

A large graphic of the number '75' is centered in the upper half of the page. The '7' is filled with a reddish-orange pattern of a bird in flight and a flame. The '5' is filled with a blue and white pattern of a bird in flight and a leafy branch. The background of the entire page is a dark blue gradient with a large, semi-transparent circle behind the '75'.

# 75 ans au service du développement

L'Agence Française de Développement  
des origines à nos jours

Préfaces de Rémy Rioux et d'Akinwumi Adesina



# 75 ans au service du développement

L'Agence Française de Développement,  
des origines à nos jours

## Ouvrages sur l'histoire de l'AFD

BRIDIER M. (1991), *La Caisse centrale 1941-1991*, éditions CFD, 155 p.

HYAFIL J. (1976), *Caisse centrale de coopération économique – 30 ans au service du développement (1946-1976)*, éditions CCCE, 49 p.

LE MASSON A. (1996), *La CCFOM et le financement public des investissements dans la France d'Outre-mer, 1944-1958*, thèse de doctorat, université Paris X-Nanterre.

LE MASSON A. (1994), « Le financement des investissements publics de l'Outre-mer sous la IV<sup>e</sup> République », *Études et documents*, VI, CHEFF, Paris.

OULMONT PH. (2012), *Pierre Denis, Français libre et citoyen du monde*, Nouveau Monde éditions, Paris, 478 p.

PACQUEMENT F. (2017), *Dans les laboratoires du développement, Proparco et le secteur privé – 40 ans d'histoire*, Karthala, Paris, 233 p.

PACQUEMENT F. (2015), *Histoire de l'Agence Française de Développement en Côte d'Ivoire*, prix Luc Durand-Réville décerné en novembre 2016 par l'Académie des sciences morales et politiques, Karthala, Paris, 253 p.

RIOUX J.-P. (dir) (2011), *70 ans d'engagement pour le développement – De la Caisse centrale à l'AFD*, Agence Française de Développement et Clomédia, Paris, 223 p.

## REMERCIEMENTS

Les auteurs et l'organisateur du colloque remercient chaleureusement l'équipe éditoriale de l'AFD pour sa mobilisation. Nicolas Courtin, Alain Joly, Annie Lopez-Portzert, Charles Sellen, Françoise Tiffoin ont offert un accompagnement d'une grande qualité, en termes d'acuité de relecture, de créativité, de disponibilité et de réactivité, malgré une forte contrainte de temps.

## AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Retrouvez nos publications sur : <http://librairie.afd.fr/>

Directeur de la publication : Rémy RIOUX

Directeur de la rédaction : Gaël GIRAUD

Conception de la couverture : Ferrari Coquelicot / J. Rouy

Réalisation : Flexedo, [info@flexedo.com](mailto:info@flexedo.com)

Imprimé par : Imprimerie de la Centrale Lens – ICL



# Sommaire

<b>Présentation des actes . . . . .</b>	<b>5</b>
<b>Présentation du programme . . . . .</b>	<b>9</b>
Philippe Bauduin, directeur général adjoint de l'AFD . . . . .	9
<b>Présentations inaugurales de la semaine de célébration des 75 ans de l'AFD . . . . .</b>	<b>13</b>
Rémy Rioux, directeur général de l'AFD . . . . .	13
Akinwumi Adesina, président de la Banque africaine de développement . . .	19
<b>Partie 1. L'esprit des lois . . . . .</b>	<b>23</b>
« La loi de 1946 – De la conférence de Brazzaville à la naissance du dispositif français de coopération », Victoria Lickert . . . . .	25
« La transformation de l'AFD et de l'aide française au cours des « années Severino » : vers une nouvelle compréhension des réformes de politiques publiques », Gordon Cumming . . . . .	35
« La loi d'Orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI) – genèse, débats et débuts », interview de Pascal Canfin, ancien ministre délégué au Développement, par Christophe Courtin, praticien du développement . . .	65
Résumé des débats de la partie 1 . . . . .	71
<b>Partie 2. Les opérations . . . . .</b>	<b>75</b>
« La SIC, un opérateur immobilier calédonien issu des lois de 1946 », Thierry Cornaille . . . . .	77
« Les filiales bancaires “loi 1946” de la Caisse centrale en Afrique », Vincent Duchaussoy . . . . .	83
« Les filiales bancaires “loi 1946” de la Caisse centrale Outre-mer », Philippe Bauduin . . . . .	93
« AFD : 75 ans au service du développement : continuités et ruptures », Kako Nubukpo . . . . .	107
Résumé des débats de la partie 2 . . . . .	111

<b>Arrêt sur images : le temps long des projets</b> . . . . .	<b>115</b>
« De la Réunion à Madagascar, retour sur un grand projet des années 1950 : la Sakay », Nicolas Courtin . . . . .	117
Luc Bongrand, auteur-réalisateur . . . . .	119
Résumé des débats sur le film de Luc Bongrand . . . . .	133
<b>Partie 3. Les acteurs</b> . . . . .	<b>137</b>
« Milieux associatifs français et politiques de coopération de l'entre-deux- guerres à l'aube postcoloniale. L'exemple de la lutte contre la faim. Perspectives européennes et transnationales. », Lola Wilhelm . . . . .	139
« Les bâtisseurs de la relation entre migration et développement en France : le rôle de hauts fonctionnaires de la Caisse centrale, d'élus et de réseaux d'acteurs locaux », Sadio Soukouna . . . . .	151
« L'action internationale des collectivités territoriales », Christophe Mestre . . . . .	163
« Les milieux d'affaires français, l'AFD et l'Afrique dans les années 1990 », Victoria Lickert . . . . .	173
Résumé des débats de la partie 3 . . . . .	185
<b>Partie 4. Les terrains</b> . . . . .	<b>189</b>
« Premiers pas de la Caisse Française de Développement au Cambodge : le microcrédit dans un pays en sortie de crise », Ron Bevacqua . . . . .	191
« L'AFD en Chine », présentation issue de la thèse « Les usages de l'environnement en politique étrangère – Le cas de la coopération franco-chinoise (1997-2013) », Magali Dupetit . . . . .	209
« L'AFD en Amérique latine », aborder les pays émergents, entre biens publics mondiaux et objectifs du Millénaire pour le développement, Eric Jourcin . . . . .	217
Résumé des débats de la partie 4 . . . . .	225
<b>Synthèse et conclusion</b> . . . . .	<b>227</b>
François Pacquement, chargé de mission histoire à l'AFD . . . . .	229
Philippe Bauduin, directeur général adjoint de l'AFD . . . . .	241
<b>Présentation des intervenants</b> . . . . .	<b>245</b>
<b>Liste des sigles et abréviations</b> . . . . .	<b>255</b>

# Présentation des actes

*Victoria Lickert\**

Se tenant le même jour qu'un CICID (Comité interministériel de la coopération internationale et du développement)<sup>1</sup>, le colloque commémoratif sur les 75 ans d'histoire de l'AFD est suivi par deux autres, le premier, portant sur la refondation de l'aide au développement, autour du thème des Communs (les 1<sup>er</sup> et 2 décembre) et le second, sur les nouveaux modèles de développement dans les Outre-mer, le 5 décembre. Dans un contexte d'intense réflexivité sur l'avenir de l'aide publique française, le colloque sur les 75 ans de l'AFD propose un retour aux fondements, un retour dans le passé afin de comprendre le présent et tirer des enseignements pour le futur.

L'actuelle Agence Française de Développement (AFD) a été créée au début de la Seconde Guerre mondiale, à la fois comme une banque centrale et un Trésor de la France libre. Son appellation d'origine, Caisse centrale, restera la même, si ce n'est avec quelques modifications qui témoignent de l'évolution de ses missions et de l'environnement dans lequel elle s'inscrit : Caisse centrale de la France Libre (1941-1944), de la France d'Outre-mer (1944-1958), de Coopération économique (1958-1991). Elle change de nom à son cinquantenaire, devenant la Caisse puis, en 1998, l'Agence Française de Développement. Aujourd'hui, l'AFD s'apprête à vivre une nouvelle période charnière de son histoire : à la fois à l'échelle internationale avec l'adoption des Objectifs de développement durable (ODD) et de l'Accord de Paris sur le climat en 2015, et à l'échelle nationale via son rapprochement avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'accroissement des moyens financiers de l'agence (à hauteur de 4 milliards d'euros en prêts et de 400 millions d'euros en dons à l'horizon 2020) en parallèle à l'extension de son mandat géographique et sectoriel.

Afin de saisir ces sept décennies d'histoire, François Pacquement, chargé de mission histoire à l'AFD et organisateur de l'événement, donne la parole à des chercheurs, des experts et des praticiens du développement afin de favoriser le croisement des savoirs entre ces milieux et l'échange de témoignages. Cet événement se replace plus largement dans une volonté forte de

.....  
\* Victoria Lickert a été la responsable éditoriale de ces Actes de colloque.

1. Le CICID définit les orientations de la politique française de coopération internationale et d'aide au développement.

l'agence d'opérationnaliser la recherche sur le développement afin de capitaliser des connaissances. Dans un contexte où l'histoire est devenue un enjeu stratégique de communication publique, ce colloque participe à la politique stratégique de collecte d'archives et de témoignages d'anciens agents que mène l'agence. L'établissement dispose d'une certaine maturité dans cette démarche, puisque les premiers travaux d'histoire de l'institution remontent à 1976 et qu'ils n'ont cessé depuis. François Pacquement, mène depuis plusieurs années les recherches sur l'histoire des activités de l'Agence<sup>2</sup> et produit régulièrement des articles sur l'aide au développement, tant dans son contexte national qu'international<sup>3</sup>. Ses derniers travaux, sur la Côte d'Ivoire et ses projets en cours, sur Haïti, attestent également de la volonté de l'Agence d'y associer des chercheurs locaux<sup>4</sup>.

Au-delà des travaux en interne qui se multiplient mais restent encore peu nombreux, l'aide au développement reste un champ de recherche à défricher. Les publications et analyses sur l'aide au développement française sont certes pléthoriques mais demeurent sous-théorisées. L'histoire du monde du développement touche à une multitude d'autres champs de recherche : les politiques publiques, l'histoire monétaire – notamment le franc CFA, la politique africaine, l'histoire des pratiques et des discours, etc. Elle peut donc être abordée au travers d'une multiplicité d'approches. Pourtant, les rares recherches académiques sont souvent concurrencées par une littérature grise semi-professionnelle et des rapports d'information<sup>5</sup>. Les travaux académiques sont dominés par les analyses produites par des praticiens<sup>6</sup>. Le colloque en est un exemple. Est-ce du fait des

.....

2. Pacquement F. (2016), *Histoire de l'Agence Française de Développement en Côte d'Ivoire*, Karthala, Paris.
3. Dont récemment, « Bâtir des politiques globales. L'aide au développement source d'inspiration », *Afrique contemporaine*, 2009, n° 231, pp. 265-282 ; « Le système d'aide au développement de la France et du Royaume-Uni : points de repère sur cinquante ans d'évolutions depuis la décolonisation », *Revue internationale de politique de développement*, 2010, n° 236, pp. 55-80 ; « L'aide au développement : mise en perspective sur le long terme », *Sociologies pratiques*, 2/2013, n° 27, pp. 13-17 ; « L'aide au développement à la veille de 2015 : évolutions stylisées d'une politique publique aux multiples facettes », *Quaderni*, 2/2015 (n° 87), pp. 19-36.
4. Les travaux de François Pacquement sur la Côte d'Ivoire ont été entrepris avec l'agence d'Abidjan et l'aide d'un stagiaire archiviste ivoirien, Soro Nonhontan.
5. On compte plus de cinquante rapports officiels sur l'aide française depuis celui de Jeanneney en 1963 : Gorse, 1971 (non publié) ; Abelin, 1975 ; Hessel, 1990 ; Vivien, 1991 ; Tavernier, 1999 ; Gabas, 2005, jusqu'aux rapports Ameline, 2010, Faber-Naidoo, 2014, etc.
6. Dans son ouvrage *L'aide publique française au développement* (Paris, La Documentation française, 2005), Jean-Jacques Gabas (dir.), mêle travaux de chercheurs et analyses de praticiens. Citons également les travaux d'un ancien directeur général de l'Agence, Jean-Michel Severino, par exemple avec Olivier Charnoz puis Olivier Ray, ou plus récemment Christophe Courtin, *Dictionnaire des idées reçues du développement*, Golias, 2015. Sans oublier les rares thèses de doctorat sur le sujet, dont l'une produite par Julien Meimon et soutenue en 2005 à l'université

difficultés d'accès aux informations, du fait de l'éloignement des terrains, de la sensibilité du sujet ou de la dispersion des archives<sup>7</sup> ? La question reste ouverte.

Les propos du colloque consistent à examiner la contribution de l'établissement sur quatre niveaux : quelles sont ses missions, comment se structure-t-il pour les mettre en œuvre, quels sont ses interlocuteurs et les milieux dans lesquels il s'insère, dans quelles géographies intervient-il ? L'objectif est de brosser un tableau des acteurs, des principes et des pratiques du développement au sein de l'AFD, afin d'engager une réflexion critique sur ces questions, et ce en y intégrant les débats suscités par l'aide (aide liée, diplomatie économique, lien entre migration et développement, etc.) et en replaçant ses transformations, anciennes et récentes, dans le contexte politique international et français (de la loi de 1946 à celle de 2014). L'occasion d'appréhender, dans le temps long, les composantes et les déterminants des politiques publiques que l'AFD sert depuis 75 ans et qui révèlent à la fois les continuités, ruptures, tâtonnements, ambivalences et recompositions. Afin de comprendre les logiques qui animent l'AFD comme bailleur de fonds, le colloque propose des présentations de recherches académiques, des témoignages, des débats et la projection de photos et de films d'archives.

Une première partie revient sur ses missions, fondées par une loi du 30 avril 1946, complétées avec la loi d'orientation de 2014, et soulève plusieurs questions : quelles sont les formes de continuités entre ces deux dates et plus encore entre ces deux lois ? Quel a été le rôle de certains directeurs généraux comme André Postel-Vinay ou Jean-Michel Severino dans la détermination du destin de l'Agence ? Quel sera l'impact de la loi de 2014 sur l'effort financier de la France ?

Une deuxième partie vise à comprendre l'approche choisie par l'Agence pour intervenir depuis les années 1940 : quelle a été l'approche originale de la Caisse à ses origines ? Sur quels réseaux s'était-elle appuyée à cette époque ? Dans quel environnement bancaire et financier intervenait-elle ? Quelles sont les raisons qui ont conduit à une rupture avec ce premier modèle d'intervention ? Quelle est la nouvelle approche depuis les années 1990 ?

La troisième partie souligne l'importance de saisir les liens, pas toujours directs ni identifiables, de l'Agence avec les autres acteurs de l'aide publique au développement : organisations non gouvernementales (ONG), entreprises françaises, entrepreneurs locaux, collectivités territoriales, etc. Comment les agents, au siège

.....  
de Lille 2, « *En quête de légitimité, le ministère de la coopération (1959-1999)* » ou celle plus ancienne, d'histoire, d'Alix Le Masson, « *La Caisse centrale de la France d'Outre-mer et le financement public dans la France d'Outre-mer, 1944-1958* », université Paris X-Nanterre, soutenue en 1996.

7. Compte tenu du grand nombre d'acteurs impliqués depuis les années 1940 dans la politique de développement de la France, tout travail de recherche sur un projet nécessite de consulter des archives dispersées entre ministères (notamment de la Coopération, des Finances, des Affaires étrangères) et dans l'espace (du siège de l'AFD à Paris à ses agences locales, aux prestataires et acteurs sur les terrains).

et dans les agences, ont-ils agi et agissent-ils vis-à-vis de ces acteurs ? Certaines relations se sont-elles renforcées ou distendues ? Comment replacer l'AFD dans un cadre plus large dont les influences, directes ou indirectes, impactent ses actions ?

Une quatrième partie propose de suivre, autour de plusieurs cas d'étude, l'expansion géographique de l'activité de l'Agence, amorcée il y a plus de quarante ans. Dans quelles régions se sont faits les premiers pas ? Quelles ont été les stratégies d'adaptation aux nouveaux mandats, aux nouvelles géographiques et aux nouveaux contextes d'interventions ?

Malgré la richesse des questions posées, plusieurs pistes ne peuvent pas être creusées, même si elles sont explorées dans plus d'une partie, et rappellent, si besoin, l'importance de continuer les travaux dans ce domaine : quelle est l'histoire et quel est le rôle des filiales et agences locales ? Quelle est la culture d'entreprise au sein de l'AFD ? Comment traiter les interventions, à la fois sectorielles (santé, éducation, développement rural) ou transversales (sécurité ou conflits, par exemple) ? Dans un domaine où les problématiques émergentes sont nombreuses, ce colloque ne peut qu'encourager l'impulsion de nouvelles recherches.

Pour revivre cette journée, rendez-vous sur Vimeo : <https://vimeo.com/197159954> et <https://vimeo.com/197164901>.

# Présentation du programme

*Philippe Bauduin\**

Monsieur le ministre, Mesdames, Messieurs, bienvenue à chacune et chacun, merci à tous de votre présence. Je vous prie de bien vouloir excuser l'absence de Rémy Rioux, qui nous rejoindra un peu plus tard, en fonction de l'horaire d'arrivée du Président de la Banque africaine de développement (BAD), Akinwumi Adesina. De ce fait, notre programme devra être quelque peu modifié, et je vous prie par avance de nous en excuser.

Je salue tout particulièrement parmi nous la présence de retraités de l'AFD ; ils sont pour beaucoup d'entre eux membres d'une association qui contribue efficacement à nos travaux d'histoire. Qu'ils en soient remerciés. Mais, aujourd'hui, nous essaierons de donner la priorité au public extérieur. Nous demanderons en général aux modérateurs de limiter les interventions du public afin que chacun puisse s'exprimer. Nous comptons sur nos anciens pour nous apporter leurs témoignages dans d'autres cadres.

