elle doit *a minima* être maniée avec la plus grande précaution ;
- la pratique qui consistait à détacher un fonctionnaire français comme conseiller spécial des plus hautes autorités des États africains, notamment auprès de la Présidence, n'a plus de sens aujourd'hui.

Nous proposons d'inverser la démarche. Ce sera à l'AFD, appuyée par les administrations françaises, de développer un catalogue de services envers les pays africains, pour les accompagner dans l'amélioration de la qualité des services publics. Face à cette offre, les pays africains volontaires choisiront les domaines qu'ils jugent prioritaires et, à partir des services proposés par l'AFD, un effort de contextualisation et d'adaptation aux spécificités locales devra être effectué par les équipes en charge du projet afin d'apporter exactement le service utile au pays sur la base des demandes de l'administration locale.

ii) Privilégier le temps long par rapport aux projets courts

Ce type d'aide au développement nécessite de repenser le fonctionnement des projets, qui sont aujourd'hui l'*alpha* et l'*omega* du fonctionnement de l'AFD et de la Banque Mondiale. Actuellement, les projets d'aide à la gouvernance qui existent sont avant tout des missions de conseil, menées par des "commandos" qui sont présents dans les pays pour des durées limitées. Nous pensons au contraire que les projets de soutien aux administrations publiques doivent s'inscrire sur des durées longues pour avoir de l'effet. Les travaux sur le système judiciaire au Sénégal nous ont montré qu'un projet réussi réclame une phase pilote, une tentative de passage à l'échelle puis une généralisation. En s'additionnant, ces phases peuvent représenter près d'une décennie.

L'AFD dispose aujourd'hui d'un département d'aide à la gouvernance. Son ampleur, doit selon nous, être décuplée et son mode de fonctionnement doit être adapté aux spécificités de ce

type d'aide. La GIZ, institution allemande de coopération technique, réalise ces missions avec un succès notable. C'est, nous le pensons, un exemple à suivre pour la France. La GIZ a un budget de 2,4 milliards d'euros et emploie environ 20 000 personnes dans 120 pays, ce qui est sans comparaison avec les capacités françaises actuelles en la matière.

iii) Privilégier les projets opérationnels

De manière générale, notre conviction est que les projets les plus pertinents seront des projets très concrets. Nous insistons sur deux points :

- les fonctionnaires envoyés doivent être des opérationnels, ou avoir une expérience opérationnelle très récente ;
- les missions de conseil ne s'improvisent pas : les fonctionnaires envoyés pourraient recevoir une formation à ce genre de missions.

Ce type d'aide, que nous proposons de généraliser et d'amplifier, existe dans le domaine de la sécurité et de la Défense, à travers la Direction de la coopération de sécurité et de défense. Cet organisme met des formateurs à disposition des administrations de sécurité publique et de défense des pays pour les aider à améliorer leurs capacités. Par exemple, dans de nombreux pays, les formateurs des forces de sécurité intérieures sont eux-mêmes formés par des gendarmes ou policiers français. Cela nous semble vertueux et ne s'apparente pas à de l'ingérence. Enfin, les pays semblent être très demandeurs de ce type de soutien.

b) Les quatre types d'action d'aide aux administrations

Nous proposons de mettre en œuvre cette stratégie, davantage basée sur le partenariat, à travers quatre types d'actions.

i) L'appui aux politiques publiques

Il s'agit de mener des projets de renforcement des administrations sur des politiques publiques précises et délimitées. Par exemple, la France pourrait proposer son aide pour accompagner les pays africains dans la digitalisation de la collecte de l'impôt. Une équipe-projet mixte pourrait être constituée pour bénéficier des expériences françaises en la matière. Ici, l'effort d'adaptation consistera notamment en la prise en compte de l'opportunité du paiement mobile, très utilisé en Afrique, dans l'implémentation de la solution concrète.

Il pourrait également être intéressant d'aider nos partenaires à mettre en place des « delivery units », comme le proposait Terra Nova dans une note (Bouzidi & Hardy, 2017). Ces « delivery units », *“équipes en charge de vérifier, souvent sous la direction des plus hautes autorités de l'Etat, la réalisation d'un certain nombre d'objectifs politiques considérés comme prioritaire”*, seraient ensuite entièrement animées et gérées par les fonctionnaires locaux.

Nos interlocuteurs ont parfois reproché à la France d'être trop peu dans la co-construction, citant en exemple la coopération allemande : il s'agit là d'un point de vigilance.

ii) La formation des fonctionnaires

L'aide à la formation des fonctionnaires pourrait être renforcée, notamment dans les secteurs de l'éducation, de la justice et des douanes.

Pour mener ces formations, les Écoles Nationales à Vocation Régionale (ENVR) dans le domaine militaire sont un modèle intéressant, en particulier parce qu'elles opèrent sur place. Nous avons pu mesurer l'aigreur que suscitent des formations “offertes” par la France à des

fonctionnaires locaux, mais qui exigent des déplacements coûteux (transport, séjour, restauration) qui donnent l'impression que les fonds comptabilisés comme de l'aide publique au développement reviennent majoritairement dans les structures d'accueil françaises. Certains projets dans d'autres domaines vont d'ores et déjà dans ce sens, par exemple l'appui au système judiciaire en Côte d'Ivoire et au Sénégal, avec un effort sur la formation initiale et continue du personnel du Ministère de la Justice.

iii) L'assistance à maîtrise d'ouvrage

La valeur de l'AFD se situe, nous le pensons, dans la structuration et l'accompagnement des grands projets. Plusieurs interlocuteurs ont affirmé qu'il était arrivé qu'un pays accepte un taux plus élevé parce qu'il était fourni par l'AFD, ce qui lui garantissait un meilleur accompagnement. Améliorer les projets qu'elle accompagne est dans l'ADN de l'AFD : c'est ce qui justifie le recours à ses fonds plutôt qu'à des capitaux privés.

C'est pourquoi il nous paraît difficilement compréhensible que lorsque l'AFD finance un projet, elle mette en concurrence différents acteurs (par exemple Expertise France, ses équivalents étrangers et des entreprises privées) pour en assurer la maîtrise d'ouvrage. L'assistance à maîtrise d'ouvrage "made in France" nous semble au contraire devoir faire partie intégrante d'un projet financé par l'AFD.

iv) La coopération décentralisée

Pour garantir que l'appui aux administrations se fait sur de l'opérationnel et ne se limite à définir des stratégies, un type d'action intéressant est la coopération décentralisée associant acteurs publics non-étatiques. Cette coopération a plusieurs avantages :

- elle favorise une coopération entre opérationnels dans des secteurs variés (hôpitaux, pompiers, justice, etc.) ;
- elle désamorce la critique postcoloniale, qui considère les interactions avec les administrations françaises au plus haut niveau comme une ingérence ;
- elle contrebalance la tendance au centralisme qui découle de la structure actuelle de l'aide au développement. En effet, les projets sont discutés dans les capitales africaines entre l'agence de l'AFD et l'administration centrale de l'Etat et les fonds sont débloqués par une décision prise à Paris.

3) Le soutien à l'enseignement professionnel et supérieur

a) Sur place, l'intervention française se limite à l'enseignement primaire et secondaire

L'aide française au développement s'est jusqu'à présent concentrée essentiellement sur le soutien à l'enseignement primaire et secondaire, à travers deux vecteurs : les établissements français à l'étranger et l'action de l'AFD.

Les établissements français à l'étranger sont un vecteur d'influence majeur pour la France : avec 500 établissements dans 137 pays, ce réseau scolarise 340.000 élèves, parmi lesquels 64% ne sont pas français. Dans les pays francophones, les établissements français sont considérés comme une référence. Cependant, ce réseau est limité en taille et concerne essentiellement l'élite.

Les projets AFD tentent, au contraire, de toucher toutes les catégories de la population, y compris les plus défavorisées. Ils ne peuvent pas concerner l'ensemble de la population d'un pays car ce serait un défi immense compte tenu de la démographie des pays africains. Concrètement, comme nous l'a dit un interlocuteur, si l'on construit 10% des collèges d'un pays, c'est utile. Néanmoins, les 90% qui restent à construire demandent un passage à l'échelle qui est insoluble financièrement et, qui dans les faits, ne se produit pas. L'intention est louable et nous n'imaginons pas de délaissé ce sujet stratégique pour l'avenir des pays africains, mais est-ce le rôle de l'aide bilatérale française, dont la force de frappe est limitée ? Nous pensons qu'en la matière, les institutions multilatérales sont les mieux placées pour agir directement à l'échelle, du fait de leur capacité de financement plus importante.

b) Vers une offre d'enseignement supérieur sur place

Nous proposons que la France développe une offre d'enseignement professionnel supérieur dans les pays africains. Ce choix, qui bénéficierait tant à nos partenaires qu'à nous-mêmes, soulagerait le système d'accueil d'étudiants étrangers en France, système qui ne parvient pas à satisfaire toutes les demandes. Surtout, il y a des initiatives existantes qui ne demandent qu'à être encouragées.

i) Les besoins exprimés par les acteurs locaux

Nous pensons que la France a la capacité de répondre à l'enjeu de formation des élites techniques et dirigeantes des pays africains, car cela concerne des volumes d'élèves plus limités. Le sujet est brûlant : nos discussions sur l'enseignement supérieur sénégalais nous ont révélé un système en crise, avec 150 000 étudiants actuellement scolarisés mais 750 000 attendus en 2030. La formation n'est en outre pas en adéquation avec le marché du travail, puisque l'université concentre 30% des effectifs dans la filière lettres et produit, par exemple, 2 600 géographes diplômés chaque année.

Comme les entreprises l'ont indiqué, la formation d'opérateurs et d'employés n'est pas un obstacle, car celle-ci peut être prise en charge par l'entreprise. En revanche, il est difficile de recruter des profils d'ingénieurs et des dirigeants locaux, qui sont, dans un certain nombre de pays, insuffisamment formés par le système local.

ii) La plus-value pour la France

La France a également des intérêts multiples à développer de tels dispositifs :

- améliorer l'image de la France ;
- consolider la francophonie, à l'heure où de nombreux cursus sont en anglais. Il est d'ailleurs intéressant de noter le succès des MOOCs auprès des étudiants africains (Michel, 2014) ;
- former une élite aux références culturelles proches et développer des liens amicaux propices à de futures coopérations entre la France et les pays d'Afrique.

De plus, si des étudiants africains sont accueillis dans les universités et grandes écoles françaises depuis des décennies, ce dispositif présente trois limites :

- la capacité d'accueil est limitée : dans le cas du Sénégal, Campus France a reçu 19 000 demandes et accepté environ 3000 dossiers ;
- la formation dispensée a une portée universelle ou française et n'est donc pas forcément adaptée au contexte local des pays d'Afrique. Quel est l'intérêt d'une

formation en agronomie en France pour un agronome qui entend travailler dans un pays africain ?

- une partie des étudiants reste dans les pays où ils ont été formés car le retour est difficile : salaire plus faible, réseau limité et opportunités moins attractives.

iii) Notre proposition : des implantations mixtes dans les pays africains

Tous ces éléments incitent la France à diriger son aide au développement sur des dispositifs d'enseignement supérieur, par exemple par la création de campus français en Afrique. Ces campus pourraient également contribuer à former les fonctionnaires. En assurant la formation dans les pays, le risque de fuite des cerveaux serait diminué.

Nous proposons que la France favorise la création et le développement d'au moins 4 à 6 campus français de haut niveau en Afrique, à vocation régionale et dans des domaines pertinents pour le développement de l'Afrique. Les diplômés délivrés devront être les mêmes que ceux délivrés en France. Les équipes professorales devront mélanger professeurs français et professeurs locaux. Enfin, les cursus devront être adaptés pour former les futurs diplômés au monde professionnel de la sous-région dans laquelle ils seront amenés à exercer.