Avant tout, en cette journée de commémoration, il convient de rendre hommage aux défricheurs qui nous ont permis de mieux appréhender ce passé : les premiers travaux d'histoire de l'institution ont été le fait de collègues, et comptent notamment un premier essai, en 1976, à l'occasion des 30 ans de la loi du 30 avril 1946, par M. Hyafil, puis un livre, en 1991, par M. Bridier, sur les 50 ans de la Caisse centrale.

Plus récemment, un travail collectif, sous la direction de Jean-Pierre Rioux, conduit notamment par Laure Quenouëlle, a donné lieu à un beau livre en 2011 « 70 ans d'engagement pour le développement ». En outre, l'histoire de l'établissement a profité de façon décisive, pour ses premières années, du travail très important de Philippe Oulmont sur l'inspirateur de la Caisse centrale de la France libre, Pierre Denis, qu'il a pu tirer de l'oubli où sa grande discrétion l'avait fait choisir de s'abriter.

L'histoire repose sur les archives, or dans ce domaine, l'établissement n'a que depuis trop récemment une archiviste pour que leur valorisation soit à la hauteur de leur richesse. Car il s'agit d'un véritable patrimoine, comme le montre l'exemple récent de l'exploitation qui en a été faite par l'agence d'Abidjan. Cette agence a entrepris un travail important sur ses archives, avec l'aide de M. Soro

.....

\* Philippe Bauduin est directeur général adjoint de l'AFD.

Nonhontan, archiviste, qui a donné lieu à une monographie publiée en 2015 aux éditions Karthala, par François Pacquement.

La question des archives est en effet centrale. C'est pourquoi nous avons relayé largement l'appel des Archives nationales à participer à une grande collecte<sup>8</sup>, et plus généralement, nous devons investir dans un traitement conforme aux normes des archives que nous détenons de façon à bien alimenter la chaîne de collecte le plus en amont possible.

Nos archives, ce n'est pas seulement notre histoire, c'est aussi l'histoire des pays où nous intervenons. Dans un contexte où nous avons reçu la mission de l'aide à la gouvernance, l'investissement dans les archives est un élément de capacité institutionnelle qu'il convient de promouvoir, et les efforts que nous ferons en interne en sont indissociables.

Ce colloque s'articule en quatre temps, qui visent à offrir quelques points d'entrée. Leur intitulé décline autant de plans de coupe pour mettre l'histoire en relief : l'esprit des lois, les premiers défis, les acteurs et les terrains. La matinée portera sur l'histoire de l'AFD telle que l'établissement peut se la raconter, entre les textes fondamentaux et les opérations de développement, l'après-midi portera plutôt sur l'AFD parmi les autres acteurs qui interviennent dans la formulation de l'aide au développement, ainsi que sur l'AFD sur le terrain.

La première partie part de la loi du 30 avril 1946, inspirée directement par M. André Postel-Vinay, directeur général de la Caisse centrale de la France d'Outre-mer (CCFOM), qui a façonné l'approche française de l'aide au développement. En juillet 2014, la Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI) inscrit à son tour des orientations de la politique de développement dans la loi. D'une loi à l'autre, le processus s'est transformé, avec une implication croissante de parties prenantes pratiquement absentes en 1946, et un rôle accru de l'AFD dans le dispositif français, en particulier pendant la période de Jean-Michel Severino.

Dans la deuxième partie, il est prévu d'examiner comment, au cours des soixante-dix dernières années, la loi de 1946, a suscité des réalisations dans les collectivités et départements d'Outre-mer comme dans les anciennes colonies d'Afrique. En particulier, plus de cinquante filiales ont été créées, dans les secteurs de l'électricité, du logement et du crédit.

Seront évoquées les filiales immobilières et bancaires, à travers les cas qui peuvent être documentés. En particulier, des travaux récents sur la Nouvelle-Calédonie permettront de retracer les idées qui ont façonné l'activité des filiales immobilières. Celle-ci était en grande partie complémentaire de celle des banques

.....

8. Les Archives de France ont consacré la troisième édition de la Grande Collecte, au thème : « *De part et d'autre de la Méditerranée : Afrique-France XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles* », en novembre 2016 aux Archives nationales à Paris. Cette opération a eu pour but de collecter les mémoires matérielles et individuelles de l'histoire croisée franco-africaine.

de développement. Dans ce domaine, l'Afrique et l'Outre-mer ont connu des évolutions différentes qui pourront être évoquées par le regard académique d'un spécialiste de la zone franc, et avec, pour l'Outre-mer, mon propre témoignage. Si dans certains cas le lien s'est distendu avec ces filiales, voire s'il s'est rompu, ce réseau a constitué une réponse aux grands défis du développement, qui est restée unique dans l'histoire de l'aide.

Nous vous proposons ensuite un moment singulier, consacré à un grand projet des années 1950, la Sakay, avec la présentation d'une série de documentaires historiques. Les images que nous allons examiner ne sont pas forcément glorieuses. Il s'agit, à travers l'histoire, non pas de s'engager dans une démarche corporatiste à des fins de communication, mais plutôt de constituer un espace différent d'analyse de l'établissement, de ses pratiques, de ses comportements, en les resituant dans leur époque, leur contexte et leur généalogie. Le temps long, avec la mise à distance qu'il permet, peut mettre en lumière de façon originale la réflexion stratégique ; c'est l'un des développements de la réflexion historique.

Suivra immédiatement la troisième partie, consacrée aux relations de l'établissement avec d'autres acteurs. Les processus de formulation des politiques publiques recourent de plus en plus à une gamme élargie d'acteurs, intervenants, partenaires, qui permettent d'élargir l'espace de la coopération internationale : les acteurs de la coopération décentralisée ou de la société civile mais aussi des milieux d'affaires.

Dès 1975, les ministères demandent à l'AFD d'étendre son activité en dehors de son domaine historique, en faveur d'Haïti, de pays anglophones et lusophones, ou d'anciennes colonies belges. Des élargissements ultérieurs se feront ponctuellement dans les années 1990, puis de façon plus extensive à partir de 2002. L'accent de la quatrième partie sera mis sur la façon d'aborder des pays correspondant à des « élargissements » du début des années 1990, des années 2000, et des années 2010.

Enfin, François Pacquement proposera un premier résumé rapide de nos travaux, que je conclurai.

Cette journée compte doublement pour nous, puisque doit se tenir cet après-midi un Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Des décisions importantes pour notre avenir et celui de la politique française d'aide au développement se préparent, qui feront peut-être de cette journée de commémoration une étape historique de plus.

Je propose donc que les participants à la première partie prennent place et commencent les travaux. Je reste à vos côtés toute cette journée, et je vous remercie.



# Présentations inaugurales de la semaine de célébration des 75 ans de l'AFD

*Rémy Rioux\**

Monsieur le président, Monsieur le ministre, Mesdames, Messieurs,

Je reconnais parmi vous beaucoup d'amis, partenaires, universitaires, anciens de l'AFD, collègues en activité. Merci à tous de votre présence. Je vous prie d'excuser notre retard et, de ce fait, je ne dirai que quelques mots pour compléter ce qui a déjà été dit par Philippe Bauduin.

## **Pourquoi un colloque d'histoire pour débiter la semaine des 75 ans de l'AFD ?**

Après l'annonce par le président de la République, en août 2015, d'un rapprochement de l'AFD avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC), et alors que le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) se tient aujourd'hui pour fixer à l'Agence un nouveau cap, l'Agence se voit ouvrir des perspectives sans précédent.

J'ai tenu à ce que cette semaine des 75 ans de l'AFD débute par un colloque d'histoire. Pour trois raisons :

- la première raison, c'est qu'un retour sur l'histoire de l'établissement est l'occasion d'appréhender dans le temps long les composantes des politiques publiques qu'il sert : déterminants, thèmes, partenaires et terrains. C'est l'objet du colloque d'aujourd'hui ;
- la deuxième raison, c'est que notre histoire est riche de valeurs que chaque agent continue de faire vivre aujourd'hui dans son quotidien. Valeurs d'engagement, de solidarité, d'écoute, d'ouverture à l'autre et d'innovation sociale autant que financière. Les valeurs dont nous sommes les héritiers façonneront la manière de faire face à ces nouveaux défis, tout comme ces nouvelles perspectives vont les transformer ;

.....

\* Rémy Rioux est directeur général de l'Agence Française de Développement (AFD).

- la troisième raison, c'est que nous sommes fiers de notre histoire, mais qu'elle ne nous appartient pas. L'histoire est une œuvre commune par excellence. Toute cette semaine, l'AFD réunit ses partenaires, certains que nous connaissions de longue date, ou d'autres avec lesquels nous venons de nouer une coopération plus récemment. Car quelle plus éloquente manière d'évoquer notre histoire que de donner la parole à celles et ceux qui l'écrivent avec nous ? Ils mettent leur engagement et leur formidable compétence au service du développement durable qui est notre objectif commun.

## **Les trois moments de l'AFD et la période qui s'ouvre aujourd'hui**

Je voudrais profiter de ce colloque d'histoire pour évoquer avec vous les trois grandes périodes de l'Agence. Elles expliquent comment nous entrons dans la quatrième période qui s'ouvre devant nous.

### ***1941-1973 : la fondation***

De 1941 à 1973 s'ouvre la période fondatrice. Le général de Gaulle crée, le 2 décembre 1941, la Caisse centrale de la France libre (CCFL). À la fois Trésor, banque centrale et banque de développement. L'AFD est ainsi la plus ancienne banque de développement. Avec le général de Gaulle, un homme est présent à la création de l'AFD, à savoir Pierre Denis. Cet homme austère et travailleur est un compagnon de Jean Monnet, père fondateur de l'Europe. Il a l'expérience de la Société des Nations (SDN). Il s'y est forgé une conception de la gouvernance mondiale et de la géopolitique. L'AFD voit ainsi le jour en 1941 sous l'impulsion de personnalités qui sont aux avant-postes de la gouvernance mondiale, lesquels ont une vision géopolitique et une ambition pour l'Afrique. André Postel-Vinay succède à Pierre Denis et reste aux commandes de l'établissement jusqu'en 1973. Ce contexte posé, trois éléments ressortent de cette période fondatrice :

- notre théâtre d'opérations est le monde. Dès le début, nous agissons hors de France. Notre premier siège est à Londres, le deuxième à Alger. Nous sommes présents à Dakar depuis 1942, soit avant même qu'il y ait eu une ambassade ;
- notre instrument financier est innovant et repose sur le contrat. La loi de 1946 innove dans le financement du développement des Outre-mer, comme nous appelions alors les colonies. Cette loi concrétise un engagement financier fort pris à Brazzaville par le général de Gaulle : les montants consacrés aux Outre-mer augmentent, les prêts bonifiés sont introduits, et un fonds de subvention est créé. Cela permet à la CCFOM d'exercer son mandat dans la continuité, après les indépendances.

En effet, l'engagement est d'ordre financier, et le rôle de développeur est pensé comme indépendant du politique ;

- enfin, troisième et dernier élément qui reste dans notre ADN, la culture du partenariat, de l'appropriation locale et de l'efficacité. Le contrat de prêt responsabilise et met ainsi à parité les parties. Sans verser dans l'anachronisme, ce mode de faire porte en germe l'attention à l'efficacité de l'aide et à l'impact sur les conditions de vie des populations. C'est le berceau de notre culture d'entreprise.

### *1973-1995 : turbulences et renouveaux*

De 1973 à 1995 s'ouvre la deuxième période. Une période de turbulences et de renouveaux pour ce qui s'appelle alors la Caisse centrale de coopération économique (CCCE). Sous la direction de Claude Panouillot (1973-1979) puis d'Yves Roland-Billecart (1979-1989), la Caisse (CCCE) obtient de premières extensions géographiques. Elle est autorisée à emprunter directement sur les marchés pour se financer. Elle peut faire des prêts aux conditions de marché (PCM). Par conséquent, elle se renforce comme institution financière. Cette période voit également l'éclatement des crises de la dette, qui mettent en grande difficulté les pays partenaires. La Caisse dialogue avec la Banque mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI), lequel impose les politiques d'ajustement structurel. La période, riche pour la Caisse, dirigée par Philippe Jurgensen (1989-1995), connaît un tournant avec le sommet de La Baule (1990) qui autorise la Caisse à intervenir en dons et s'achève avec la dévaluation du franc CFA (FCFA).

### *1994-2015 : le temps des réformes*

De 1994 à 2015, c'est la période des réformes. Avec Antoine Pouillieute d'abord (1995-2001), qui a joué un rôle important dans les réformes de la coopération réalisées sous le gouvernement d'Alain Juppé et celui de Lionel Jospin, dans la mise en place de la BCE – Banque centrale européenne (volet IEDOM – Institut d'émission des départements d'Outre-mer) et dans le passage à l'euro. Mais surtout, avec la fin de la guerre froide (1991/1992), l'aide publique au développement (APD) se cherche une nouvelle raison d'être. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pose dès 1996 un nouveau paradigme. La base de l'action collective porte sur la fixation d'objectifs communs. Ce paradigme sera repris, en 2000, par l'Organisation des Nations unies avec les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les méthodes d'évaluation et de légitimation de l'aide se transforment, inspirées par le *New Public Management*. Le maître-mot est l'efficacité de l'aide. Lutte contre la pauvreté, préservation des biens publics mondiaux (BPM) : la logique de l'aide au développement n'est pas compassionnelle, mais instrumentale. Les pays développés s'engagent à consacrer 0,7 % de leur revenu national brut (RNB) à l'APD. Les Britanniques s'y tiennent – ils ont

ainsi trouvé un consensus bipartisan sur l'aide au développement, symbolisé par la création du *Department for International Development* (DfID). L'Union européenne (UE) se dote, elle aussi, d'une agence d'aide, *EuropeAid*, sans oublier les interventions hors-UE de la Banque européenne d'investissement (BEI). Le CICID de 2004, que j'ai pu suivre de près au ministère des Finances, a permis de propulser l'AFD et de l'inscrire dans le concert des grands bailleurs de fonds internationaux. Les directeurs généraux de l'Agence qui se sont succédé (Jean-Michel Severino, Dov Zerah, Anne Paugam) inscrivent l'AFD dans le concert multilatéral et le débat sur les BPM, et partant achèvent le tournant international de l'Agence.

### *2015 : une stratégie nouvelle dans un cadre d'action renouvelé*

S'ouvre aujourd'hui la quatrième période. L'AFD est la plus ancienne banque de développement. Elle va devenir la plus jeune. Trois marqueurs de cette nouvelle jeunesse :

- l'AFD tire toutes les conséquences du nouvel agenda du développement. L'année 2015 a changé la donne. Les Objectifs de développement durable (ODD) sont universels et s'appliquent à tous les pays, estompant ainsi les frontières d'autrefois. Le développement durable nécessite la mobilisation de toutes les sources de financement, publiques mais aussi privées, avec de forts effets de levier attendus. L'Accord de Paris est la première concrétisation de cet agenda pour ce qui relève de la lutte contre le changement climatique. Des politiques nationales, des financements nationaux et internationaux, de la solidarité autant que nécessaire, et du partage d'expériences et de solutions, autant que possible, aux fins de favoriser le développement, lequel marche dans les deux sens ;
- l'AFD est plus puissante, avec le doublement de ses fonds propres, une augmentation sensible des subventions à allouer, de nouvelles compétences autour des cinq transitions qui forment le cadre de la nouvelle stratégie de la CDC – transitions *(i)* territoriale, *(ii)* écologique et énergétique, *(iii)* numérique, *(iv)* démographique et sociale, *(v)* politique et citoyenne. C'est un changement d'échelle : les banques de développement doivent aujourd'hui travailler ensemble, pour compléter les approches, intégrer tous les acteurs à tous les niveaux, et faire levier pour attirer les investissements en faveur du développement durable. Nous partageons avec la Banque africaine de développement (BAD), dont le président est aujourd'hui à mes côtés, cet impératif au service du développement ;
- l'AFD est plus ancrée en France. La raison d'être de l'alliance avec la CDC, que nous allons sceller mardi prochain, est la suivante : gagner en traction dans notre pays, au plus près des Français pour lesquels nous agissons, et en savoir-faire français, lequel fait la différence aux yeux de

nos partenaires. La logique est simple. Le développement est notre ADN commun. La CDC est la banque publique de développement de la France. L'AFD est la banque de développement internationale de la France. En nous rapprochant davantage des régions, nous nous plaçons à la bonne maille dans la mise en œuvre des ODD qui ont désormais une portée mondiale. En conjuguant nos savoir-faire de développeurs, l'AFD va, avec la CDC, enclencher des processus d'apprentissage dans les deux sens. L'AFD devient un véritable vecteur du développement durable dans notre pays et dans nos pays d'intervention.

## **Présentation de la semaine**

Le programme de la semaine des 75 ans de l'AFD est placé sous le signe de l'engagement, au service des autres et des défis communs qui animent notre action à tous.

Aujourd'hui, nous débutons la semaine des 75 ans de l'AFD en considérant notre passé. Je remercie chacun d'entre vous pour votre présence, votre intérêt et vos contributions. L'action de l'Agence s'inscrit dans la politique publique de développement de notre pays, dans la perspective large de l'histoire économique et politique internationale.

Nous poursuivrons demain et après-demain avec un colloque de recherche interdisciplinaire sur le thème des Communs, de leurs apports et de leurs limites pour appréhender l'aide au développement. Gaël Giraud, économiste en chef de l'AFD, sera le maître de cérémonie de cette 12<sup>e</sup> conférence internationale sur le développement de l'AFD à La Chesnaye du Roy. Des centaines de chercheurs relevant de toutes les disciplines ont répondu à l'appel à contributions lancé par l'AFD. Une quarantaine de travaux originaux seront présentés pendant ces deux jours, en présence de chercheurs de toutes les disciplines et de tous les continents.