Des initiatives existent actuellement, mais elles ne sont pas soutenues par les institutions françaises de développement. On peut citer notamment :

- BEM Dakar, une école de management que nous avons visitée lors de notre déplacement à Dakar. Développée à l'initiative d'un universitaire sénégalais formé en France, elle a été soutenue par l'école de management de Bordeaux, puis intégrée ensuite au groupe d'écoles françaises Kedge. Elle n'a jamais reçu de soutien financier de la France. Simultanément, l'ambassade de Chine met à disposition gratuitement des professeurs de chinois. Son corps professoral comprend une moitié d'enseignants sénégalais et une moitié d'enseignants français ;
- l'Emines, une école d'ingénieurs implantée au Maroc, qui a été développée par des professeurs de l'Ecole des Mines de Paris. Elle a vu le jour grâce à l'implication de hauts responsables de l'école parisienne tentés par cette aventure, qui ont eu la latitude suffisante pour mener ce projet en parallèle de leurs fonctions. Cette école n'a pas reçu de soutien financier ni d'appui diplomatique de la France. Elle contribue, pourtant, par la mutualisation des professeurs, par des voyages d'études croisés et par des conventions de stage à renforcer les liens entre le Maroc et la France.

c) Le soutien à l'enseignement professionnel : répliquer des exemples locaux réussis

Nous pourrions multiplier, aussi, des projets comme le centre de formation aux métiers portuaires de Dakar. Ce centre des formations du niveau Bac Pro au niveau Bac+2 et est un formidable succès. Les deux-tiers de son financement proviennent d'entreprises du secteur privé actives dans les métiers portuaires et dans la logistique. Le dernier tiers a été financé par l'Etat sénégalais, sur des fonds provenant de bailleurs dont l'AFD. Un tel centre forme chaque année un millier d'élèves. L'insertion sur le marché de l'emploi est excellente car les effectifs de chaque filière sont revus chaque année en fonction des besoins des entreprises qui siègent au conseil d'administration.

4) Comment financer nos propositions ?

Pour financer nos propositions détaillées ci-dessus, nous estimons que les économies suivantes pourraient être réalisées.

a) Diminuer les bonifications des prêts de l'AFD hors de l'Afrique

Cette diminution se ferait de façon progressive, et porterait notamment dans les zones hors Afrique dans lesquels les prêts constituent la majorité des opérations. Ôter la bonification n'empêcherait pas de prêter à un taux d'emprunt très favorable, pour deux raisons :

- l'AFD se finance à un taux proche de celui de l'État français, ce qui lui permet de prêter à son tour aux pays à revenu intermédiaire à des taux inférieurs au taux souverain du pays bénéficiaire ;
- pour ces zones, la valeur ajoutée de l'AFD doit se situer dans la structuration et l'accompagnement des projets, et non pas dans le financement.

b) Gel de la contribution à la Banque Mondiale

Nous proposons de geler la contribution française à la Banque Mondiale. Cette proposition peut sembler curieuse, tant l'influence de la Banque Mondiale est grande. Cependant, nous proposons cet arbitrage pour deux raisons :

- sur le terrain, la Banque Mondiale a l'image d'une organisation dispendieuse. Par ailleurs, les salaires y sont très importants : des mesures de sobriété devraient être mises en œuvre ;
- au siège, l'influence de la France serait toute relative, comme nous l'ont confirmé plusieurs interlocuteurs. Le poids politique semble être bien moindre pour la France qu'il ne l'est, par exemple, pour le Royaume-Uni. L'influence de la France à la Banque mondiale ne nous semble pas proportionnée à l'implication financière importante de la France.

c) Moratoire sur les annulations de dette

Comme décrit plus haut, les processus d'annulation de dette n'ont pas amélioré la solvabilité des pays d'Afrique auxquels une annulation de dette a été consentie. Au contraire, ces pays se sont à nouveau endettés, mais cette fois auprès de bailleurs privés qui n'ont pas les mêmes obligations vis-à-vis de la communauté internationale. En réalité, la France a simplement effacé une créance, renonçant au passage à un pouvoir d'influence légitime. Le solde des opérations d'annulations de dette est donc négatif, sur tous les tableaux.

d) Synthèse

Tableau 2 - Economies et dépenses proposées

Économies	Dépenses supplémentaires
Ralentir progressivement le rythme des prêts subventionnés par l'AFD (coût total par an en 2017 : environ 200 M€) :	Implantation de 4 à 6 campus français en Afrique : + 40 millions par an dans 5 ans

- 80 millions par an dans 5 ans	(frais de fonctionnement)
Geler la contribution à la Banque Mondiale	Soutien à la formation professionnelle : Prêts affectés à cet objectif
Ne plus lancer d'annulation de dette	Programmes de renforcement de capacités du secteur public : 400 ETP mis à disposition + 40 millions par an dans 5 ans

5) Positionnement des différents acteurs concernés par nos propositions

Nous nous sommes interrogés sur la capacité de nos propositions à être soutenues par les différentes parties prenantes, afin d'en garantir, sous réserve d'une impulsion politique, une mise en œuvre harmonieuse.

Le Ministère de l'Economie et des Finances semble en mesure de soutenir ces propositions. En effet, nous proposons d'envisager autrement notre aide à l'Afrique qu'à travers les seuls prêts. Ces derniers sont régulièrement l'objet de réserves de la part de Bercy, qui considère que la plupart des pays africains sont déjà trop endettés et que cela fait planer un risque sur la solvabilité de l'AFD. Enfin, nous pensons que nos propositions ne sont pas de nature à induire une baisse des exportations françaises en Afrique.

Concernant le Ministère chargé des Affaires Étrangères, le souvenir du quasi-abandon de la coopération reste douloureux, et le Ministère semble peu à l'aise avec le fait d'agir en Afrique sous forme de prêts. Les projets d'aide au renforcement des capacités publiques semblent souhaités par ce ministère, tandis que l'action proposée en matière de formation professionnelle et supérieure renforce l'influence française, qui est un thème cher au Quai d'Orsay. Deux demandes de ce ministère, en particulier concernant les zones de crise, ne sont pas directement résolues par nos propositions : la capacité à faire plus de dons dans certains pays d'Afrique – nous proposons de fournir des ressources humaines – et la capacité à agir rapidement sur de petits projets, notamment au Sahel.

L'AFD, opérateur sous tutelle des deux ministères cités précédemment, est moins à l'aise avec ce que nous proposons. Le mode de fonctionnement « prêts pour faire des projets importants » reste très ancré culturellement dans les équipes. Néanmoins, certains de nos interlocuteurs ont montré de l'intérêt pour nos propositions, jugées originales. Le vrai risque concernant l'AFD est qu'à travers nos propositions, de nouveaux objectifs lui soient fixés sans ordre de priorité par rapport aux objectifs existants.

Nous avons le sentiment que les hommes et femmes politiques français seraient en faveur de nos propositions, car elles sont à la fois lisibles et explicables et basées sur un diagnostic partagé. Le seul risque que nous voyions est celui de la mesure de l'efficacité et du caractère « quantifiable » des réalisations, notamment concernant les projets d'appui à l'amélioration du climat des affaires.

Les entreprises internationales seront, elles, bien évidemment en faveur de nos propositions puisqu'elles répondent aux problèmes soulevés. La diminution des prêts-projets peut néanmoins être modérément apprécié par des entreprises françaises dont l'activité internationale dépend beaucoup des projets AFD, notamment dans le secteur du BTP. Les entreprises africaines n'ont pas manifesté d'hostilité particulière vis-à-vis de nos propositions, car elles ne semblent pas créer de concurrence déloyale au profit des entreprises internationales.

Les organisations non gouvernementales, si elles demandent une augmentation de l'aide, soutiennent aussi l'évolution progressive vers des finalités utilisant d'autres modalités que les prêts-projets. Les ONG, qui sont les principaux acteurs des projets de faible montant (moins de 10 M€), sont perplexes sur la tendance à l'augmentation de la taille des projets. Par ailleurs, les ONG considèrent qu'elles sont légitimes pour accomplir plus de tâches au profit des bailleurs de fonds de développement, ce qui est tout à fait envisageable dans le cadre de la coopération décentralisée que nous proposons d'encourager.

Les dirigeants africains demandent que l'aide française soit augmentée afin d'assurer la bonne santé budgétaire des Etats. Nos propositions ne concernent pas cette demande mais portent sur deux autres points considérés comme importants par nos interlocuteurs : la co-construction des projets et la prise en compte des réalités du terrain. Nous proposons en effet de faire évoluer la posture de l'aide française, pour définir avec les pays les priorités en matière de renforcement des services publics. Cela n'a pas toujours été le cas, et la constitution d'équipes mixtes – composée de fonctionnaires français et africains – apporte de bonnes garanties en la matière. Enfin, nous pensons que l'implantation de campus dans les pays africains peut répondre à la question de l'adaptation de l'action de la France aux spécificités locales, puisqu'il ne s'agira plus de former tout le monde de la même façon, à Paris.

6) Calendrier

Nos propositions ont vocation à être mises en place dans un délai de cinq ans.

Les premières mesures à prendre de façon immédiate sont de geler notre contribution à la Banque Mondiale et de ne plus lancer de nouveaux processus d'annulation de dettes.

Par ailleurs, les subventions aux prêts de l'AFD hors de l'Afrique ont vocation à décroître progressivement pendant les cinq années, en commençant par les projets les plus éloignés de la stratégie décarbonée de l'AFD ou ceux où la concurrence relève plus du marché normal que de l'aide au développement.

La reconstruction d'une capacité française d'appui aux politiques publiques de nos partenaires doit commencer immédiatement, tant le chantier est vaste. La constitution d'une offre de sujets sur lesquels nous proposons à nos partenaires de travailler devra être achevée au bout de la 1ère année, afin de lancer les premières initiatives à la fin de la deuxième année.

En matière d'enseignement professionnel et supérieur, nous proposons le lancement d'un campus par an pendant les cinq années, répartis harmonieusement sur le continent africain en fonction des besoins locaux. Par ailleurs, les financements pour les centres de formation professionnels gérés par le secteur privé pourront être mis à disposition de façon immédiate, en fonction de la demande.

Conclusion

Après ces huit mois d'échanges et de réflexion, nous sommes convaincus que l'aide au développement de la France à l'Afrique est une politique primordiale. Au-delà des objectifs humanistes, nous avons intérêt à ce que l'Afrique aille mieux en se développant. L'Afrique est aujourd'hui très hétérogène, et notre action doit être adaptée à chaque situation.

Dans ce contexte, il faut reconnaître que l'AFD est un atout exceptionnel, du fait de la compétence de ses équipes et de son expérience en Afrique. À l'heure de la transition écologique, la légitimité de cet opérateur n'est pas questionnée par notre travail. Les objectifs fixés à cette agence sont en revanche trop nombreux et parfois contradictoires.

En matière de développement économique de l'Afrique, le propos des grandes entreprises internationales est éclairant : elles souhaitent que les États africains soient forts et stables. Pour elles, la condition de l'investissement et de la création d'emplois en Afrique est que les règles du jeu soient prédictibles. Par ailleurs, la faiblesse de la formation professionnelle et de l'enseignement de niveau supérieur est presque systématiquement mentionnée. Évidemment, le développement économique par une politique d'attractivité n'est pas pertinent partout, mais cela nous semble être particulièrement intéressant pour l'Afrique francophone côtière.

Pour répondre à cet enjeu, que peut faire la France ? Il faut d'abord préciser ce que la France ne doit pas faire : insister pour transposer un modèle de gouvernance « à la française » en Afrique ou prendre une posture de « grand frère » quand elle fait de l'assistance technique auprès des administrations africaines. Cela serait perçu, de façon légitime, comme une tentative d'ingérence.

Ainsi, l'appui au secteur public pour améliorer le climat des affaires doit être une proposition de la France vers l'Afrique. Cette proposition doit prendre en compte de façon profonde les facteurs culturels locaux et les experts français doivent travailler avec nos partenaires africains dans une posture d'écoute et de respect mutuel.

En matière d'enseignement supérieur, la construction de campus d'écoles d'ingénieurs et de commerce françaises localement nous semble être une proposition génératrice de valeur pour l'ensemble des parties. Quant à la formation des techniciens et techniciens supérieurs, les centres de formation gérés par les filières industrielles devraient être multipliés et financés, en partie, par des prêts de l'AFD.

Cette action de la France a un coût : nous proposons de geler notre contribution aux bailleurs de fonds internationaux et de réduire progressivement la bonification des prêts consentis par l'AFD aux pays hors de l'Afrique.

Ajouter des objectifs à un opérateur de l'État est toujours chose aisée ; en enlever est plus délicat. C'est néanmoins la condition de la clarté de notre politique et de son efficacité.