Lundi prochain 5 décembre, se tiendra un grand colloque sur les Outre-mer en transitions, au Palais Brongniart, en présence de Madame la ministre des Outre-mer, Ericka Bareigts, d'élus, de responsables économiques, de chercheurs et d'acteurs du développement de ces territoires. Nous leur devons notre signature originale par rapport aux autres banques de développement, qui est de savoir conseiller et financer les acteurs non souverains (collectivités, entreprises publiques, ONG, secteur privé) et territoires ultramarins qui représentent la moitié de notre activité. Transitions économique, écologique, énergétique, numérique : les Outre-mer sont aux avant-postes de ces enjeux, l'Agence étant au plus près de ses partenaires sur tous les océans, en pointe dans l'innovation, tant technologique que sociale, au service du développement durable. Plus que jamais, notre signature ultramarine reste un atout et une force pour relever les défis dans la période qui s'ouvre.

Le mardi 6 décembre, un événement de haut niveau va clore cette semaine de réflexions et d'échanges, au musée du quai Branly – Jacques Chirac. L'AFD souhaite mettre en valeur tous ses partenaires en les réunissant ainsi pour leur donner la parole. Comment s'engager ensemble dans les grandes transitions économique, sociale, technologique et citoyenne qui s'ouvrent devant nous ? Comment continuer d'écrire cette histoire ensemble, aujourd'hui et demain ? À l'issue de nos échanges, je présenterai la nouvelle stratégie de l'AFD, dont l'alliance avec la CDC sera signée le jour même. Le président de la République conclura la journée.

Un dernier mot pour remercier de sa présence Akinwumi Adesina, président de la BAD. Comme je l'ai dit, nous sommes fiers de notre histoire, mais notre histoire ne nous appartient pas ; c'est pourquoi je suis heureux de sa présence à nos côtés ce matin. Il nous fait l'honneur de sa présence pour inaugurer cette semaine de réflexions et d'échanges. Il incarne d'une certaine façon l'Afrique, puisque l'institution qu'il dirige a compétence pour tout le continent africain. Aujourd'hui, l'AFD va s'inscrire dans cette optique et considérer le continent africain comme un tout. Nous sommes la première institution non africaine à considérer l'Afrique comme un tout, à considérer l'Afrique comme les Africains eux-mêmes.

Ta présence à nos côtés, cher Akinwumi, est un symbole puissant pour ouvrir la semaine des 75 ans de l'AFD. La plus ancienne banque de développement, l'AFD, trouve aujourd'hui à ses côtés le soutien confraternel de la plus ancienne banque régionale de développement, la BAD. Ensemble, nous allons relever le défi que nous avons en commun, à savoir le développement de l'Afrique.

Je vous remercie de votre attention et vous souhaite de riches débats.

*Akinwumi Adesina\**

Bonjour à toutes et tous.

Je dois tout d'abord remercier mon ami Rémy Rioux. Je te félicite pour ta nomination à la tête de cette institution formidable qu'est l'AFD. Je suis ému aussi ce matin parce que tu es ici avec ton père et ta sœur : c'est très bien de voir un garçon qui a grandi comme ça, tu fais de bonnes choses, félicitations !

La France est un pays très important pour moi, pour plusieurs raisons.

La première raison, c'est que je suis à la tête de la BAD grâce aussi au soutien très fort de la République française. Comme vous pouvez le pressentir, je viens du Nigeria mais je suis avant tout franco-anglais. Je félicite le gouvernement français pour tout ce qu'il fait concernant le développement de notre continent.

J'ai déjà pu venir plusieurs fois à Paris, au moment où tu exerçais d'autres fonctions, cher Rémy, lors de la mise en œuvre de la COP21 à Paris. Je félicite le Président de la République et le peuple français pour le soutien et le leadership apportés au monde dans la gestion du changement climatique et son impact sur notre continent. El Niño bouleverse l'Afrique aujourd'hui, tant au Malawi que dans le Sahel, et même en Afrique occidentale. Partout, nous sommes confrontés à des problèmes. Je pense que ce leadership apporté par la France lors des négociations de la COP21, notamment avec pour objectif une baisse des émissions de gaz à effet de serre, a eu un impact très important sur l'avenir de notre monde et de notre continent.

Nous revenons de Marrakech, où nous avons eu des discussions sur l'avenir de la COP21, devenue la COP22. Je salue encore l'engagement très fort, le leadership clair et la vision portés par le Président de la République pendant toutes les séances de travail que nous avons eues. Je peux dire que la BAD, Monsieur Canfin, est très fière du leadership de la France sur ce sujet.

L'AFD est notre partenaire de longue date, aussi je vous félicite et me réjouis avec vous de votre 75<sup>e</sup> anniversaire. Bon anniversaire ! Cet anniversaire célèbre 75 ans de grand travail et d'alliances très fortes avec l'Afrique. Soixante-quinze ans de lutte contre la pauvreté en Afrique, d'activité avec le secteur privé afin de promouvoir l'intégration régionale de l'Afrique. Sur le partenariat stratégique de l'AFD avec la BAD, différents volets d'intervention ont été menés ensemble. Au mois de novembre nous avons signé notre nouvel accord de coopération. Nous l'avons signé pour un cofinancement de 1,5 milliard d'euros et j'en suis très

.....

\* Akinwumi Adesina est président de la Banque africaine de développement.

satisfait. Je te remercie, Rémy, d'être venu au siège de la BAD, voici quelques semaines, où nous avons déjà tracé quelques priorités sur lesquelles nous devons travailler.

En Afrique, un premier pilier du développement est, selon moi, l'énergie. L'Afrique n'a pas l'électricité, or que fait-on dans l'obscurité ? Rien. Les enfants ne peuvent pas aller à l'école, les chirurgiens ne peuvent pas opérer... L'Afrique ne peut pas être plus compétitive sans l'électricité nécessaire à l'industrialisation. Pourtant, il y a suffisamment de potentiel énergétique en Afrique : le solaire, le petit et grand hydraulique, le géothermique, l'éolien... Que fait-on de ces potentialités ? Rien. Nous devons faire en sorte que les obstacles à leur mobilisation soient levés. Que devons-nous faire pour libérer tout ce potentiel énergétique de l'Afrique ? L'énergie est la base du développement. L'Afrique traverse une période économique très difficile du fait de la baisse des prix des matières premières. L'Afrique exporte ses matières premières sans les transformer car elle ne dispose pas des sources d'énergie pour créer de la valeur ajoutée, s'insérer dans le marché mondial et développer sa compétitivité. Sans énergie nous ne pouvons pas aller bien loin. L'accès à l'énergie est une variable décisive pour rendre l'Afrique plus compétitive. La France est un grand partenaire. Avec son appui et le vôtre, nous avons déjà beaucoup travaillé pour le lancement de l'*Initiative sur l'énergie renouvelable en Afrique*, qui devrait produire 10 gigawatts d'électricité d'ici 2020 et 300 gigawatts d'électricité venant d'énergies renouvelables d'ici 2030. Je remercie le gouvernement français et Madame Ségolène Royal d'avoir signé, avec la BAD, un accord pour le versement de 6 millions d'euros en faveur de ce projet.

Le deuxième pilier est l'agriculture. Depuis de nombreuses années, l'AFD est impliquée dans le secteur agricole. Avant de devenir président de la BAD, j'ai été ministre de l'agriculture au Nigeria. Je connais l'importance de la diversification de nos économies. Cette diversification doit passer par l'agro-industrialisation. Aujourd'hui, l'Afrique importe pour 35 milliards de dollars par an de produits alimentaires, alors que nous disposons des terres agricoles nécessaires, de la main-d'œuvre, du soleil... Mais il ne s'agit pas seulement de cultiver mais de rendre notre agriculture performante et compétitive, créatrice d'emplois et source de transformation des zones rurales, que j'appelle les « zones de misère », en espaces prospères. Nous devons transformer en profondeur notre agriculture, l'insérer dans la chaîne de valeur et augmenter notre financement en sa faveur. Je compte sur notre collaboration avec l'AFD pour cela. Votre Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), est déjà très actif en Afrique. Nous avons, au sein de la BAD, avec le CIRAD, grâce à un financement stratégique sur la vulgarisation des technologies à grande échelle, commencé à diffuser partout en Afrique, des informations sur ce que l'on appelle les technologies pour la transformation de l'agriculture. Nous allons travailler avec le CIRAD et avec l'AFD pour transformer l'agriculture en

Afrique. La BAD va apporter un financement de 25 milliards de dollars dans le secteur agricole d'ici dix ans afin de promouvoir la croissance inclusive.

Le troisième pilier de notre croissance est le secteur privé. Nous allons également travailler avec l'AFD pour accélérer le niveau d'investissement en Afrique dans les services privés. Pour illustrer ce point, j'utiliserai l'image de l'oiseau, qui a deux ailes : le secteur privé et le secteur public. Pour moi, l'avenir de l'Afrique dépend du secteur privé. Pour débloquer tout son potentiel, nous allons mettre en œuvre divers instruments visant à réduire le niveau de risque des investissements pour le secteur privé en Afrique. Avec l'AFD et les autres partenaires, nous allons lancer une initiative pour un *Africa Investment Forum*, un forum pour l'investissement en Afrique. Aujourd'hui en Afrique, nous avons déjà de nombreux fonds de pension, comme le fonds souverain global, le fonds de pension Afrique. Nous avons des infrastructures, de l'énergie. Nous avons tous les outils pour attirer les investissements. Avec l'AFD, nous allons lancer cette initiative afin d'envoyer un message fort en direction des investisseurs.

Je ne peux pas terminer sans dire un mot sur les femmes en Afrique. On ne peut pas avoir une croissance inclusive en Afrique sans intégrer les femmes. C'est impossible. Cela me rappelle une anecdote. En 1990, j'étais un jeune économiste. J'avais pris l'avion de Lagos, au Nigeria, pour aller à Abidjan. À l'époque, j'avais un ordinateur comme seul bagage, un vieil ordinateur lourd que je voulais mettre dans le coffre à bagages. Ce jour-là, les passagères étaient nombreuses. C'était essentiellement des commerçantes qui partaient à Abidjan vendre des tissus et des produits divers. Alors que j'essayais de mettre mon ordinateur dans le coffre à bagages, déjà plein, l'hôtesse vint me voir et me demanda : « *Qu'est-ce que vous achetez ?* » Je lui répondis : « *J'essaie juste de mettre mon ordinateur dans le coffre.* » Elle me demanda : « *Monsieur, combien de fois avez-vous pris cet avion ?* » Je lui dis : « *À peu près une fois tous les six mois.* » « *Toutes les femmes ici, prennent chaque jour cet avion : Lagos-Abidjan, Abidjan-Lagos. Alors, s'il vous plaît, laissez-leur de la place, nous allons mettre votre ordinateur dans le coffre en bas.* ». Les femmes sont un fabuleux potentiel pour le développement. Au sein de la BAD, nous avons lancé une initiative de 3 milliards de dollars en faveur des femmes, pour encourager la discrimination positive envers elles, qu'elles puissent avoir accès au financement en Afrique.

Pour finir, j'aimerais évoquer le sujet de la création d'emplois pour les jeunes. Rémy Rioux était avec moi à Abidjan pour conclure un accord sur ce volet. Je pense à tous ces jeunes Africains qui viennent en Europe, qui, au Sud de la Méditerranée, n'ont pas d'avenir aujourd'hui. Il nous faut créer une nouvelle synergie, l'espoir d'un avenir en Afrique pour les jeunes. C'est pour cela que la BAD travaille en étroite collaboration avec l'AFD : financer des entreprises en faveur des jeunes africains. Avec la Banque européenne d'investissement (BEI), nous venons de lancer l'initiative *Boost Africa*, de 253 millions d'euros, pour mettre en place des programmes destinés à la jeunesse.

J'aimerais conclure en exprimant ma joie d'être ici, réunis aujourd'hui, pour tracer ensemble, avec le directeur général de l'AFD et son équipe, l'avenir d'une collaboration menée en faveur du continent africain. Je compte beaucoup, Rémy, sur ta collaboration et sur la journée qui va se dérouler. Je vous remercie.

PARTIE 1  
L'ESPRIT DES LOIS



# « La loi de 1946 : de la conférence de Brazzaville à la naissance du dispositif français de coopération »

Victoria Lickert\*

## Introduction

Pour comprendre le contexte de la genèse de la politique d'aide publique au développement française (APD), il nous faut faire un retour en arrière de plus de 70 ans. Replongeons-nous ainsi dans les années 1940. En effet, la loi d'avril 1946<sup>1</sup>, comme la politique de mise en valeur coloniale, de coopération puis celle de développement ne sont pas apparues du jour au lendemain. Inspirés de débats et de projets déjà plus anciens, dont certains remontaient aux années 1920, certains principes (comme la modernisation des colonies, l'aide au développement) ne se sont imposés que dans le contexte réformateur postérieur à la Seconde Guerre mondiale<sup>2</sup>. Les réformes modernisatrices impulsées aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale n'arrivent pas *ex nihilo*, mais s'inscrivent dans le prolongement de la crise économique des années 1930 et des débats qu'elle a suscités sur le rôle de l'appareil d'État dans la gestion des richesses nationales (Denord, 2007, pp. 17-20). Quand ils arrivent au pouvoir, le général de Gaulle et ses proches issus de la Résistance ne réinventent pas une politique, mais la mettent en œuvre avec de nouvelles intentions. La Libération est marquée par un nouveau souffle, porté par la reconstruction, la modernisation et la croissance du pays. C'est donc avant tout par un changement cognitif et humain qu'est rendu possible le changement. L'atmosphère était alors propice au changement. Cette nouvelle approche de l'État se révèle pleinement dans les colonies, notamment africaines.

.....  
\* Victoria Lickert est docteure en science politique, associée au Centre européen de sociologie et de science politique (CESSP) – université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

1. Loi n° 46-860 du 30 avril 1946 tendant à l'établissement, au financement et à l'exécution de plans d'équipement et de développement des territoires relevant du ministère de la France d'Outre-mer.
2. C'est dans les années 1920 qu'émerge au sein d'une partie de la classe politique française, notamment de droite, une idéologie prônant la « mise en valeur des colonies ». Cette approche a, en particulier, été défendue dès les années 1920 par Albert Sarraut dans son rapport de 1923, comme ministre des Colonies, intitulé « La mise en valeur des colonies françaises » puis dans son ouvrage « Grandeur et servitude coloniales » écrit en 1931.

## La croyance dans le développement : origine de la loi de 1946 et naissance de Caisse centrale de la France d'Outre-mer (CCFOM)

### *La modernisation d'un empire : la deuxième colonisation*

Le premier changement notable est la possibilité pour l'État, ou plutôt sa volonté, d'intervenir dans la vie économique du pays et, plus largement, de l'empire. En effet, ce n'est qu'au sortir de la Seconde Guerre mondiale que les colonies sont véritablement intégrées à l'économie nationale. En effet, la politique de modernisation des colonies africaines, ou dite autrement de *mise en valeur*, qui est engagée à la suite de la Seconde Guerre mondiale, témoigne de la genèse et de l'imbrication de plusieurs processus concomitants. Le premier processus porte sur l'intégration des colonies africaines dans la stratégie politique et économique de reconstruction de la France. Jusque-là plutôt ignorées, voire oubliées des politiques nationales, les colonies africaines deviennent, à partir du milieu des années 1940, un nouvel enjeu de souveraineté et de domination (Thobie, *et al.*, 1990 ; Gide, 1927). Deuxièmement, les élites politiques françaises commencent à « penser de façon impériale » et font du rétablissement de la grandeur française une priorité de la politique étrangère de la France (Chipman, 1989, p. 72 ; Marseille, 1989, pp. 17-28). Cette nouvelle approche se manifeste sur le plan politique de deux manières : (i) par un discours qui s'appuie sur l'assimilation progressive des élites africaines à l'appareil d'État français, et (ii) par un (ré)investissement de l'État dans le contrôle des ressources économiques, au travers de plans de développement et de grands projets tournés vers l'exportation. Au lendemain de la Libération, c'est dans les colonies africaines que la nouvelle politique dirigiste trouve l'un de ses terrains les plus fertiles d'expérimentation, en particulier du fait de l'effacement presque complet des investissements privés, notamment dans le domaine commercial.

### *La création de la Caisse dans un contexte réformateur : le tournant de Brazzaville*

L'Agence Française de Développement (AFD), dénommée alors Caisse centrale de la France libre (CCFL), naît en 1941 comme à la fois banque centrale et Trésor de la France libre. Créée par Pierre Denis, l'un des premiers à rejoindre le général de Gaulle à Londres en 1940, son activité principale jusqu'en 1946 consiste à être un institut d'émission monétaire et un Trésor central. Malgré l'inscription dans son décret de l'autorisation d'accorder des crédits commerciaux, de consentir des avances..., la CCFL ne fait alors pas usage de ces possibilités. C'est à partir de 1946 que la CCFL devient la Caisse centrale de la France d'Outre-mer (CCFOM) et que ses activités de financement du développement commencent réellement.