Etude de cas : le Sénégal, bilan d'un déplacement à Dakar

Histoire politique

À peine deux ans après l'indépendance du 20 août 1960, le président du Conseil est accusé de tentative de coup d'Etat et envoyé en prison avant d'être gracié par le président Senghor en 1974. Le multipartisme n'est autorisé qu'en 1976. Des tensions existent avec les pays voisins : entre la Casamance et la Guinée-Bissau, ou entre le Sénégal et la Mauritanie qui refusent réciproquement d'accueillir les communautés originaires du pays voisin. Par ailleurs, à l'intérieur du pays, il y a un mouvement séparatiste en Casamance. Néanmoins, le pays est considéré comme stable. Quatre présidents se sont succédés : Léopold Sédar Senghor (1960-1980), Abdou Diouf (1981-2000), Abdoulaye Wade (2000-2012, première alternance) et Macky Sall (depuis 2012, nouvelle alternance).

Situation générale du Sénégal

Le pays est en forte croissance (6-7 % par an) et constitue un vrai pôle régional. Il accueille notamment un nombre important d'étudiants de la « sous-région ». Le Sénégal est également le siège de la Sonatel, qui est l'opérateur téléphonique majeur pour le Sénégal, mais également le Mali, la Guinée, la Guinée-Bissau, et le Sierra Leone. Avec un PIB autour de 1000 \$ par habitant, le Sénégal pourrait bientôt ne plus être éligible à la tranche concessionnelle des bailleurs de fonds.

Toutefois, l'économie du pays reste majoritairement informelle (jusqu'à 97 % du PIB selon un de nos interlocuteurs), ce qui limite la base fiscale puisque seule l'économie formelle génère des recettes fiscales. L'intervention économique de l'État est vue de façon négative : « en tant qu'entrepreneur, le premier interlocuteur étatique que j'ai eu, c'est le fisc ». Certains acteurs, notamment sénégalais, critiquent également un état d'esprit peu propice à l'esprit d'entreprise. Les start-ups souffriraient d'un manque de capital-risque dans les premiers niveaux de financement.

Le Sénégal compte beaucoup sur le développement d'un important gisement gazier offshore au large de Saint Louis, à l'horizon 2020.

L'aide au développement au Sénégal et sa perception

L'aide française au développement a fait l'objet de nombreuses critiques au cours de notre déplacement. **Certaines critiques ne sont pas propres à l'aide française, mais concernent l'ensemble des acteurs du développement.** Les Sénégalais considèrent souvent que l'aide au développement est mal dépensée :

- elle alimenterait parfois directement l'économie du pays donneur (cas de formations proposées en France aux fonctionnaires sénégalais, qui devaient payer le logement et la restauration) ;
- elle serait gaspillée en frais de gestion et en conditions de vie luxueuses (grands hôtels, belles voitures) offertes aux intervenants ;
- elle conduirait les fonctionnaires sénégalais à rendre plus de comptes aux bailleurs qu'au peuple sénégalais ;

- elle pourrait représenter une forme de chantage, quand elle est débloquée à la condition que certains indicateurs soient atteints.

Dans ce paysage déjà contrasté, l'aide française est spécifiquement critiquée par nos interlocuteurs français et sénégalais. Certes, la position française est forte, avec 1,5 milliards d'euros de prêts en portefeuille, entre 10 et 20 millions d'euros de dons par an et un engagement annuel autour de 100 millions d'euros.

L'aide est perçue comme lente, peu offensive et encline à renouveler les partenariats avec ses clients classiques (dans la vallée du fleuve Sénégal, 5 projets sur 6 menés avec le même maître d'ouvrage). En particulier, l'AFD semble très ancrée sur les projets *hard*, c'est-à-dire des constructions physiques, par rapport au *soft*, c'est à dire de la mise à disposition d'expertise. Elle semble aussi encourager la centralisation du pays, déjà très forte, en ayant comme principaux interlocuteurs les ministères et les entreprises nationales.

En termes d'organisation, la répartition des rôles ne nous semble entièrement claire entre l'AFD, qui dispose d'une équipe nombreuse à Dakar (29 personnes, ce qui en fait une très grosse agence), et le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC), rattaché à l'Ambassade.

L'éducation et l'enseignement supérieur

L'état du système sénégalais

L'enseignement supérieur était l'un des deux axes que nous souhaitons creuser au cours de ce déplacement. L'ensemble des personnes rencontrées considère la formation et l'enseignement supérieur au Sénégal comme défaillants :

- 30 % des étudiants vont en faculté de lettres, la plupart ne trouve pas de travail à la sortie ;
- les entreprises se plaignent de manquer de profils de techniciens ou de titulaires de formations professionnelles de bon niveau, ou encore de compétences en développement.

Par ailleurs, avec 50 % de la population qui a moins de 18 ans, le système universitaire devra se préparer à voir ses effectifs multipliés par cinq (de 150.000 à 750.000 étudiants).

Les classes aisées désertent massivement le système sénégalais pour aller aux Etats-Unis, en France ou, pour les classes moyennes supérieures, au Maroc ou au Rwanda.

L'aide française à l'enseignement professionnel et supérieur

L'aide française en la matière consiste d'abord à accueillir des étudiants en France : 3.000 à 5.000 dossiers (parmi 19.000 demandes) sont sélectionnés chaque année par Campus France pour venir étudier en France. Elle s'attache aussi à développer des centres de formation professionnelle, en co-finançant par exemple un Centre de Formation Professionnelle pour les Métiers Portuaires, que nous avons visité.

Un projet de campus franco-sénégalais a été annoncé par les présidents français et sénégalais ; ses contours sont encore en discussion, mais il devrait impliquer, côté français, l'institut Mines Télécom, l'Institut de recherche pour le développement, l'INP Grenoble, Agreenium et des universités.

Le rôle des initiatives privées

Les initiatives privées fleurissent. Ainsi, l'école de management BEM (Bordeaux Ecole de Management) Dakar propose des bachelors et des masters sur le modèle de l'école bordelaise. Cette école placerait tous ses étudiants sur le marché du travail dès leur sortie.

L'aide au secteur public

Les avis sur ce sujet sont partagés. **Les Sénégalais critiquent parfois l'assistance technique française dans un projet** : plusieurs voix estiment que le Sénégal a les compétences nécessaires pour, désormais, se passer de l'assistance technique. En outre, les Français sont considérés comme moins aptes à la co-construction que les Allemands.

Par ailleurs, les entreprises confirment la vision d'une administration perfectible : la corruption serait une réalité, et cela pourrait toucher l'ensemble des niveaux de la structure hiérarchique administrative. Les procédures judiciaires seraient aussi fréquentes et incertaines, donnant souvent raison, par patriotisme, à la partie sénégalaise.

Dans ce contexte, l'aide française au renforcement des structures publiques est limitée.

Dans certains secteurs, l'AFD confie un budget à l'État, qui en délègue la gestion au secteur privé, notamment pour des prestations de conseil. Dans d'autres domaines, les prestations d'assistance technique sont réalisées par appel d'offres, y compris lorsqu'elle est financée par l'AFD. On peut ainsi s'étonner que l'AFD propose seulement un budget, ce qui peut conduire à financer une assistance technique d'un pays concurrent, alors qu'elle pourrait fournir une offre complète en s'appuyant sur les compétences de l'administration française ou d'Expertise France. Ce dernier n'est pas considéré comme un acteur majeur, qui se limite à mobiliser des consultants.

Relations économiques

Les relations économiques entre la France et le Sénégal sont toujours intenses. Les acteurs français estiment, peut-être avec optimisme, que la France conserve une position solide. La France serait le 1^{er} partenaire commercial, avec 15 % de part de marché. Les concurrents, pourtant nombreux, ne sont pas nécessairement vus comme des menaces :

- le Sénégal ne serait pas un pays stratégique pour la Chine. Néanmoins, la Chine détient quand même 10 % de part de marché ;
- le Maroc est jugé trop petit, alors que son influence dans les domaines de l'agroalimentaire et de la banque est palpable, et que son influence religieuse est importante.-
- la Turquie est, elle, considérée comme un concurrent économique sérieux.

Cependant, aux yeux des Sénégalais, il est clair que les avantages de la France par rapport à la concurrence sont de plus en plus ténus. La meilleure qualité fournie par les entreprises françaises est remise en doute, alors que la rapidité, la réactivité des pays émergents et la compétitivité-coût des pays émergents seraient bien supérieures.

En outre, les Sénégalais semblent avoir une sensibilité finalement assez faible vis-à-vis de l'emploi local. Ils considèrent, par exemple, que la question de la mobilisation des travailleurs locaux pour un aéroport dont la construction dure à peine onze mois n'est pas essentielle.

Bibliographie

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Business.
- Aker, J., & Mbiti, I. (2010, Juillet). Mobile Phones and Economic Development in Africa. *Journal of Economic Perspectives*, p. 25.
- Bax, P., Gongo, S., & Dlamini, L. (2017, Janvier 25). *Chinese Billions Fail to Sway Taiwan's Last Two Allies in Africa*. Retrieved from Bloomberg: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-01-24/chinese-billions-fail-to-sway-taiwan-s-last-two-allies-in-africa>
- Biseau, G. (2008, Mai 17). *Interview: "Notre dépendance au riz est un héritage de la colonisation*. Retrieved from Libération: http://www.liberation.fr/futurs/2008/05/17/notre-dependance-au-riz-est-un-heritage-de-la-colonisation_71898
- Bouzidi, A., & Hardy, A. (2017). *Vers une "Delivery Unit" à la française ?* Paris: Terra Nova.
- Charnoz, O., & Severino, J.-M. (2007). *L'aide publique au développement*. Paris: La Découverte.
- CIAN. (2016, Décembre). Les résultats 2016 de l'enquête CIAN. *Le Moci*.
- CIAN. (2018). *Présentation du CIAN*. Retrieved from CIAN: <https://www.cian-afrique.org/a-propos-du-cian/presentation-du-cian/>
- CICID. (2018). *Relevé de conclusions*. Paris.
- Collier, P., & Venables, A. (2016, Janvier 1). Urban infrastructure for development. *Oxford Review of Economic Policy*, pp. 391-409.
- Coulibaly, B. (2018, May 3). *Africa's Alternative Path to Development*. Retrieved from Project Syndicate: <https://www.project-syndicate.org/commentary/africa-industries-without-smokestacks-by-brahima-coulibaly-2018-05>
- Cui, G. (2000). Regional market segments of China: opportunities and barriers in a big emerging market. *Journal of consumer marketing*, pp. 55-72.
- Dahmani, A., & Ledjou, J.-M. (2012, Janvier). Le développement des télécommunications dans les Suds. Retour sur une décennie de diffusion des TIC en Afrique de l'Ouest et au Maghreb. *Tic & société*.
- de Hann, J., Dietzenbacher, E., & Van Ha, L. (2013, Juin 16). *Higher government wages may reduce corruption*. Retrieved from VOXEU: <https://voxeu.org/article/higher-government-wages-may-reduce-corruption>
- Dijk, M. P. (2016). Is China grabbin land in Africa ? A literature overview study. *Landac conference Utrecht*. Utrecht.
- Doing Business. (2017). *Doing Business dans les Etats membres de l'OHADA* .
- Duhem, V. (2015, Septembre 8). *La diaspora ivoirienne, tout dans les muscles*. Retrieved from Jeunes Afrique: <http://www.jeuneafrique.com/mag/262357/politique/la-diaspora-ivoirienne-tout-dans-les-muscles/>
- Easterly, W. (2007). *The White Man's Burden*. Penguin Press.
- Easterly, W., & Pennings, S. (2018). Shrinking dictators: how much economic growth can we attribute to national leaders ? *DRI Working Paper No.94*.
- Economist, T. (2016, Août 4). *Look before you leap*. Retrieved from The Economist: <https://www.economist.com/business/2016/08/04/look-before-you-leap>
- Ericsson, M. (2011, Juillet). Mineral supply from Africa: China's investment inroads into the African mineral resource sector. *Journal of the Southern African Institute of Mining and Metallurgy*.