Comment est-on arrivé à ce changement de dénomination et d'activités ? Pensée dès les années 1920-1930, l'idéologie de la mise en valeur coloniale ne trouve son application que dix ans, voire quinze ans plus tard, lorsqu'elle est reprise dans un contexte bien différent, à la suite de la Seconde Guerre mondiale. En effet, la loi de 1946 puise ses origines dans plusieurs projets coloniaux, à savoir : (i) le projet Sarraut de 1921 (centré sur l'Indochine, mais qui échoue dès le milieu des années 1920), (ii) la conférence coloniale de 1935 (conférence économique de la France d'Outre-mer de 1935-1936), suivie de (iii) la conférence des gouverneurs généraux de 1936, et enfin (iv) la conférence de Brazzaville de 1944. La formulation d'un « plan colonial » tire ses origines de ces tentatives de formalisation ultérieures. Le projet Sarraut énumérait déjà un ensemble de programmes de travaux publics destinés à être exécutés Outre-mer, mais il échoua notamment faute de moyens financiers et de soutien (tant du côté des intérêts industriels métropolitains, que des populations locales se retrouvant exclues des projets). La conférence de 1935, pour sa part, proposait littéralement de définir « un plan d'économie impériale » et énonçait, pour la première fois, l'importance du développement économique des colonies. Malgré l'énonciation de mesures de protectionnisme des productions coloniales et autres mesures d'ordre financier, ce projet ne se concrétise pas, en particulier du fait de l'absence de création d'un organisme spécial, une sorte de fonds colonial qui aurait été chargé de mener à bien ce projet. L'idée continue néanmoins à faire son chemin ; c'est en 1944, soit lors de la conférence de Brazzaville, que l'idée est reprise par le général de Gaulle (Hodeir, 2003, p. 217).

Ainsi, lors de cette conférence (30 janvier – 8 février 1944), le Général partage la vision qui deviendra consensuelle après la Seconde Guerre mondiale, à savoir celle d'une prospérité commune, tant en France que dans les colonies françaises, ces dernières ayant fortement contribué à la Libération. Surtout, la guerre a cimenté une fraternité d'armes (Kühnhardt, 2014, p. 50)<sup>3</sup>. Parallèlement, la fin de la Seconde Guerre mondiale a ouvert une période de contestation grandissante du système colonial (certaines revendications se dessinent déjà à Madagascar, en Indochine, au Maroc, etc.) à laquelle la métropole doit répondre. Mais lors de la conférence de Brazzaville, les indépendances ne sont pas d'actualité : la France doit se reconstruire matériellement et retrouver sa place de grande puissance, et ce avec l'appui de son Empire. Le discours du général de Gaulle révèle la voie intermédiaire empruntée par le pouvoir politique français après la guerre, fortement marquée par la recherche d'un compromis entre la voie radicale de la décolonisation, laquelle n'est pas envisagée pour l'heure, et l'absence de « réformes », une voie impossible du fait de la pression exercée par les discours anticolonialistes. Les réformes se font en demi-teinte, mais ouvrent une période importante en termes de croyance : celle dans le développement économique des colonies, notamment d'Afrique.

.....

3. En 1940, 10 % des effectifs de l'armée française sont composés d'Africains.

La première conséquence de la conférence de Brazzaville n'est pas à proprement parler matérielle mais idéologique. Elle marque si l'on peut dire la consécration d'une croyance, celle dans le développement des économies africaines. Dans ces territoires où il n'y a aucune route, l'ordre du jour devient la modernisation et l'industrialisation. La croyance dans le développement des colonies est renforcée par le fait que les leaders africains, convaincus de la nécessité des investissements dans leurs territoires, investissent également le discours modernisateur du pouvoir colonial. C'est paradoxalement à partir de cette époque que se structure un nouveau rapport à l'Afrique francophone. L'esprit assimilationniste domine, et les préoccupations s'expriment plutôt en termes de continuité territoriale que de rupture. La France renforce ses liens politiques, culturels et économiques avec ses colonies africaines. La Constitution de la IV<sup>e</sup> République ne parle plus d'« Empire » mais d'« Union », reflétant ainsi une volonté de rapprochement plutôt qu'un pas vers la décolonisation.

La seconde conséquence de ladite conférence est le rôle dévolu à la Caisse centrale (CCFL). L'esprit de Brazzaville donne une nouvelle impulsion à la Caisse qui, par un changement de dénomination (la CCFL devenant la CCFOM – voir *supra*), embrasse l'Outre-mer et se voit charger de répondre aux besoins des colonies, en particulier africaines. L'esprit de Brazzaville suffit pour repenser l'investissement colonial et justifie de lui donner les moyens de changer d'échelle. L'idée de création d'un fonds colonial, impulsée dès les années 1930, prend enfin forme. C'est la loi du 30 avril 1946, organisant les institutions en charge de la planification coloniale, qui vient véritablement donner corps au discours du général de Gaulle et qui octroie une place privilégiée aux colonies d'Afrique.

Si l'on se replace donc dans le contexte des années 1940 et 1950, cette période peut être caractérisée d'« ère du développement » dans la mesure où, dans leur vision coloniale, les hauts fonctionnaires métropolitains et coloniaux croient que la planification et les investissements publics aideront les économies africaines à sortir de l'arriération. Les années postérieures à la Seconde Guerre mondiale, et ce jusqu'aux indépendances, sont donc chargées d'espérances des deux côtés (Cooper, 2012, p. 168 ; Cooper, 1997, pp. 406-435). Ce sont à la fois des hauts fonctionnaires français, notamment André Postel-Vinay et son adjoint Claude Panouillot, et des hommes politiques « africains », comme le député guyanais Gaston Monnerville, qui participent à la rédaction de la loi de 1946. La loi va constituer le premier socle d'une politique fondée sur l'articulation entre une logique d'aide et une logique de développement de l'économie nationale française.

### *La loi de 1946 : un cadre structurant durable des activités de l'AFD*

D'un point de vue pratique, la loi du 30 avril 1946 est marquée par l'intervention décisive de la métropole dans le financement du développement économique et social des colonies au travers de plans décennaux, puis quadriennaux de développement. Ces plans visent à regrouper et concentrer les entreprises, mécaniser l'agriculture, créer des infrastructures et enfin développer l'industrialisation. Pour ce faire, la loi institue un Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'Outre-mer (FIDES) géré par la Caisse (CCFL), renommée à cette occasion Caisse centrale de la France d'Outre-mer (CCFOM) en 1944. Le FIDES est chargé de distribuer des dons financés sur le budget de l'État. Payeur du FIDES, la CCFOM intervient également comme prêteur. Par ailleurs, la loi du 30 avril 1946 revoit de fond en comble la fiscalité des colonies. La métropole prend désormais en charge une partie des lourdes dépenses qui étaient jusque-là gérées par les Territoires (frais de personnel des agents des administrations présents dans les Territoires, salaires, justice, gendarmerie, etc.). Au-delà de l'instauration d'une nouvelle fiscalité coloniale, l'État français officialise la création d'une monnaie commune en 1945, le franc CFA. Les premières actions d'aide bilatérale de la France datent donc de la mise en place du FIDES et des premiers plans de modernisation et d'équipement de l'Union française.

La loi de 1946 met ainsi en marche les bases d'un développement économique fondé sur des entreprises semi-publiques et impliquant la puissance publique comme soutien à l'initiative privée. Dirigée par André Postel-Vinay de 1944 à 1972, la CCFOM acquiert, grâce à son réseau de correspondants locaux, une influence décisive sur le choix des projets d'investissement et le suivi de ces projets. Dès les origines, l'approche est conçue dans sa dimension territoriale, et la Caisse amorce, dès les années 1940, son implantation dans les géographies relevant de sa compétence. Cette dimension territoriale est attestée par la forte présence sur le terrain (environ un tiers des effectifs de la Caisse, dont la moitié affectée dans des filiales) (Pacquement, 2016). La Caisse centrale implante des agences sur le continent africain dès les années 1940, ainsi à Abidjan et Dakar, ce qui en fait un précurseur parmi les bailleurs de fonds distribuant l'aide.

Cette loi d'avril 1946 va ainsi façonner, pendant des décennies, la structure et les missions de l'aide publique au développement française. En se portant comme soutien à l'investissement privé, la puissance publique (française puis africaine) va jouer un rôle central dans la structuration d'un dispositif d'aide et d'expansion structuré autour de l'État, de banques (privées et publiques) et d'entreprises (privées et publiques).

## La fabrique d'un modèle d'aide français

La loi de 1946 est à la genèse de la construction d'un « modèle » de politique publique extérieure de la France, lequel mêle politique de développement, puis de coopération, et politique commerciale et d'exportation. Ce modèle se structure autour d'acteurs et d'instruments spécifiques.

### *Un modèle fondé sur des filiales et des banques de développement*

L'une des principales conséquences de l'établissement du FIDES est la création de « sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'État, les collectivités publiques d'Outre-mer [...] auront une participation majoritaire ». La Caisse promeut le financement de grands projets « bancables » et l'émergence du secteur privé. En plus de son rôle dans la gestion des projets du FIDES, la CCFOM devient un canal privilégié de financement du secteur privé français. La Caisse promeut l'énergie électrique, prend des participations dans des sociétés nouvellement créées, finance la construction d'usines de transformation de produits primaires (comme Alucam produisant de l'aluminium au Cameroun) ou de grands équipements (en complément de subventions allouées par l'État français), etc. Sans détailler les activités de la Caisse, celles-ci s'adressent à ses débuts tant aux entreprises qu'aux personnes (cadres urbains ou petits entrepreneurs), qu'elle accompagne dans leur projet de logement et d'emploi. L'essentiel du tissu économique sur un terrain d'opération est le fait de quelques grandes entreprises métropolitaines dont la Caisse finance aussi les investissements sous la forme de projets (Pacquement, *ibid.*). Sur l'ensemble des prêts accordés au secteur privé par la CCFOM entre 1946 et 1962, plus de 38 % ont été octroyés à des entreprises appartenant au secteur des industries extractives, 24,4 % aux industries mécaniques et métallurgiques, et les 37 % restants à diverses activités (travaux publics, transports, distribution d'eau et d'énergie électrique, exploitations forestières et industrielles du bois, pêche industrielle, industries agro-alimentaires, textiles, etc.) (CCCE, 1962, tableau p. 29).

Jusqu'à la fin des années 1960, ce ne sont pas les États africains nouvellement indépendants qui reçoivent l'aide (ils ne reçoivent alors qu'entre 5 % et 10 % des financements alloués par la Caisse). Avant les indépendances, les prêts transitent essentiellement *via* les collectivités locales ou les entreprises dans les territoires, puis à partir des années 1960 par des sociétés nationales de crédit, qui deviennent ainsi les principaux intermédiaires de la Caisse. Ce modèle, fondé sur des relations fortes entre la Caisse, des entreprises sur le terrain et des banques de développement, se maintient plus ou moins sous ce format jusqu'aux années 1970.

D'un point de vue géographique, les concours se tournent essentiellement (à hauteur des trois quarts) vers les pays d'Afrique noire, et 12,5 % vers Madagascar et les Comores. La priorité de la France reste les anciennes colonies d'Afrique.

En 1960, la Caisse intervient dans les Outre-mer et dans quatorze États nouvellement indépendants, où elle est aussi payeur du Fonds d'aide et de coopération (FAC, fonds ayant pris la suite du FIDES), qui consent des subventions aux États indépendants.

### *Les premières inflexions au modèle intervenues dans les années 1980*

À partir des années 1970, notamment après le départ d'André Postel-Vinay en 1973, les activités de la Caisse connaissent des inflexions progressives, à la fois culturelles, cognitives et organisationnelles. La Caisse intervient progressivement hors de son périmètre historique (Afrique du Nord et dans la péninsule indo-chinoise), mais l'Afrique subsaharienne reste encore sa zone prioritaire. Les extensions géographiques après 1975 ne sont véritablement opérationnelles qu'à la fin des années 1980. Force est de constater qu'en 1980, le réseau de la Caisse centrale a sensiblement évolué. Elle intervient dans trente et un pays, majoritairement africains.

À partir du début des années 1990, sous l'impulsion de Philippe Jurgensen, nouveau directeur général, et en dépit d'une réticence de ses ministères de tutelle, la Caisse centrale tisse sa toile en dehors de son périmètre traditionnel africain<sup>4</sup>. Déjà actionnaire de banques de développement et gestionnaire de prêts pour l'État au Maghreb, la Caisse centrale est autorisée à intervenir en fonds propres au Maroc, en Algérie et en Tunisie à partir de 1992. Son réseau d'agences s'étoffe et se répartit alors en vingt-six agences dans les États étrangers, cinq agences dans les départements d'Outre-mer (DOM) et trois agences dans les territoires d'Outre-mer (TOM)<sup>5</sup>. La force de la Caisse réside dans sa présence sur le terrain (implantation d'agences), et donc de sa connaissance des pays dans lesquels elle intervient.

Ces extensions géographiques surviennent à un moment important de l'histoire de l'aide, à savoir celui de la crise de la dette. En effet, cette crise aboutit à une perte de la plupart des emprunteurs traditionnels de la France devenus insovables et conduit à reconstituer une clientèle nouvelle de pays emprunteurs. Les Africains ne peuvent plus honorer les échéances de leurs prêts. Les programmes ou plans d'ajustement structurel (PAS) apportent d'importantes inflexions aux pratiques. Après s'être opposée aux PAS (perçus comme une ingérence en Afrique francophone en matière de définition par les pays concernés de leurs propres politiques économiques et monétaires) au début des années 1980, la France est finalement contrainte de n'accorder des prêts d'ajustement structurel (PAS) qu'à des pays ayant mis en place des programmes de redressement impliquant de leur part un

.....  
4. Rapport interne de l'AFD, partie « 1981-1993 : crises, dettes et réponses françaises », pp. 128-169, p. 145.

5. Rapport interne de la CCCE, partie « 1981-1993 : crises, dettes et réponses françaises », pp. 128-169, p. 158.

accord avec le Fonds monétaire international (FMI) et, le plus souvent, un rééchelonnement de leur dette souveraine par le Club de Paris (groupe informel de créanciers publics se réunissant à Paris). Au moyen de ces PAS, la France décide, en liaison avec la Caisse centrale, d'accorder ou non une aide : elle en détermine ensuite le montant et la forme, et c'est la CCCE qui gère les financements des PAS (sur des ressources d'emprunt bonifiées à l'aide de subventions émanant du ministère de la Coopération).

Mais les premiers PAS français se distinguent peu des opérations habituelles de la CCCE et viennent seulement achever des programmes d'investissement déjà engagés. C'est seulement après 1986 que les prêts sont orientés plus résolument vers des opérations de redressement ayant pour but de faire face à la chute des cours matières premières (notamment celles du pétrole au Congo et du coton au Mali). Au demeurant, c'est en 1986 que les PAS entrent officiellement dans la comptabilisation de l'APD française (étant donné qu'ils comportent une part en dons). Si l'aide-projet dans l'équipement public comme dans les secteurs productifs continue de constituer une part importante de ces opérations (80 % dans les années 1980), la Caisse se place, dans les années 1980, dans un nouveau contexte : la gestion des PAS implique une plus grande coopération, tant avec les organisations internationales qu'entre les acteurs français, à savoir le Trésor et le ministère de la Coopération. Par ailleurs, dès les années 1980, se multiplient les débats sur l'efficacité, ou plutôt l'inefficacité, de l'aide. La crise de la dette en Afrique a, pour effet paradoxal d'être l'une des principales étapes d'un rapprochement entre les bailleurs de fonds bilatéraux dans un contexte de crise de l'aide.

Du modèle « national » centré sur les prêts et l'Afrique, le dispositif français évolue de plus en plus, sous les effets concomitants de plusieurs processus, vers un modèle plus complexe du fait notamment de la nécessaire coopération avec les institutions financières internationales, des critiques émises à l'encontre de l'aide au développement, mais aussi de l'imposition progressive d'une nouvelle idéologie de la gestion de la chose publique fondée sur le *new public management*. Ces années sont aussi marquées par l'arrivée de gestionnaires à la Caisse centrale, diplômés d'écoles de commerce. Une nouvelle culture de la rentabilité s'épanouit, conjuguée à une politique du recrutement de l'Agence plus ouverte à des agents ayant une expérience internationale, notamment à la Banque mondiale. C'est aussi à partir du milieu des années 1980 que la France cible plus précisément son aide, par la définition – pays par pays – des premières orientations en matière d'interventions et d'objectifs spécifiques en fonction des pays. Mais il faudra attendre les années 1990 pour que se mettent en place de manière systématique les objectifs et les évaluations pays par pays<sup>6</sup>.

.....  
6. Rapport interne de la CCCE, partie « 1981-1993 : crises, dettes et réponses françaises », pp. 128-169, p. 136.

Le changement de nom en Caisse Française de Développement (CFD) en 1992 est porteur d'une idée d'extension des activités de la Caisse vers l'ensemble des pays en développement. Le phénomène se renforce avec la nouvelle dénomination de la Caisse décidée en 1998 (Agence Française de Développement) : l'organisme devient alors l'opérateur central (pivot) de l'aide française avec la disparition du ministère de la Coopération. Jean-Michel Severino, qui est nommé directeur général de l'AFD en 2001, symbolise de manière typique ce passage de relais entre le modèle de Brazzaville et un nouveau modèle, fondé sur de nouveaux mots d'ordre : les biens publics mondiaux (BPM), les Objectifs du Millénaire pour le développement, l'efficacité de l'aide, le déliement de l'aide, etc. De par son passage à la Banque mondiale, au sein de laquelle il a pu observer la nouvelle politique managériale mise en œuvre par son Président (James Wolfensohn), Jean-Michel Severino se donne comme mission, à son retour en France, d'appliquer les mêmes principes au sein de l'AFD<sup>7</sup>.

Si ces changements se font dans la lenteur, l'esprit a bien changé, et la politique d'aide bilatérale française, longtemps réduite à une politique d'aide « nationale » (post-impériale), est, depuis les années 1990, contrainte par la structuration croissante d'une aide internationale, orientée vers la définition d'objectifs communs, et par des processus coopératifs ayant des effets en termes de « *naming and shaming* » (nommer et dénoncer, voire couvrir de honte).

## Références bibliographiques

CCCE (1962), « Rapport sur les opérations du FAC, du FIDES, du FIDOM (Fonds d'investissement des départements d'Outre-mer) et de la CCCE en 1962 », CCCE, Paris.

CHIPMAN J. (1989), *French power in Africa*, B. Blackwell, London.

MARSEILLE J. (1989), « La gauche, la droite et le fait colonial en France. Des années 1880 aux années 1960 », *Vingtième Siècle – Revue d'histoire*, n° 24, pp. 17-28.

COOPER F. (2012), *L'Afrique depuis 1940*, Éditions Payot et Rivages, Paris, p. 168.

COOPER F. (1997), "The dialectics of decolonization. Nationalism and Labour movements in Postwar French Africa", in *Tensions of Empire, colonial cultures in a bourgeois world*, in COOPER F. et A.L. STOLER (ed.), University of California press, Berkeley, California, pp. 406-435, p. 406.

.....

7. Extrait d'un entretien réalisé au siège de l'AFD avec un chargé de mission de l'Agence, octobre 2013.

DENORD F. (2007), *Néo-libéralisme version française : histoire d'une idéologie politique*, Demopolis, Paris, pp. 17-20.

GIDE A. (1927), *Voyage au Congo, carnets de route*, Gallimard, Paris.

HODEIR C. (2003), *Stratégies d'empire : le grand patronat colonial face à la décolonisation*, Belin, Paris, p. 217.

KÜHNHARDT L. (2014), *Africa Consensus: New Interests, Initiatives, and Partners*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, p. 50.

PACQUEMENT F. (2016), *Histoire de l'Agence Française de Développement en Côte d'Ivoire*, Karthala, Paris.

THOBIE J., G. MEYNIER, C. COQUERY-VIDROVITCH et C. R. AGERON (1990), *Histoire de la France coloniale 1914-1990*, Tome 2, Armand Colin, p. 61.

# La transformation de l'AFD et de l'aide française au cours des « années Severino » : vers une nouvelle compréhension des réformes de politiques publiques

*Gordon D. Cumming\**

Si les institutions et les politiques, dans les secteurs de l'éducation, de la justice et de la santé, font fréquemment l'objet d'importantes refontes, ce phénomène est plus rare dans le domaine du développement international.<sup>1</sup> Il existe bien évidemment des exceptions notables, telle que la création au Royaume-Uni du DfID, ou Département du Développement international, en 1997 (Porteous, 2008), ainsi que l'augmentation spectaculaire de l'aide chinoise à l'étranger à partir des années 1990 (Beuret, 2008). En principe, cependant, l'aide internationale a plutôt tendance à se caractériser par des degrés variables d'incrémentalisme. À ce titre, l'APD française se distingue tout particulièrement par sa continuité (Hugon, 2010), ainsi que par sa réticence à se conformer à l'« orthodoxie » du développement international (Naudet, 1997).

En ce sens, il n'est guère surprenant d'observer que les spécialistes voient dans les réformes menées par le premier ministre français Lionel Jospin à la fin des années 1990 le tournant majeur de l'aide française (Moncrieff, 2004). Cependant, on s'est beaucoup moins intéressé à la décennie 2000 qui a suivi ces réformes, au cours de laquelle Jean-Michel Severino fut le directeur général de l'AFD. Certains travaux font exception comme celui de Meimon (2007), qui détaille les réformes françaises au milieu des années 2000, ou comme le rapport officiel de Cambon et Vantomme (2011), qui analyse l'évolution de l'AFD au cours de cette décennie. Ces études mises à part, la littérature existante n'a pas permis de déterminer dans quelle mesure les « années Severino » ont pu être une époque de changements transformateurs pour l'AFD, ainsi que pour les politiques d'aide françaises. Ces écrits n'ont pas

.....  
\* Gordon Cumming est professeur à l'université de Cardiff.

1. L'auteur souhaiterait remercier les chercheurs du CERI Sciences Po (Centre de recherches internationales), ainsi que Dr Nick Parsons, Dr Evie Petridou, François Pacquement et l'équipe éditoriale de l'AFD pour leurs commentaires respectifs.

davantage fourni de cadre conceptuel permettant d'expliquer ces transformations importantes.

En abordant ces questions, ce chapitre contribue à un certain nombre de domaines. Tout d'abord, les changements – considérables mais peu étudiés – survenus au cours des « années Severino » seront présentés sous une nouvelle perspective. Ensuite, nous adopterons une approche innovante pour réfléchir aux modalités du changement au sein d'organisations d'aide œuvrant dans des contextes peu propices au changement. Enfin, nous proposerons un modèle synergétique permettant d'expliquer les transformations en matière de politiques publiques, en nous basant sur deux méthodes conceptuelles à la fois concurrentes et complémentaires : (i) l'institutionnalisme historique (IH), et (ii) l'entrepreneuriat politique (EP). Si ces deux méthodes seront abordées plus en détail dans la section suivante, il convient déjà de souligner que l'IH se concentre davantage sur les contextes institutionnels, ainsi que les idées préexistantes structurant les changements politiques (Thelen et Steinmo, 1992 : 2), alors que la perspective de l'EP – défini par Aflaki *et al.* (2015 : 1) comme l'« action politique intentionnelle visant à saisir les opportunités de profit politique » –, met l'accent sur le rôle des acteurs et les stratégies employées par ces derniers pour favoriser le changement.

Afin de répondre aux questionnements établis dans notre recherche, cet article sera divisé en trois parties. La première partie se focalisera sur les tendances générales des structures et des politiques d'aide françaises depuis les années 1960 jusqu'à la fin des années 1990 ; elle abordera ensuite les changements clés des années 2000, et tout particulièrement ceux ayant affecté l'AFD au cours des trois mandats successifs de J.-M. Severino. En se basant sur huit entretiens menés auprès de responsables de l'AFD et du ministère des Affaires étrangères (MAE), la deuxième partie tentera d'expliquer ces transformations sous la perspective de l'IH, alors que la troisième adoptera l'optique de l'EP. Enfin, la conclusion examinera la signification plus large de ces résultats et du cadre conceptuel.

## Cadre et paramètres de la recherche

Premièrement, il est important de préciser le cadre et les paramètres de cette recherche. Tout d'abord, notre intérêt se portera essentiellement sur l'aide bilatérale française ou APD, telle que définie par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ; plus précisément, il s'agit des prêts concessionnels et des subventions accordées à certains pays en développement ayant comme objectif prioritaire de développement économique. Deuxièmement, nous mettrons l'accent sur le rôle de l'AFD, laquelle assumait la responsabilité d'une grande partie de l'aide bilatérale au cours des années 2000, plutôt que sur les rôles respectifs des ministères (MC – ministère de la Coopération, MINEFI – ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,

MAE – ministère des Affaires étrangères) qui avaient été essentiels au dispositif d'APD au cours des décennies suivant la décolonisation. Troisièmement, notre intérêt sera porté sur l'AFD elle-même plutôt que sur le groupe AFD, qui inclut Proparco, sa filiale d'investissement dans le secteur privé<sup>2</sup>.

Enfin, cette étude n'a pas pour but d'exposer les insuffisances de nos deux cadres conceptuels (IH et EP), mais plutôt de démontrer qu'il est possible de les combiner de façon à fournir une explication plus complète des transformations des politiques publiques. De prime abord, l'IH semble plus apte à expliquer les pressions contextuelles et historiques qu'à identifier le rôle des acteurs ou des processus continus de développement institutionnel (Mabee, 2011 : 33). On admet généralement que l'IH a pour origine le travail de March et Olsen (1984) sur le « nouvel institutionnalisme », et qu'il s'agit à présent d'une des trois formes d'institutionnalisme, les deux autres formes étant l'institutionnalisme des choix rationnels et l'institutionnalisme sociologique (Hall et Taylor, 1996). L'IH s'attache à effectuer un « suivi des processus à travers le temps ; il analyse également les configurations et les contextes institutionnels » (Pierson et Skocpol, 2004). Il est particulièrement attentif aux « jonctions critiques », ces moments clés qui créent des opportunités de transformation et de résurgence d'idées latentes ayant atteint leur maturité (Capoccia et Kelemen, 2007). Les structures institutionnelles s'adaptent de façon à faciliter l'émergence de ces idées, créant ainsi une nouvelle configuration institutionnelle. Une fois que les changements initiaux commencent à prendre effet et bénéficient de retours positifs, ils suivent une logique de dépendance au chemin emprunté (*path-dependent logic*), et cette logique s'auto-alimente : la poursuite de ce processus se voit associée à un plus grand rendement (Pierson, 2000), alors que son abandon impliquerait des coûts considérables. L'IH est connu pour sa capacité à dévoiler « le poids de l'histoire » (*history's heavy hand*) (Ikenberry, 1994), mais il fait également l'objet de critiques, notamment celle de « trop se concentrer sur la stabilité et sur les changements radicaux, et pas assez sur les changements qui s'opèrent sur la durée » (Mabee, 2011 : 28). Kössler (2005 : 288) formule une critique peut-être plus fondamentale en faisant la remarque suivante : « *Si l'on estime que les institutions créées dans le passé restreignent [...] les évolutions futures [...], il est difficile de voir comment une seule méthode conceptuelle peut à la fois expliquer l'impact durable des institutions dans le temps et [...] les transformations institutionnelles* ».

Ces critiques ont été atténuées en adoptant, parallèlement à l'IH, une seconde approche, en l'occurrence celle de l'entrepreneuriat politique. *A priori*, elle se révélerait mieux adaptée pour identifier le rôle des acteurs responsables de ces changements, ainsi que les modalités de leurs actions (Mintrom et Vergari, 1996). En d'autres termes, elle permet d'éclairer la fonction d'un ou

.....  
2. Créée en 1977, Proparco (2016) est aujourd'hui présente dans 80 pays, et son bilan annuel s'élève à un montant de 5,4 milliards USD.

de plusieurs entrepreneurs politiques, entendus ici comme un « acteur particulier incorporé dans le tissu socio-politique, attentif à l'émergence de nouvelles opportunités et prêt à agir lorsque celles-ci surviennent » (Aflaki *et al.*, 2015 : 1). L'EP n'ignore pas les facteurs contextuels, dans la mesure où cette seconde approche se concentre sur des moments de transformation clés dans un contexte plus large, ce que Kingdon (1984) appelait « une fenêtre politique », Sabatier (1998) « un choc exogène », enfin Baumgartner et Bryan Jones (1993) un moment d'« équilibre ponctué ». S'il va sans dire que ces moments opportuns possèdent certaines similitudes avec le concept de « jonction critique », il existe une différence capitale : c'est ici à l'entrepreneur politique de tirer profit de ce moment en faisant preuve d'une certaine force de caractère, d'une vision stratégique et d'une capacité à façonner le contexte idéationnel.

## **L'aide française et l'AFD au cours des premières décennies post-coloniales (1960-2000)**

Pour des raisons d'espace, nous nous contenterons d'esquisser les caractéristiques les plus saillantes de l'aide française, sa logique, ses politiques et ses structures, entre 1961, date à laquelle l'OCDE a commencé à mesurer les flux à destination des pays en développement, et 2001, date de nomination de J.-M. Severino auprès de l'AFD. Nous présentons ci-après quatre caractéristiques majeures de l'aide française : ses stratégies, ses structures, ses opérations et son efficacité.

### *Vision stratégique*

Commençons par noter qu'au cours des décennies post-coloniales, la politique d'aide française manquait de vision stratégique et se caractérisait par une liste d'objectifs divergents (OCDE, 2003 : 20). Selon Lancaster (1999 : 130) :

*« Le programme français n'a jamais été guidé par une doctrine de développement. Il n'y a aucun cadre général destiné à définir une cible stratégique à l'aide française, aucun moyen de prioriser les activités financées au nom du développement, et aucune base permettant de tenir les agences d'aide responsables de leurs activités de manière générale ».*

Si tant est qu'une stratégie d'ensemble existât, elle était sans aucun doute exprimée par le soi-disant consensus gaulliste, une vision gauche-droite qui perdura des années 1960 au milieu des années 1990 : selon celle-ci, l'APD française devait se concentrer sur l'Afrique francophone de manière à consolider l'influence politique de la France, ses opportunités économiques, et son accès aux ressources minérales (Bourmaud, 2011).

## Structures d'aide

La logique décrite ci-dessus, qui est étroitement liée à l'histoire des relations entre la France et l'Afrique, permet d'expliquer le rôle crucial attribué au MC – correspondant à l'ancien ministère de la France d'Outre-mer (1946-1959) – au sein du dispositif d'aide : il s'agissait en effet de la principale agence de « développement » française, « porte-parole pour la défense des intérêts africains » (Lundsgaarde, 2013 : 127). Entre 1980 et 1997, environ 23 % du budget total d'aide était sous la responsabilité de ce ministère (*ibid.*). Sa principale source de financement de projets était le FAC (qui devint ensuite le FSP – Fonds de solidarité prioritaire), et son action se concentrait uniquement sur les pays du « champ » (la plupart d'entre eux étaient d'anciennes colonies françaises et/ou des pays francophones). Les présidents français successifs et leurs cellules africaines s'appuyaient sur le MC pour soutenir les intérêts économiques, politiques et culturels français, en particulier dans les anciennes colonies africaines. Le MINEFI était un autre acteur clé : sa Direction du Trésor avait la responsabilité de la zone franc et de l'aide fournie au titre de l'ajustement structurel, alors que sa Direction du Commerce s'attachait à maximiser les opportunités commerciales liées à l'APD, en particulier durant les premières décennies post-coloniales. Le MINEFI avait sous sa responsabilité une fraction particulièrement importante du budget d'aide (représentant environ 40 % en 2002), soit bien plus que dans n'importe quel autre pays donateur (Coordination SUD, 2005 : paragraphe 2.2.). Le MAE ou Quai d'Orsay disposait de moins d'influence et se consacrait aux pays dits « hors champ », se situant en dehors du périmètre d'aide privilégié de la France. À titre d'exemple, ce ministère n'administrait en 1989 que 9 % du budget total d'aide (Lundsgaarde, 2013 : 126).

Enfin, malgré son expérience accumulée depuis la Seconde Guerre mondiale en matière de promotion du développement socio-économique (Pacquement, 2015), l'AFD demeurait un acteur relativement mineur, voire « marginal » (Severino, 2004) au sein du dispositif d'aide français : c'était une banque de développement dépourvue de statut ministériel et en charge de seulement 3 % à 6 % de l'APD française (entretien avec l'AFD, novembre 2016). Cependant, bien qu'elle ait pu disposer de personnalités hautement respectées au poste de directeur général, notamment avec André Postel-Vinay (1944-1972), l'AFD n'était pas audible ou visible au cours de ces années. Selon un responsable de l'AFD (entretien, novembre 2016), elle avait tendance à « *attendre les instructions de ses ministères de tutelle* ».

## La dimension opérationnelle

Au niveau opérationnel, les acteurs de l'aide française disposaient de toute une palette d'instruments « classiques », de l'assistance technique (Quai d'Orsay et MC) et de l'aide aux projets (MC) aux prêts d'ajustement structurel (PAS) et à l'assistance à la balance des paiements (MINEFI), en passant par l'assistance

aux programmes (MC et MINEFI). Pour sa part, l'AFD, intervint, entre 1960 et 1990, au travers de prêts. Comme l'expliquait un représentant de l'AFD (entretien, novembre 2016) : « *Au cours de l'essentiel de cette période, il nous était impossible d'avoir accès à des subventions* ». En effet, ce ne fut qu'à partir de juin 1990, que l'AFD fut autorisée à proposer non seulement des prêts, mais également des subventions (*ibid.*).

Au niveau géographique, le programme d'aide français, et tout particulièrement les fonds mis à disposition par le MAE et la Direction du Commerce du MINEFI, était régulièrement accusé de « saupoudrage » : en 1997-1998, 44 % de l'aide bilatérale se voyait ainsi disséminée à travers quelque 130 pays (OCDE, 2000 : 45). Dans le même temps, cependant, une partie importante du budget de l'aide bilatérale (entre 40 % et 50 %) fut également consacrée, pendant une cinquantaine d'années, à l'Afrique subsaharienne (Jacquemot, 2011 : 44). Si le MC était surnommé le « ministère de l'Afrique noire », il était loin d'être le seul organe du gouvernement français à prioriser l'Afrique. En réalité, l'AFD concentrait également ses efforts sur celle-ci, et sa visée géographique reflétait très largement celle du MC (AFD, 2011 : 220). Alors que la compétence de l'AFD s'étendit effectivement avec le temps – passant de 26 pays (se répartissant en 18 pays situés en Afrique et huit dans les départements et territoires d'outre-mer français [DOM-TOM] pour la période allant de 1946 à 1976) à 63 pays dans les années 1990 (ce qui intégrait l'Afrique anglophone et lusophone, ainsi que l'ancienne Indochine française) – l'agence continua cependant à se focaliser en priorité sur l'Afrique et l'ancien empire colonial français (*ibid.* : 217-218).

Concernant les priorités sectorielles de la France, celles-ci étaient multiples, compte tenu de la taille même du budget d'aide français (1,3 % du produit national brut (PNB) français entre 1960 et 1964 – Bossuat, 2003 : 440) et du nombre de ministères impliqués, soit plus de dix (OCDE, 2003 : 55). Le dispositif d'aide de la France se concentrait, entre autres, sur les infrastructures sociales, l'enseignement (supérieur), le développement rural, le rayonnement culturel et le renforcement des compétences gouvernementales. Le rayon d'action de l'AFD, quant à lui, était plus réduit. Il ciblait le secteur de la production, notamment la distribution d'énergie, le développement du secteur privé, l'équipement et les projets d'infrastructures de grande envergure (Pacquement, 2015). Entre 1960 et 1990, l'AFD put cependant élargir ses activités : elle cessa de se concentrer uniquement sur les infrastructures pour se tourner également vers les questions rurales, sociales et environnementales (AFD, 2011 : 221).