- Expertise France. (2017). *Expertise France - Des savoir-faire au service de votre avenir*. Paris.
- Foltz, J., & Opoku-Agyemang, K. (2015, Mai 13). Do higher salaries lower petty corruption ? A policy experiment on West Africa's Highways. *Draft*.
- France 24. (2016, Octobre 6). *Ethiopie : inauguration d'un train chinois pour relier Addis Abeba à Djibouti*. Retrieved from France 24: <https://www.france24.com/fr/20161006-ethiopie-djibouti-inauguration-train-chinois-relier-addis-abeba>
- Gbadamassi, F. (2018, Mai 2). *Deborah Bräutigam: "Les Chinois sont dans une phase d'apprentissage en Afrique"*. Retrieved from Geopolis Afrique: <http://geopolis.francetvinfo.fr/deborah-brautigam-les-chinois-sont-dans-une-phase-d-apprentissage-en-afrique-187913>
- Geopolis. (2018, Mars 28). *Mozambique : l'énorme "dette cachée" fait fuir investisseurs et créanciers*. Retrieved from Geopolis Afrique: <http://geopolis.francetvinfo.fr/mozambique-l-enorme-dette-cachee-fait-fuir-investisseurs-et-creanciers-184311>
- Ifop. (2015, Septembre 23). *Les Français et la politique d'aide au développement de la France*. Retrieved from IFOP: <https://www.ifop.com/publication/les-francais-et-la-politique-daide-au-developpement-de-la-france/>
- Jin, J., & Rafferty, P. (2017, Avril). Does congestion negatively affect income growth and employment growth? Empirical evidence from US metropolitan regions. *Transport Policy*, pp. 1-8.
- Kaberuka, D., & Leke, A. (2016, Septembre 16). *Africa Still Rising*. Retrieved from Project Syndicate: <https://www.project-syndicate.org/commentary/africa-economic-potential-by-donald-kaberuka-and-acha-leke-2016-09?barrier=accesspaylog>
- Le Monde. (2018, Janvier 1). *LeMonde.fr*. Retrieved from https://abonnes.lemonde.fr/donald-trump/article/2018/01/03/donald-trump-menace-de-couper-l-aide-financiere-des-etats-unis-aux-palestiniens_5236901_4853715.html?
https://abonnes.lemonde.fr/donald-trump/article/2018/01/03/donald-trump-menace-de-couper-l-aide-financiere-des-etats-unis-aux-palestiniens_5236901_4853715.html?
- Le Monde Afrique. (2017, Novembre 20). *La Chine a-t-elle lâché Robert Mugabe ?* Retrieved from Le Monde Afrique: http://abonnes.lemonde.fr/afrique/article/2017/11/20/la-chine-a-t-elle-lache-robert-mugabe_5217598_3212.html
- Le Pays. (2017, Novembre 29). *Visite de Macron au Burkina : Les grandes lignes du Discours de Ouagadougou*. Retrieved from Le Pays: <http://lepays.bf/visite-de-macron-burkina-grandes-lignes-discours-de-ouagadougou>
- Leser, E. (2015, Juillet 12). *Les médias adorent la fondation Gates, les experts beaucoup moins*. Retrieved from Slate: <http://www.slate.fr/story/104235/medias-adorent-fondation-gates-experts-beaucoup-moins>
- Manlan, C. (2018, Mai 4). *An Amazonian Trade Strategy for Africa*. Retrieved from Project Syndicate: <https://www.project-syndicate.org/commentary/implementing-african-continental-free-trade-area-by-carl-manlan-2018-05?barrier=accesspaylog>
- Michel, S. (2014, Mai 4). *Les Moocs donnent des ailes aux Africains*. Retrieved from Le Monde Afrique: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2014/05/04/les-moocs-donnent-des-ailes-aux-africains_4411192_3212.html
- Ministère des Affaires Etrangères. (2013, Juin 19). *La France au FMI et à la Banque Mondiale*. Retrieved from France Diplomatie: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique-et-commerce-exterieur/peser-sur-le-cadre-de-regulation-europeen-et->

- international-dans-le-sens-de-nos/dans-la-gouvernance-de-l-economie-mondiale/article/la-france-au-f
- Moore, J. (2018, Mars 21). *Most of Africa's Leaders Sign On to Continent-Wide Free Trade Pact*. Retrieved from The New York Times:
<https://www.nytimes.com/2018/03/21/world/africa/trade-nigeria-south-africa.html>
- Riveline, C. (2018). *Les mauvaises tonnes avant les bonnes*. Retrieved from Riveline.net:
<http://www.riveline.net/A2.html>
- Sachs, J. (2005). *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. Penguin Press.
- Sy, A. (2015, Novembre 5). *What do we know about the Chinese land grab in Africa?* Retrieved from Brookings: <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2015/11/05/what-do-we-know-about-the-chinese-land-grab-in-africa/>
- Tilouine, J., & Benetti, P. (2017, Juillet 31). *Mégapole insaisissable, Kinshasa croît hors de tout contrôle*. Retrieved from Le Monde Afrique:
www.lemonde.fr/afrique/article/2017/07/31/megapole-insaisissable-kinshasa-croit-hors-de-tout-controle_5167155_3212.html
- Trésor. (2016, Février 10). *Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)*. Retrieved from Direction Générale du Trésor:
https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/4031_comite-interministeriel-de-la-cooperation-internationale-et-du-developpement-cicid
- Van Biesebroeck, J. (2005, Décembre). Exporting raises productivity in sub-Saharan African manufacturing firms. *Journal of International Economics*, pp. 373-391.
- Vincent, E. (2013, Janvier 18). *Qui sont les Maliens de France ?* Retrieved from LeMonde.fr:
https://abonnes.lemonde.fr/societe/article/2013/01/18/qui-sont-les-maliens-de-france_1818961_3224.html?
- Wikipedia. (2014). *Représentations diplomatiques de la France*. Retrieved from Wikipedia - L'encyclopédie libre:
https://fr.wikipedia.org/wiki/Repr%C3%A9sentations_diplomatiques_de_la_France

Annexe 1: Personnes rencontrées à Paris entre Octobre 2017 et Juin 2018

NB : les fonctions indiquées ici étaient celles des personnes mentionnées à la date des entretiens.