### *Effacité de l'aide*

Au cours d'un temps particulièrement long de la période post-coloniale, l'administration française ne porta qu'une attention limitée aux dépenses occasionnées par la mise en œuvre effective de son programme d'aide. Le problème de son coût fut régulièrement abordé par les rapporteurs parlementaires, de Jean-Marcel

Jeanneney (1964) à Jean-Paul Fuchs (1995)<sup>3</sup>. Ce problème devint plus visible au cours de la période suivant la *guerre froide*, lorsque la France, de plus en plus consciente de ses moyens limités face aux défis colossaux auxquels l'Afrique était confrontée, chercha à réaliser des économies en autorisant, en 1994, la dévaluation du franc CFA qui avait cours au sein de la zone franc, et en supervisant la diminution, sur le long terme, du nombre d'assistants techniques français (de 23 000 en 1980 à 2 000 en 1998 [Barrett et Rouillé d'Orfeuil, 2010 : 27]). À la fin des années 1990, lorsque le Premier ministre Lionel Jospin promit que la France « *ne ferait pas moins, mais mieux en Afrique* » (cité dans Utley, 2002), la question des économies revint sur le devant de la scène. Alors que cette préoccupation touchait l'ensemble du dispositif d'aide, elle était moins problématique pour l'AFD, qui disposait d'un degré d'autofinancement élevé par le biais d'investissements sur les marchés monétaires et dans le secteur productif (Wilson, 1993). La même remarque peut s'appliquer concernant l'impact effectif sur le développement des pays aidés. Cet aspect du programme français d'APD était sous le feu des critiques pour sa tendance supposée au gaspillage (Brunel, 1993), son taux d'échec en matière de projets (Péan, 1988), son niveau d'aide liée (OCDE, 1994 : 19), ainsi que sa faible culture d'évaluation (Lancaster, 1999). Bien qu'elle ne disposât que d'un budget « extrêmement réduit » en matière d'évaluation, qu'elle réalisât ses évaluations « en interne » et qu'elle ne les intégrât pas à grande échelle (OCDE, 2000 : 22), l'AFD n'était pas la cible principale de ces critiques, d'autant plus qu'elle avait commencé, à la fin des années 1990, à utiliser le cadre logique et « le pilotage de projet axé sur les résultats » (OCDE, 2013 : 82).

Dans l'ensemble, il serait injuste de caricaturer la période avant l'arrivée de J.-M. Severino à la tête de l'AFD. En réalité, les directeurs généraux précédents en place se caractérisèrent par leur constance et leur efficacité, comme Postel-Vinay et Yves Roland-Billecart (1979-1989), ou encore comme Antoine Pouillieute (1995-2001), qui entama le processus de modernisation de l'AFD et de professionnalisation du recrutement (AFD, 2011 : 15). Si des contraintes de développement de notre argumentaire ne nous permettent pas d'appliquer notre cadre conceptuel à cette première période, on peut cependant penser que l'entrepreneuriat politique était moins présent, ou moins efficace, au cours de cette période : toutes les tentatives de réforme des relations franco-africaines, qu'elles aient été menées au niveau du ministre du Développement (Jean-Pierre Cot, 1981-1982), du président de la République (François Mitterrand, 1990) ou du Premier ministre (Alain Juppé, 1995-1997), furent bloquées, discréditées ou avortèrent (Gounin, 2009). De même, on peut déduire des observations énoncées ci-dessus que le contexte politico-économique, ainsi que le cadre institutionnel, n'étaient pas vraiment propices aux réformes. En effet, la position de ceux que l'on appelait les *anciens* ou la « vieille garde » dont la priorité était l'Afrique francophone s'opposait aux exigences des

.....  
3. Selon Jacquemot (2011 : 43), nous disposons de plus de 50 rapports officiels consacrés à l'aide française.

réformateurs (les *modernes*), lesquels exigeaient, quant à eux, une « normalisation » des politiques de développement en Afrique (Bourmaud, 2011).

## Changements clés sous Jean-Michel Severino

Cette partie se contente de résumer dans les grandes lignes les transformations les plus évidentes survenues dans les politiques d'aide française, dans ses structures, ses opérations et sa mise en œuvre, au cours des trois mandats successifs de J.-M. Severino en tant que directeur général de l'AFD (2001-2010).

### *Vision stratégique*

Parmi les changements les plus importants, nombreux sont ceux qui ont pour origine la lettre de mission remise à J.-M. Severino par Lionel Jospin, alors Premier ministre, et Charles Josselin, son ministre du Développement. La nouvelle mission de l'AFD était exposée dans cette lettre : « *rendre l'aide française plus efficace et plus légitime* » (cité dans OCDE, 2004 : 59). À cette fin, son nouveau directeur général était appelé à jouer « *un rôle moteur dans l'élaboration de conceptions nouvelles et cohérentes en matière de développement [et] mobiliser les capacités d'analyse de l'Agence pour les faire participer activement à l'élaboration d'une réflexion stratégique française sur les questions de développement* » (Moncrieff, 2004 : 187). Cette mission, associée à la désagrégation du consensus gaulliste au milieu des années 1990 (Bourmaud, 2011 : 52), a permis à l'AFD de dépasser ses anciens objectifs – lesquels visaient uniquement la productivité et la croissance économique – et d'établir une vision plus large, plus sociale et plus stratégique. Cette vision envisageait l'APD comme un outil permettant de répondre aux défis posés par la mondialisation, et tout particulièrement les effets néfastes causés par la libéralisation débridée des marchés, la déréglementation financière, les flux migratoires et le changement climatique, au sein de pays comptant parmi les plus pauvres, les plus peuplés et les plus vulnérables de la planète (*Lettre du Continent*, 4 novembre 2008). Elle admettait également que, face à de tels défis, l'APD devait être accompagnée d'autres flux financiers, de même que les agences de développement devaient travailler de manière plus stratégique avec les autres acteurs de la scène du développement international. Cette vision allait bientôt transparaître dans le premier et le deuxième Plans d'orientations stratégiques (POS) : POS I (2002-2006) et POS II (2007-2011).

### *Changements structurels*

Concernant les réformes structurelles, les plus importantes d'entre elles furent effectuées à la fin des années 1990, c'est-à-dire avant que J.-M. Severino fût nommé directeur général de l'AFD. Citons entre autres : (i) la fusion du MC et du Quai d'Orsay, (ii) la création du CICID, (iii) la mise en place d'une nouvelle zone de solidarité prioritaire (ZSP) ou zone d'APD privilégiée, ainsi que (iv)

le positionnement de l'AFD (qui, jusqu'alors, s'appelait la Caisse Française de Développement ou CFD) en tant qu'« opérateur pivot » de l'aide française. Ces changements conduisirent à un transfert graduel des responsabilités et des ressources d'aide du MAE vers l'AFD, qui allait prendre en charge 23 % de l'aide bilatérale française en 2005 et 29 % en 2011 (Cambon et Vantomme, 2011 : 175). De même, ces réformes ouvrirent la voie à une augmentation considérable du nombre d'agents de l'AFD. En effet, pas moins de 700 personnes furent recrutées au cours de la décennie en question (2001-2010), soit la moitié des effectifs totaux (AFD, 2011 : 211). Surtout, les nouvelles personnes recrutées étaient des jeunes âgés de moins de quarante ans et composés en majorité d'économistes (OCDE, 2013 : 66). Cela constituait un changement en termes de générations et de qualifications (entretien avec l'AFD, novembre 2016).

Cette croissance en matière d'effectifs s'accompagnait d'une augmentation du nombre de chargés de projet, d'un plus grand degré de centralisation (81 % d'entre eux étaient basés au siège, contre 73 % en 2001 [AFD, 2011 : 211]), ainsi que de changements importants au niveau de la gouvernance de l'AFD. À ce titre, notons la création, en 2004, d'un groupe de planification générale, la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP), et, en 2009, la mise en place d'un groupe de pilotage de l'AFD, le Conseil d'orientation stratégique (COS), présidé par le ministre du Développement et destiné à lui conférer un plus grand contrôle sur l'AFD (Cambon et Vantomme, 2011). Un autre changement crucial fut la mise en œuvre de réorganisations internes prévues par le POS. Par exemple, l'AFD s'organisa en trois pôles principaux : *(i)* un pôle pour les pays « étrangers », *(ii)* un pôle spécifique pour les DOM-TOM et *(iii)* un pôle pour la stratégie, qui intégrait et renforçait les départements existants d'évaluation, de recherche et de pilotage politique de l'AFD (AFD, 2011 : 222). Par ailleurs, les services techniques, jusqu'alors intégrés au sein de départements géographiques, furent réorganisés selon les quatre thèmes principaux suivants : *(i)* développement rural, environnement et ressources naturelles ; *(ii)* urbanisme et développement urbain ; *(iii)* développement humain ; *(iv)* développement du secteur financier (OCDE, 2003 : 59).

### *Visée opérationnelle*

Concernant l'aspect opérationnel, on constate que les « années Severino » se caractérisent par une expansion à la fois de la zone d'intervention et des secteurs d'intervention de l'AFD, ainsi que de sa palette d'instruments financiers. Alors que l'AFD continuait à concentrer le gros des subventions de l'aide bilatérale française sur l'Afrique subsaharienne, la proportion des engagements de l'AFD dirigés spécifiquement vers l'Afrique noire chuta de 74 % à 60 % entre 2006 et 2010 (AFD, 2011). Dans le même temps, l'AFD étendit sa portée opérationnelle bien au-delà du « champ », augmentant ses prêts aux économies à revenu intermédiaire (PRI – Pays à revenu intermédiaire) et émergentes,

lesquelles disposaient d'une capacité bien plus grande à absorber et à rembourser les emprunts. Cette expansion mondiale débuta en 2002 par la région du pourtour méditerranéen (Égypte, Jordanie, Syrie, Turquie) et l'Asie du Sud-Est (Thaïlande, Chine). Elle se poursuivit en 2006 pour intégrer l'ensemble de l'Afrique (*Libie* exceptée), l'Inde, le Brésil, l'Indonésie et le Pakistan, puis, en 2009, le Mexique, la Colombie, le Bangladesh, la Malaisie, les Philippines, le Sri Lanka, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan et la Mongolie (Cambon et Vantomme, 2011 : 162). Par ailleurs, des agences furent ouvertes, par exemple à Pékin en 2004, puis à Jakarta, New Delhi et Islamabad en 2007, ainsi qu'à Manille en 2010 (*ibid.*). On constate, entre 2006 et 2009, une hausse spectaculaire des engagements de l'AFD en direction de l'Amérique latine (qui passèrent de 6,5 MEUR à 483 MEUR), en Asie et dans le Pacifique (de 459 MEUR à 911 MEUR), ainsi que dans le pourtour méditerranéen et au Moyen-Orient (de 297,9 MEUR à 983 MEUR) (Cour des Comptes, 2010 : 51).

Dans le même temps, le ciblage sectoriel de l'AFD s'est considérablement élargi, intégrant peu à peu les problématiques de santé, d'éducation, de développement rural, d'environnement, de développement du secteur privé, des ONG et de gouvernance. De plus, l'Agence a adopté une approche bien plus systématique concernant les Biens publics mondiaux (BPM), c'est-à-dire les biens qui ne s'épuisent pas lorsqu'ils sont consommés et que chacun est en droit de consommer (Smith, 2003). L'AFD s'est tout particulièrement concentrée sur la lutte contre les maladies transmissibles émergentes, la préservation de la biodiversité et sur la lutte contre le changement climatique qui a bénéficié d'investissements à hauteur de 12 milliards EUR entre 2005 et 2014 (AFD 2013 : 7). En 2009, les « ressources environnementales et naturelles » étaient en fait devenues le premier secteur d'intervention (24 %) de l'AFD (OCDE, 2013 : 42).

Concernant les instruments mis en place, le volume de prêts augmenta nettement au cours des « années Severino » : les prêts comptaient pour 14 % des engagements bilatéraux annuels en 2005, une proportion qui passa à 40 % en 2010 (*ibid.* : 48). En 2011, les prêts représentaient 84 % de l'activité totale du groupe AFD, contre seulement 34 % en 2004 (*La Tribune*, 23 avril 2010). Ce développement ne doit toutefois pas éclipser les autres changements, comme l'élaboration d'une palette bien plus grande d'instruments financiers, souvent mieux adaptés aux besoins des économies pauvres et émergentes. Parmi ces instruments, citons : (i) les prêts contracycliques, qui permettaient aux pays endettés de suspendre leurs remboursements de capitaux lorsque leurs revenus d'exportation baissaient de manière substantielle ; (ii) ARIZ<sup>4</sup> (assurance couvrant les risques de financement de l'investissement privé), un dispositif de l'AFD garantissant, pour les populations les plus pauvres, l'accès à des prêts

.....  
4. Accompagnement du risque de financement de l'investissement privé en zone d'intervention de l'AFD.

productifs octroyés par des institutions financières locales ; (iii) des lignes de crédit visant à encourager les dépenses consacrées aux projets environnements ; (iv) des financements en fonds propres ; (v) l'aide sectorielle et budgétaire (*Les Échos*, 2 mars 2010).

Il est également significatif que l'AFD commença à utiliser ses ressources d'aide, relativement limitées, de manière plus stratégique et qu'elle réduisit ses prêts aux États (90 % en 2001) pour privilégier un ensemble plus varié d'acteurs non étatiques (50 % en 2008) (*Le Figaro*, 5 octobre 2010). À titre d'illustration, l'AFD a établi ou renforcé des partenariats complémentaires avec des organismes tels que la Fondation Bill et Melinda Gates, qui disposait de ressources financières gigantesques mais avait besoin de partenaires sur le terrain (*Le Monde*, 30 mars 2007), la Banque mondiale, qui offrait un potentiel énorme de cofinancement (OCDE, 2013 : 76), et la Croix-Rouge française, qui signa en 2007 une convention sur cinq ans avec l'AFD dans le domaine de la santé (*NEWS Press*, 25 juillet 2007). L'AFD a également signé des partenariats avec des organisations disposant de connaissances locales détaillées (environ 250 collectivités locales françaises [OCDE, 2013 : 76]), ou d'un savoir-faire considérable dans le domaine financier (le Crédit Agricole a ainsi contribué à mettre en relation des épargnants français avec des projets de développement [*Le Figaro*, 21 avril 2010]). Par ailleurs, dans le cadre d'un financement conjoint de projets par l'AFD, la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), l'agence d'aide allemande, et la Banque européenne d'investissement (BEI), l'AFD a signé un partenariat avec ces deux autres bailleurs de fonds portant sur les lignes directrices opérationnelles applicables à l'initiative de délégation réciproque : en résumé, il s'agit d'un mécanisme prévoyant que l'un des trois partenaires assume le rôle de bailleur principal selon ses propres normes et procédures, tout en veillant à ce que les exigences minimales des deux autres partenaires soient satisfaites (MRI – *Mutual Reliance Initiative*).

### *Efficacité*

Enfin, les « années Severino » ont vu l'AFD augmenter ses efforts relatifs à l'efficacité et à l'efficacité du développement. Les POS I (2002-2006) et POS II (2007-2011) ont permis à l'AFD d'effectuer un suivi de ses dépenses en regard de ses objectifs, de démontrer la rentabilité des projets, et de fournir une aide axée sur les résultats, conformément aux bonnes pratiques définies dans la Déclaration de Paris de 2005 relative à l'APD. Dans le même temps, il y eut un changement d'orientation majeur destiné à améliorer l'efficacité de l'aide au développement et à créer une « culture progressive » en matière d'évaluations (OCDE, 2003 : 63). Pour sa part, l'AFD, à partir de 2002, a revu à la hausse son budget consacré aux évaluations. En 2011, elle évaluait au moins un projet sur trois (Cambon et Vantomme, 2011 : 78). Abandonnant peu à peu les évaluations internes (fréquentes jusqu'en 2002), l'Agence s'est davantage reposée sur des consultants experts, tout en intégrant

les autorités locales dans les groupes de pilotage des évaluations (OCDE, 2003 : 63). Alors que son unité d'évaluation n'était constituée que de dix personnes (OCDE, 2013 : 84), l'AFD parvint à mettre en place des techniques d'évaluation innovantes, en particulier des évaluations filmées, des évaluations décentralisées (qui s'appuient sur les agences locales, au sein des pays bénéficiaires, pour organiser des ateliers visant à formuler des opinions), des évaluations d'impact, ainsi que des méta-évaluations portant sur des interventions de l'AFD en faveur d'un secteur donné dans un pays donné et sur le temps long (entretien avec l'AFD, décembre 2014).

## Un contexte permissif ?

Ayant détaillé les transformations au cours des « années Severino », nous pouvons expliquer cette révolution silencieuse en utilisant notre cadre conceptuel. Nous allons nous concentrer dans un premier temps sur l'explication par l'institutionnalisme historique, qui souligne l'importance de la jonction critique : celle-ci crée une nouvelle configuration institutionnelle et un contexte permissif permettant la mise en place de réformes dépendantes au sentier et s'inspirent d'idées déjà présentes dans le système. Quant à la jonction critique, elle découle des réformes du Premier ministre Lionel Jospin entreprises dès 1997, lesquelles marquent l'aboutissement d'une bataille d'idées de longue haleine entre *les anciens*, favorables au consensus gaulliste, et *les modernes*, favorables à une normalisation des relations avec l'Afrique (Bourmaud, 2011). Ces réformes sont le symbole d'un tournant décisif : le MC, ou « guichet de l'Afrique à Paris », est supprimé, et la responsabilité de l'aide commence à être transférée – tout d'abord au MAE (plus spécifiquement à sa Direction générale de la Coopération internationale et du Développement ou DGCID) –, puis à l'AFD. Que ces changements contribuèrent à créer un contexte permissif en vue de changements ultérieurs, un haut responsable de l'AFD l'a confirmé en ces termes (entretien, avril 2016) : « *L'AFD, et, dans le même temps, la France tout entière étaient mûres pour les réformes* », lorsque J.-M. Severino arriva à l'AFD.

Si l'on adopte la perspective de l'IH, les réformes de Jospin suivirent leur propre logique de dépendance au sentier, particulièrement parce qu'elles bénéficièrent du soutien des deux principaux ministères d'État, à savoir le MINEFI et le MAE. Avec le départ ou la fin de carrière d'un si grand nombre de hauts responsables de l'ancien MC, il aurait été difficile de revenir à la situation antérieure. À la place, il était plus logique de continuer sur la même voie. Trois exemples suffiront à illustrer ce point. Premièrement, les réformes de Jospin avaient autorisé l'AFD à travailler sur le financement des dépenses infrastructurelles consacrées à la santé et à l'éducation. En 2004, il semblait donc logique que le CICID autorise, de manière plus générale, l'AFD à consacrer des ressources financières à des projets d'éducation et de santé, et partant qu'il approuve le transfert

d'autres domaines de responsabilité, comme celui des infrastructures sociales, du renforcement des compétences des ONG, du développement rural, de l'environnement et du développement urbain (Coordination SUD, 2005, paragraphe 1.4.1.). Deuxièmement, suite aux mesures décidées par Jospin, les activités opérationnelles du MAE et celles de l'AFD se superposaient parfois inutilement au sein de la nouvelle zone d'aide prioritaire. Il n'est donc pas surprenant que les réformes institutionnelles de 2005, également approuvées par le CICID, aient cherché à résoudre ce dysfonctionnement en confiant la direction de la ZSP à l'AFD, et la direction des pays ne relevant pas de cette zone au MAE (*ibid.*). Troisièmement, les transformations effectuées par Jospin avaient conféré un rôle central à l'AFD, mais celle-ci ne bénéficiait pas d'un financement en conséquence. C'est pourquoi le CICID autorisa le transfert d'une partie des fonds du budget FAC/FSP (et donc de la DGCID) à l'AFD en 2004.

Quant à la *configuration institutionnelle*, nous emploierons cette expression au sens propre pour nous référer aux institutions et aux dispositions de procédure relatives à l'APD. Nous défendrons l'idée selon laquelle certaines des réformes des « années Severino » ont été rendues possibles par ce paysage institutionnel en mutation. Alors que la double tutelle du MINEFI et du MAE exercée sur l'AFD – résultat des réformes de Jospin – était censée assurer un contrôle plus ferme sur l'Agence, cela finit par avoir l'effet inverse : en effet, les rivalités entre ces deux ministères octroyèrent à l'AFD une plus grande liberté d'action sur le terrain (Severino, 2012). La marge de manœuvre de l'AFD fut élargie suite à l'incapacité du CICID à se réunir entre 2006 et 2009 (OCDE, 2013 : 19), et par le fait que le MAE, le MINEFI et l'AFD avaient chacun un rôle à jouer dans les opérations d'aide et la pensée stratégique (OCDE, 2013 : 60). L'AFD bénéficia de davantage de latitude de par sa relation étroite et ancienne avec le MINEFI. Elle lui avait d'ailleurs permis d'éviter la plupart des problèmes rencontrés par la DGCID : sa crise budgétaire de 2002, le départ d'une partie de ses effectifs ayant rejoint l'AFD, ainsi que sa dépendance aux contrats à court terme (Meimon, 2007). De même, une autre évolution importante ayant favorisé l'AFD fut la fusion, en 2004, de trois départements du MINEFI – la Direction du Trésor, la Direction des relations économiques extérieures (DREE) et la Direction de la prévision et de l'analyse économique (DPAE) –, en un seul pôle, à savoir la Direction générale du Trésor (AFD, 2011 : 189). Ce changement facilita la mise en œuvre des premières nouvelles activités de l'AFD dans les économies émergentes, qui étaient auparavant la chasse gardée de la DREE. Enfin, le statut de l'AFD en tant qu'organe public-privé semi-autonome lui assura également une plus grande marge de manœuvre (Cambon et Vantomme, 2011 : 44), alors que sa capacité à « combiner les rôles de banquier, d'agence de développement, de consultant et d'assistance technique » lui conféra une « flexibilité considérable » et « toute une palette d'instruments permettant de répondre aux défis des pays en développement » (*ibid.* : 36).

Le dernier aspect de notre explication par l'IH – les idées anciennes ou latentes au sein du système d'aide français ayant permis de donner leur légitimité aux réformes – nécessite un examen plus approfondi. Nous développerons trois de ces idées. La première idée affirme que la France est un donateur généreux en Afrique et dans le reste du monde. Cette notion est liée à la conviction selon laquelle la France possède un message républicain et révolutionnaire universel qui doit être répandu à travers le monde. Bien qu'au cours de la période post-coloniale la France concentrât une large partie de son aide sur l'Afrique (subsaharienne), les ambitions françaises n'en étaient pas moins universelles. En effet, chaque président de la République a cherché, successivement, à élargir la portée du rayonnement de la France : Charles de Gaulle souhaitait inclure l'Amérique latine dans la sphère d'influence française, Georges Pompidou voulait agrandir le rayon des bénéficiaires privilégiés de l'aide de la France dans son pré carré africain, Valéry Giscard d'Estaing proposa un dialogue Nord-Sud, François Mitterrand appuya le tiers-mondisme (qui balayait la distinction entre anciennes colonies et autres pays en développement), enfin Jacques Chirac intégra des pays comme Cuba dans la nouvelle zone d'aide prioritaire française.

Dans un tel contexte, l'extension mondiale du portefeuille de prêts concessionnels de l'AFD au cours des années 2000 ne constituait pas un problème en soi, notamment parce que cela faisait longtemps que les réformateurs avaient appelé la France à normaliser son programme de développement, à étendre l'APD bien au-delà de l'Afrique francophone et à mettre un terme aux relations bien trop étroites et paternalistes qui existaient entre la France et l'Afrique (Gounin, 2009). Or, ce qui était difficile à concilier avec la notion de générosité française, c'était l'incapacité chronique de la France à s'approcher un tant soit peu de l'objectif d'aide établi par l'ONU en 2002, soit 0,7 % du PNB des pays donateurs (objectif à atteindre donc par la France, et ce depuis la présidence Giscard d'Estaing), ainsi que la forte diminution du volume de subventions bilatérales accordées par l'AFD à l'Afrique (150 MEUR en 2009) (*La Lettre du Continent*, 11 décembre 2010). Cette baisse contredisait l'objectif de la France à définir un programme de développement ambitieux, ainsi que sa prétention d'être « *le meilleur avocat de l'Afrique* », comme l'affirmait le ministre du Développement, Charles Josselin (*Marchés Tropicaux*, 14 décembre 2001). En fin de compte, ces insuffisances furent toutefois partiellement masquées par le fait que l'AFD acheminait, dans l'ensemble, un flux de ressources bien plus important vers l'Afrique noire (quelques 2,5 milliards EUR en 2010, contre seulement 500 MEUR en 2001) – même si seulement une faible partie de ces financements était de nature concessionnelle (*La Tribune*, 24 avril 2010). L'inclusion par la France de dépenses « douteuses » au sein de l'APD, telles que les coûts d'hébergement des réfugiés en France, contribua également à gonfler considérablement ces chiffres de manière artificielle (Coordination SUD, 2005).

### *Tirer profit de la mondialisation*

La deuxième idée, qui a longtemps prévalu dans les cercles de praticiens français et a permis d'établir la nouvelle orientation de l'APD française, a été la notion selon laquelle l'APD doit servir à apprivoiser ou à maîtriser la puissance de la mondialisation. Comme l'a observé Moncrieff (2004 : 189), l'aide française servirait à « *démontrer les limites du "fondamentalisme des marchés" et à réhabiliter le rôle de l'État* ». L'opposition de la France à la pensée unique, et tout particulièrement au consensus de Washington (la volonté commune de la Banque mondiale et du FMI de favoriser les solutions de libéralisme économique pour les petits États en vue de répondre aux défis posés par développement international), était plus prononcée chez certains acteurs du dispositif d'aide français (par exemple, au MC et au Quai d'Orsay) que chez d'autres (comme à la Direction du Trésor) (MAE, 1999 ; Wilson, 1993). Malgré cela, cette ambivalence profonde vis-à-vis de la mondialisation a sans doute ouvert la voie à certaines des réformes mises en place sous J.-M. Severino. Plus particulièrement, elle a permis d'établir comme priorité le concept de BPM, destiné à répondre aux impacts néfastes de la mondialisation sur les économies des pays en développement et sur la durabilité des moyens d'existence des populations les plus démunies.

### *Retours sur investissement*

La troisième idée est celle des retours ou bénéfices générés par l'aide – en d'autres termes, sa rentabilité. Cette idée est antérieure à l'existence même d'APD, et on la retrouve dans des mesures aussi lointaines que la loi de 1900 sur le budget, dans laquelle la France décrétait l'autonomie financière des colonies, en dehors du domaine régalién de la Défense et de certains travaux publics. Cela fut réaffirmé par le mouvement cartiériste des années 1950, qui exigeait que les dépenses nationales soient prioritaires (« *La Corrèze avant le Zambèze* »). Ces préoccupations refont surface de manière régulière dans les rapports produits par les rapporteurs parlementaires et par la Cour des Comptes. Elles transparaissent également dans certaines enquêtes : par exemple, dans un sondage IFOP de 2010, 49 % des personnes sondées estimaient que l'aide française est inefficace (*La Lettre du Continent*, 20 octobre 2011).

Cette idée de « bénéfices » est profondément ancrée dans l'ADN de l'AFD, car il s'agit d'une banque de développement investissant dans le secteur productif : ainsi, elle suit au moins partiellement une logique bancaire. Conformément à cette logique, les prêts doivent être rentables. Cet aspect prit une place encore plus prépondérante sous J.-M. Severino : la France cherchait en effet à harmoniser son économie avec les critères de convergence de Maastricht ; de là, elle entama un examen approfondi de ses dépenses (cf. la loi organique relative aux lois de finances [LOLF] de 2011) et subit de plein fouet la crise financière de 2008. Cette idée de retours n'a pas seulement favorisé la croissance spectaculaire des prêts accordés par l'AFD vers les économies émergentes et à

des taux d'intérêt extraordinairement bas (OCDE, 2013 : 51), mais a également appuyé les efforts de l'Agence visant à impliquer le secteur privé plus activement dans les programmes d'aide générateurs de croissance (*Le Journal du Centre*, 19 juin 2010). Cette approche, qui aurait été plus difficile à adopter dans des agences de financement plus « traditionnelles », pour lesquelles l'objectif de réduction de la pauvreté est en soi prioritaire, a été acceptée de manière générale (quoique sans grand enthousiasme) au sein de l'AFD et du gouvernement français, notamment parce qu'elle était génératrice de revenus : au milieu des années 2000, l'AFD dégagait un profit annuel d'environ 200 MEUR, dont au moins la moitié était récupérée par la Direction du Trésor. Fait décisif, cette stratégie fut également source de bénéfices politiques. À titre d'exemple, les prêts de l'AFD à destination du secteur ferroviaire chinois ont contribué à rétablir des relations cordiales avec la Chine en 2009, à l'époque où les questions du Tibet et des droits de l'homme avaient occasionné des tensions entre les deux pays (*Le Figaro Économie*, 27 avril 2009).

Dans le même temps cependant, la logique présentée ci-dessus ne pouvait pas être aussi convaincante dans le cas de l'Afrique, qui n'était plus en mesure d'offrir à la France les mêmes rendements économiques ou politico-culturels. La part des exportations de l'Afrique vers la France a en effet baissé de 8,7 % en 1970 à 5 % en 2010 (Hugon, 2010 : 166-167). De plus, l'Afrique francophone n'avait plus les moyens d'absorber ou de rembourser les prêts. Elle se trouvait ainsi extrêmement dépendante de l'aide concessionnelle. Par ailleurs, l'Afrique était courtisée par certaines puissances émergentes, et elle n'assurait plus la même relation d'exception ou d'exclusivité avec la France – une relation qui avait été si chère au consensus gaulliste. Sur le front culturel également, les retours diminuèrent. En effet, certains pays africains, comme le Rwanda, choisissaient l'anglais comme langue officielle principale, et des pays bilingues, comme le Cameroun, rejoignaient le Commonwealth. Par ailleurs, il devenait de plus en plus clair que des investissements aussi élevés en Afrique impliquaient un coût d'opportunité certain, dans la mesure où les économies émergentes continuaient à croître, et d'autres régions, comme la Méditerranée ou les pays du Golfe, semblaient offrir de meilleurs bénéfices commerciaux et stratégiques.

En conclusion de cette partie, nous pouvons dire que cette explication par l'IH n'est pas sans mérites. En effet, au début des années 2000, le contexte institutionnel et idéationnel était certainement propice à l'élaboration d'un programme de réforme des aides. Cela dit, l'IH surestime l'inévitabilité des réformes et leur tendance à suivre un sentier particulier. Il ne permet pas non plus d'expliquer la nature continue du processus de réformes, ni les éventuelles anomalies constatées au sein de ce processus. Ainsi, par exemple, si l'IH permet d'expliquer l'orientation générale qu'empruntent les changements de politique, la dépendance au sentier ne peut expliquer les multiples tours et détours des réformes politiques au cours des « années Severino ». De même, la configuration institutionnelle ne

permet pas d'expliquer complètement comment une jeune agence d'aide peut, de manière efficace, dépasser deux des plus puissants ministères français sur le plan stratégique. En outre, l'IH ne prend pas assez en compte l'émergence ou le rôle des nouvelles idées au sein du système d'APD. L'approche par l'IH ne permet pas non plus d'expliquer comment l'AFD, une institution par tradition prudente, ait pu connaître une expansion aussi rapide de ses activités dans un laps de temps aussi court. Surtout, elle ne nous dit pas quels acteurs étaient derrière ces réformes, et comment celles-ci ont été réalisées.

## Explication par l'entrepreneuriat politique

Afin de répondre à cette question concernant les acteurs (qui fait advenir les réformes de l'AFD et comment les obstacles ont-ils été surmontés ?), il est judicieux d'adopter la perspective de l'entrepreneuriat politique (EP). Alors que cette approche cible la même « jonction critique » ou « fenêtre d'opportunité » que notre explication par l'IH, c'est-à-dire l'élection du Premier ministre socialiste Lionel Jospin, dont le mandat avait pour but la modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, l'intérêt se porte ici sur l'acteur même du changement, J.-M. Severino, et sur la façon dont il *(i)* tira profit de ses qualités d'entrepreneur politique, *(ii)* déploya des stratégies spécifiques comme la constitution d'une équipe, la neutralisation de l'opposition et les manœuvres bureaucratiques, et *(iii)* façonna l'environnement idéationnel au sens large. Ces trois points seront brièvement examinés ci-après dans cet ordre.

### *Qualités entrepreneuriales*

Concernant les qualités entrepreneuriales tout d'abord, on oppose habituellement les entrepreneurs émergents (qui parviennent à mettre en place des réformes grâce à leur force de caractère) et les entrepreneurs désignés (qui se servent de leur position au sommet de la hiérarchie pour effectuer des changements) (Aflaki *et al.*, 2015 : 7). Cette distinction n'est pas forcément pertinente dans le cas de Jean-Michel Severino, dans la mesure où celui-ci disposait de qualités relatives à ces deux types d'entrepreneurs observés. Selon trois personnalités de l'AFD (entretiens d'avril de novembre 2016), J.-M. Severino avait les qualités personnelles requises pour faire passer les réformes : du charisme, de la détermination, une certaine souplesse intellectuelle, une disposition à prendre des risques politiques, ainsi que la vision et la capacité nécessaire pour mettre en lien tout cela. Dans le même temps, J.-M. Severino était le directeur désigné de l'AFD et disposait d'un excellent réseau, de toutes les qualifications et de toute l'expérience requise pour un tel poste : ancien étudiant de Sciences Po Paris, deuxième de sa promotion à l'École nationale d'administration (ENA), inspecteur des finances au MINEFI en 1984, conseiller technique au cabinet de Jacques Pelletier (ministre de la Coopération), directeur du Développement au

sein du MC en 1993, directeur du service Europe centrale en 1996, puis vice-président pour l'Asie au sein de la Banque mondiale en 1997. De façon significative, J.-M. Severino n'avait pas non plus le profil type de l'énarque. Il s'était en effet « *extrêmement engagé pour le développement* » et, en ce sens, il ne représentait pas « *l'inspecteur des finances classique, lequel cherche plutôt à se trouver dans une position de pouvoir* » (entretien avec l'AFD, avril 2016). C'est cette combinaison de qualités personnelles et d'expertise qui a sans doute permis à J.-M. Severino d'obtenir trois mandats successifs, survivant même, malgré ses tendances politiques ancrées à gauche, à la réélection d'un président de droite, Jacques Chirac après cinq années de cohabitation. Ces mêmes qualités lui ont permis de résister à quelques sept ministres du Développement, sans compter les nombreux rivaux qui auraient convoité le poste de directeur général de l'AFD (*Lettre du Continent*, 5 avril 2007). Le fait que son mandat ait ainsi été reconduit par deux fois s'est avéré crucial, car cela lui a donné le temps nécessaire pour remplir sa mission, mettre en œuvre des changements significatifs et améliorer le profil de l'AFD sur le plan à la fois national et international.