Sphère publique française :

- Fabienne Keller, **sénatrice du Bas-Rhin, membre du Conseil d'Administration de l'AFD**
- Jean-Pierre Marcelli, **Directeur Afrique, AFD**
- Rima Le Coguic, Directrice Transitions énergétique et numérique, AFD
- Jean-François Almanza, **Directeur Aide à la gouvernance, AFD**
- Jérôme Saulière, chef de projets à l'AFD
- Maxime de Villemandy, **chef de projet pour l'AFD en Mauritanie**
- Noor Mountassir, **Responsable pôle - Développement urbain / Gouvernance / Secteurs sociaux, AFD Bénin**
- Elisabeth Gaydon, **Responsable Suivi/Evaluation du Programme Afrique Innovation (AFD)**
- Ihssane Slimani-Houti et Stéphanie Herlin, adjointes au chef du bureau de l'**endettement international et du secrétariat du Club de Paris, Direction Générale du Trésor**
- Charlotte Gounot, ancienne adjointe au **chef du bureau de l'Afrique subsaharienne et de l'AFD, en charge de la tutelle du groupe AFD entre 2014 et 2016, DG Trésor**
- Xavier Starkloff, adjoint au chef du bureau des **institutions multilatérales de développement, DG Trésor**
- Grégoire de Warren, attaché économique et financier, **ambassade de France en Tunisie**
- Jean Marc Chataigner, **Ambassadeur, Envoyé spécial de la France pour le Sahel**
- Jérémie Petit, chef du pôle aide publique et redevabilité, **DG Mondialisation, Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères**
- Capitaine de frégate Alban, **Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense**
- Colonel Frédéric, Direction générale des relations internationales de sécurité, **Ministère des Armées**
- Cyril Robinet, responsable Afrique, **Secrétariat Général de la défense et la sécurité nationale**

Sphère publique étrangère et internationale :

- Mamadou Lamine Loum, ancien **Premier ministre du Sénégal**
- Tersius Zongo, ancien **Premier ministre du Burkina Faso**
- Bastian de Laat, évaluateur à l'OCDE, ancien évaluateur à la **Banque Européenne d'Investissement**
- Manon Archambeau, volontaire de solidarité internationale pour la **GiZ en Mauritanie**

Entreprises :

- Bruno Bensasson, **CEO ENGIE Afrique**
- Marouane Ameziane, **Directeur de la stratégie du groupe OCP, ex-analyste à la Banque Mondiale**
- Fabrice André, **Directeur des Opérations en Afrique de l'Ouest, Orange**
- Michel Reveyrand de Menthon, ancien ambassadeur et **conseiller du Président d'Orange**

- Bernard Yvetot, **Direction de la stratégie, Orange**
- Pascale Sourisse, **Directrice générale déléguée au développement international, Thales**
- Pascal Grangé, **Directeur général délégué, Bouygues Construction**
- Jean Philippe Trin, **Directeur général délégué, Bouygues Construction**
- Laurent Frileux, **Jumia Mall COO**
- Acha Leke et Jean-Christophe Mieszala, Senior Partner, **McKinsey & Company**
- Alexandre Vilgrain, PDG de **Somdiaa**, Président du Conseil Français des Investisseurs en Afrique (**CIAN**)
- Thomas Lambert, Managing Director, **Lazard**
- Pathe Dione, Président Directeur Général, **Sunu**
- David Parlongue, VP Stratégie, **CMA-CGM**
- Pavel Govciyan, Directeur Stratégie, **CMA-CGM**
- Jean de Montmarin, Directeur des activités terrestres, **CMA-CGM**
- Agnès Lemonnier-Carpentier, VP Commercial et réseau d'agences, **CMA-CGM**

ONG, Think-tanks, médias :

- Pascal Canfin, DG de WWF France, **ancien Ministre de la Coopération**
- Judith Pigneur, ancienne Présidente d'**Ingénieurs sans frontières**
- Frédéric de Saint-Sernin, Directeur Général d'**Acted**
- Joël Ruet, **Président du think tank "The Bridge Tank"**
- Matteo Maillard, **Journaliste au Monde**

Chercheurs :

- Alain Henry, ancien **Directeur de cabinet du Ministre de la Coopération** et ancien directeur des études et recherches de l'**AFD**
- Serge Michailof, ancien directeur des opérations de la **Banque Mondiale et de l'AFD**
- Pierre-Noël Giraud, **Professeur d'économie à Mines ParisTech**
- Vololona Rabeharisoa, **Professeure de sociologie à Mines ParisTech**
- Felix Boilève, **doctorant en sociologie à Mines ParisTech**, ancien de la **Banque Mondiale**
- Sylviane Guillaumont, **Professeur émérite, Université Clermont I, CERDI**
- Patrick Guillaumont, **Professeur émérite, Université Clermont I, CERDI**
- Anne-Charlotte Triplet, **Docteur en Sciences Humaines et Sociales**
- Claude Riveline, **Professeur à l'Ecole des Mines**
- Cécile Mouchel, étudiante à l'**Institut du Développement économique et Social**
- Damien Goetz, enseignant-chercheur à l'**Ecole des Mines ParisTech** et à l'**UM6P**
- Audrey Naulleau, ingénieur de recherche au **CIRAD**

Annexe 2 : Personnes rencontrées lors de notre déplacement à Dakar fin mai 2018

NB : les fonctions indiquées ici étaient celles des personnes mentionnées à la date des entretiens.

Christophe Bigot, **Ambassadeur de France à Dakar**

Vincent Toussaint, **Chef du Service économique** à Dakar

Stéphanie Berthomeau, Conseillère-Adjointe de **Coopération et d'Action Culturelle** à l'Ambassade de France à Dakar

Laurence Hart, **Directrice de l'agence AFD** à Dakar

Mouhamadou Sylla, **chargé de projet développement humain, éducation, formation professionnelle, enseignement supérieur, numérique et santé** à l'agence AFD de Dakar

Pierre Maspoli, **responsable pôle Secteur privé** à l'AFD à Dakar

Caroline Sorgues, attachée Économie, à la **Représentation de l'UE** à Dakar

Ousmane Kassé, **Conseiller du Ministre des Finances**, en charge des réformes fiscales

Alioune Ndong, **Conseiller du Ministre des Finances**, en charge du cadrage budgétaire et des finances publiques

Mamadou Lamine Diallo, **député, président du Mouvement Tekki**

Philippe Barreau, Directeur-Pays de **CMA-CGM**

Babacar Cissé, Directeur Général Délégué de **Protosen**

Thibault Faninger, représentant au Sénégal pour **Elum**

Gérard Sénac, Président du CIES et PDG d'**Eiffage Sénégal**

Aminata Ndiaye, Directrice Marketing Grand Public chez **Sonatel**

Awa Ndiaye Sagna, Directrice du **Centre de Formation Professionnelle aux Métiers Portuaires**

Pape Madické Diop, DG **Bordeaux Ecole de Management Dakar**

Mohamed Ndiaye, Directeur des projets de **BEM Dakar**

Christian Roux, Directeur Général Adjoint de **BEM Dakar**

El Hadj Malick Faye, Directeur des Programmes **BEM Dakar**