### *Stratégies*

Si l'on se concentre à présent sur les stratégies déployées par J.-M. Severino, la plus importante semble être la constitution d'une équipe. Au sein de l'AFD elle-même, J.-M. Severino avait le soutien d'un groupe de proches : parmi ces économistes et autres collègues, on peut citer Pierre Jacquet, Olivier de Fourcade, Olivier Ray, Cyrille Bellier, Olivier Charnoz et Jean-Michel Debrat. De même, il bénéficiait de la présence de collègues tels qu'Anne Paugam, qui avait également travaillé à la Banque mondiale. Dans le même temps, la constitution par J.-M. Severino d'un réseau ne s'est pas limitée à l'AFD. En tant qu'ancien inspecteur des finances, il était naturellement proche de certains hauts fonctionnaires du MINEFI, et il disposait, en tant qu'ancien détaché à la Banque mondiale, de réseaux étendus au niveau international, ce qui incluait des liens avec des personnalités aussi influentes que Dominique Strauss-Kahn (directeur général du FMI de 2007 à 2011), Kemal Derviş (un collègue qui devint administrateur du PNUD entre 2005 et 2009) et Nancy Birdsall, ancienne vice-présidente exécutive de la BID – Banque interaméricaine de développement (1993-1998) (entretien avec l'AFD, avril 2016).

Une deuxième stratégie consistait à neutraliser ou à marginaliser l'opposition. Deux exemples de cette résistance seront mis en avant ici. Le premier est celui de développeurs de l'AFD, qui critiquaient l'exposition croissante de l'agence aux risques, l'importance de plus en plus grande accordée à des prêts lucratifs à destination des pays émergents, ainsi que la dégradation apparente de la mission de la France en Afrique. Un responsable de l'AFD remarquait également (entretien, juillet 2013) que l'intérêt porté par l'AFD aux BPM était en réalité superficiel, dans la mesure où « *bien des projets n'avaient qu'un lien assez vague*

avec la lutte contre le changement climatique ». Il ajoutait : « Le développement devrait réellement se concentrer sur l'Afrique ou sur les pays en développement d'Asie du Sud ou d'Amérique du Sud, mais pas en Chine ou en Turquie. » Ce développement ne devait pas se contenter de « choisir uniquement des pays qui étaient en mesure de rembourser les échéances [...], c'est-à-dire les populations les plus susceptibles de rapporter de l'argent, mais également les populations les plus démunies. »

Afin d'atténuer ces critiques et d'éviter une éventuelle « crise de gouvernance » au début des années 2000 (*Les Echos*, 22 janvier 2007), J.-M. Severino s'engagea dans une stratégie multipolaire. Premièrement, il se rendit, dès sa nomination, dans chaque département de l'AFD afin de présenter sa vision, écouter les réactions et souligner les conséquences auxquelles l'AFD allait inévitablement être confrontée, si elle continuait à utiliser son approche traditionnellement discrète en matière de développement international (entretien avec J.-M. Severino, juin 2016). Deuxièmement, il « renouvela les effectifs, dynamisa ou remplaça la vieille garde à vision marxiste par des jeunes entrepreneurs » (entretien avec l'AFD, juillet 2013). Dans le même temps, il bénéficia au passage d'un nombre élevé de départs à la retraite au moment où il fut nommé à la tête de l'AFD, ainsi que d'un certain nombre de mises en détachement d'agents de l'AFD vers d'autres ministères (*ibid.*). Troisièmement, il s'appuya sur un discours qui soulignait que l'Afrique n'avait en rien été abandonnée depuis 2001 : bien au contraire, le groupe AFD lui consacrait trois fois plus de ressources en 2007 et six fois plus en 2010 (*Les Echos*, 2 avril 2007 ; *Le Figaro*, 21 avril 2010). Enfin, il critiquait le gouvernement français – de manière tout à fait publique vers la fin de son mandat, dans la mesure où ses commentaires étaient régulièrement divulgués – pour ses coupes dans le budget des subventions d'aide à l'Afrique (qui passa de 350 MEUR en 2008 à 150 MEUR en 2009) et pour ses dépenses dirigées en priorité vers des pays non africains, tout particulièrement sur l'Afghanistan et Haïti (*La Lettre du Continent*, 11 décembre 2008).

Une autre source d'opposition importante provenait du MAE, et tout particulièrement de ses secrétaires d'État successifs chargés du développement, qui gardaient une certaine amertume quant à la perte progressive de leurs fonds et de leurs responsabilités au profit de l'AFD. Brigitte Girardin (2005-2007) a cherché en vain à ce que l'AFD soit soumise à « une nouvelle formule de copilotage [...] avec un président issu du Trésor et un directeur général provenant du Quai d'Orsay » (*Lettre du Continent*, 5 avril 2007). Pour sa part, Alain Joyandet (2008-2010) a essayé d'imprimer son autorité sur l'AFD en présidant un comité de pilotage nouvellement créé (le Comité d'orientation stratégique ou COS), chargé de superviser les activités de l'AFD et de déterminer ses ressources budgétaires (*La Lettre du Continent*, 22 mai 2008). En réponse à ces attaques, J.-M. Severino s'appuya sur les relations étroites qu'il entretenait avec la Direction du Trésor ;

il prononça également des discours qui lui « *donnaient un air plus ministériel* » que ceux du ministre du Développement lui-même, et insista sur les activités génératrices de revenus mises en place par l'AFD sous son mandat, ainsi que sur la réputation grandissante de l'AFD en tant que lieu de réflexion sur le développement international (entretien avec l'AFD, juillet 2013).

Quant aux stratégies bureaucratiques, celles-ci se basaient sur les connaissances de J.-M. Severino concernant les mécanismes du système, qu'il avait engrangées lors de ses passages à la Direction du Trésor et au MC. À la Banque mondiale, il avait été exposé aux idées de la Nouvelle gestion publique (*New Public Management* ou NPM), une approche de politique publique encore sous-développée en France à l'époque (entretien avec l'AFD, avril 2016). Par sa position, J.-M. Severino fut en mesure d'appliquer la NPM dès sa nomination à la tête de l'AFD et de définir un plan stratégique ainsi que des indicateurs permettant de mesurer les résultats de l'APD française (*ibid.*). J.-M. Severino avait compris que, dans le contexte de la LOLF, l'AFD avait entamé « *une course l'opposant à la DGCID* » pour convaincre la Direction du Trésor qu'elle pouvait expliquer les finalités des dépenses en matière d'aide et assurer une rentabilité satisfaisante (entretien avec l'AFD, novembre 2016). L'OCDE (2003 : 64) admettait au moins implicitement, que l'AFD était la mieux placée pour gagner cette course : « *Au sein du dispositif français de l'aide, l'AFD est certainement la plus avancée dans la mise en place d'un système de gestion axé sur les résultats* ». Parmi les habiles manœuvres bureaucratiques de J.-M. Severino, citons (*i*) la menace apparemment sérieuse de se retirer si les directeurs des agences de l'AFD dans les États étrangers tombaient sous l'autorité des ambassadeurs de France (*La Lettre du Continent*, 28 septembre 2006), (*ii*) la création d'un département de la Stratégie et de la Recherche générant de nouvelles idées audacieuses en matière de développement international, ainsi que (*iii*) la volonté de contourner les règles du jeu au niveau bureaucratique. Ce dernier point est mis en avant par le fait que l'AFD était en 2009, selon un audit, « *présente dans dix-sept pays, qui ne sont pas explicitement mentionnés par le CICID du 5 juin 2009, comme l'Éthiopie, Maurice, le Kenya, la République dominicaine, la Thaïlande ou la Jordanie.* » (Cambon et Vantomme, 2011 : 88).

### *Façonner le contexte idéationnel*

Enfin, les actions de J.-M. Severino n'étaient pas seulement des adaptations à des pressions ou contraintes externes. Il a plutôt cherché, avec certains de ses collègues les plus proches, à façonner l'environnement idéationnel non seulement au sein de l'AFD, mais également de manière générale. Il atteignit ce but en supervisant l'expansion considérable de son pôle stratégique, en doublant son budget de recherche entre 2007 et 2012, ainsi qu'en renforçant sa stratégie de publication. L'AFD, en 2011, éditait en effet six collections scientifiques, deux revues, deux collections sur le développement international, une série publiée conjointement avec la Banque mondiale (AFD 2011 : 211), ainsi que la revue

*Afrique Contemporaine* que l'Agence publie depuis 2003 (*Les Echos*, 22 janvier 2007). Selon Moncrieff (2004 : 94), J.-M. Severino « a positionné l'AFD comme un canal permettant d'accueillir et d'adapter des idées extérieures, de promouvoir la réflexion sur des concepts comme la "gouvernance" et les approches sectorielles (*Sector-Wide Approaches* ou *SWAp*) et d'intégrer les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (*DSRP*), qui avaient bien souvent été considérés comme trop "anglo-saxons" [...] au sein de la *DGCID*. »

Dans le même temps, J.-M. Severino eut une certaine influence sur les réflexions menées au sein des cercles de praticiens du développement français et internationaux. Il y parvint par le biais d'une stratégie de communication active, par la diffusion de ses propres publications et par sa participation aux discussions internationales sur le devenir de l'aide. Concernant sa stratégie de communication, celle-ci visait à diffuser son message dans les médias et à aider les agences locales de l'AFD à travers des discussions, des présentations et des entretiens. La prolifération d'idées (l'AFD publia deux volumes à la fin de son mandat [AFD, 2010]) ainsi que la complexité du sujet, ont en fin de compte aidé J.-M. Severino à orienter les discussions sur l'APD et à façonner le discours sur l'AFD durant son mandat de directeur général de l'Agence.

Parallèlement à ces efforts en matière de communication, J.-M. Severino, en collaboration avec ses plus proches collègues, lança une stratégie de publication destinée à remettre en question les « vieilles » idées et à en formuler de « nouvelles ». Parmi ces « nouvelles » idées, il y avait les BPM : cette idée était « *enracinée dans les idées libérales de coopération et de droits internationaux, lesquelles n'avaient jamais véritablement eu cours en France* » (Moncrieff, 2004 : 205). Il s'agit sans doute du concept que J.-M. Severino a le plus contribué à populariser. Ainsi, à la suite des travaux de Kaul *et al.* (1999), J.-M. Severino et Bianco (2001) ont proposé que l'AFD se concentre davantage sur les BPM. J.-M. Severino revint régulièrement sur ce sujet et, avec Ray (2009, 2012), questionna le concept même d'APD, proposant une nouvelle façon de mesurer les flux de ressources, prenant davantage en compte les BPM et leur rôle dans la lutte contre les menaces pesant sur l'environnement. J.-M. Severino et Ray (2012) remirent également en question certaines idées reçues ayant cours dans d'autres domaines : ils préconisaient ainsi une meilleure harmonisation internationale des normes d'évaluation, des pénalités et des motivations des donateurs, ainsi que la mise en place, par les donateurs des secteurs public et privé, d'évaluations vérifiables et indépendantes. En outre, Severino et Charnoz (2008) prônaient la fin d'une APD d'État à État et privilégiaient plutôt une approche fondée sur des partenariats stratégiques intégrant la réalité d'une « action hypercollective », c'est-à-dire la diversité des donateurs impliqués aujourd'hui dans la question du développement. De manière significative, Severino (2008) s'est également démarqué des directeurs généraux d'agences de développement plus traditionnelles en soulignant la contribution importante que les entreprises pouvaient apporter au développement international, ainsi que

la nécessité d'améliorer le soutien de l'APD au secteur privé (de Fontaine Vive, *et al.*, 2006). En outre, il proposait une perspective nouvelle par rapport aux instruments d'aide : il émettait des réserves quant à l'affirmation selon laquelle toute forme de dette était forcément négative (Camdessus et Severino, 2006) et développait une argumentation solide en faveur de prêts responsables et d'une aide axée sur les résultats (Jacquet et Severino, 2004).

Enfin, J.-M. Severino a considérablement influencé les réflexions lors des moments cruciaux de divers débats sur l'APD. Par exemple, il fut invité à participer à des discussions avec Brian Atwood et Richard Carey de l'OCDE, et il aurait influencé le rapport de 1996 de l'OCDE intitulé *Shaping the 21<sup>st</sup> Century*, lequel, en retour, permit aux Nations unies de définir les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en 2000 (entretien avec l'AFD, avril 2016). J.-M. Severino aurait également influencé le débat sur l'efficacité de l'aide au moment de la réunion de haut niveau de l'OCDE en 2011 à Busan (Corée du Sud). Selon un responsable de l'AFD (entretien, avril 2016), « *L'idée qui transparaisait de Jean-Michel Severino, c'était que le monde du développement ne reposait pas uniquement sur un processus descendant, mais qu'il s'agissait d'un système plus complexe [...] qui [...] devait faire l'objet d'une approche différente. Il y avait une multitude de donateurs [et]... de centres de pouvoir. À l'époque, l'efficacité de l'aide était pensée de manière trop simpliste.* »

Dans l'ensemble, notre explication par l'EP est utile dans le sens où elle permet de souligner le rôle de l'acteur et de son équipe qui militaient en faveur des réformes. Sans leur participation, ces réformes n'auraient jamais eu lieu, du moins pas sous la même forme. Cela révèle également que les entrepreneurs politiques n'opèrent pas dans les limites d'un contexte précis, mais qu'ils façonnent ce contexte. Cependant, cette approche surestime le rôle des acteurs et la nouveauté de leurs idées. Implicitement, cette explication sous-entend que tout manque de changement a essentiellement pour origine l'échec d'un entrepreneur ou l'étroitesse de la fenêtre d'opportunité politique. L'EP ne prend pas suffisamment en compte les obstacles institutionnels et idéationnels s'opposant au changement, et notamment les facteurs sur lesquels les entrepreneurs politiques n'ont aucun contrôle. À cet égard, on peut citer la nature divisée de la bureaucratie française, les différents niveaux existant dans le processus de prise de décision (en effet, des engagements d'aide importants furent régulièrement pris auprès du Fonds européen de développement [FED], ce qui réduisait considérablement l'aide bilatérale), ainsi que la position dominante du président de la République vis-à-vis de la politique africaine de la France. En fin de compte, le potentiel d'influence de J.-M. Severino était forcément réduit : sa relation avec Jacques Chirac était en effet restreinte, et il n'était pas en bons termes avec Nicolas Sarkozy, qui n'appréciait guère son intellectualisme, son parcours d'homme de gauche et ses fréquentes critiques concernant les coupes dans le budget de l'APD (entretien avec l'AFD, avril 2016).

## Comprendre les réformes des politiques publiques

Cette analyse fait le constat que l'APD de manière générale et l'aide française en particulier sont des domaines rarement soumis à de profondes transformations. Nous avons cependant remarqué que, dans le sillage des réformes d'aide impulsées par le Premier ministre Lionel Jospin, une révolution silencieuse est survenue dans l'APD française et au sein même de l'AFD. Parmi ces transformations, nous avons mentionné l'émergence d'une nouvelle vision stratégique de l'aide française, la croissance des effectifs et des structures de l'AFD, l'élargissement de sa portée opérationnelle et une plus grande attention portée sur l'efficacité de l'APD.

Deux explications de ces changements ont été proposées. La première explication, l'IH, s'est focalisée sur la « jonction critique », la nouvelle configuration que cela impliquait, les réformes qui en résultaient – liées à la dépendance au sentier – ainsi que les idées latentes ayant contribué à rendre légitimes ces changements. Si l'IH permettait de montrer que les réformes étaient tributaires de contextes permissifs et de dispositifs institutionnels changeants, il exagère cependant l'influence des « vieilles » idées et l'inévitabilité des changements ; il ne permet pas non plus d'expliquer les réformes continues et incrémentales sur le moyen terme. Par ailleurs, il sous-estime le rôle des acteurs, ainsi que la prise de risques associée à tout programme de réformes radicales. Notre seconde explication par l'EP répondait à une bonne partie de ces critiques en se concentrant sur les acteurs du changement : elle observait comment un entrepreneur politique, J.-M. Severino lui-même, favorisait les réformes et surmontait les obstacles rencontrés. En fin de compte, cependant, l'EP surestimait le rôle des acteurs à la fois dans l'élaboration des politiques et dans leur influence sur le contexte idéationnel et la configuration institutionnelle.

Si les explications avancées ci-dessus se concentrent sur des aspects tout à fait différents, elles sont loin d'être incompatibles. En effet, elles ont en commun des caractéristiques importantes : toutes deux se concentrent sur le même moment critique propice au changement et intègrent les idées à la fois nouvelles et vieilles. En outre, elles se révèlent complémentaires à travers plusieurs aspects. Par exemple, l'IH se concentre sur l'impact des configurations institutionnelles, mais, de toute évidence, ces configurations sont également façonnées par les acteurs. À l'inverse, l'EP montre comment les acteurs influencent les contextes idéationnels et les dispositifs institutionnels, mais on ne peut pas nier que ces acteurs sont également façonnés par leur propre environnement. Si l'on réunit ces deux explications, on remarque qu'elles constituent un modèle synergétique utile pour montrer comment certains contextes et certains systèmes politiques (par exemple, des formes de gouvernement centralisées, hiérarchisées) peuvent se révéler davantage propices aux changements que d'autres (par exemple, des systèmes consultatifs où diverses communautés épistémologiques ont chacune leur mot à dire quant à l'orientation de la politique) (Mitchell, 2005 : 225).

Dans le même temps, ce modèle peut être adopté pour démontrer l'existence de liens subtils entre les acteurs et le contexte, ainsi que l'importance de bien choisir le moment des réformes. Concrètement, J.-M. Severino était un produit de son époque et d'un contexte, mais il exerçait réciproquement une influence importante sur l'environnement idéationnel prédominant au cours de l'exercice de son mandat. Bien entendu, son impact aurait peut-être été moindre s'il était devenu le directeur général de l'AFD dix ans plus tôt ou dix ans plus tard, lorsque le contexte était (ou était en passe de devenir) moins propice.

Les conclusions émises ci-dessus nous forcent à réfléchir sur la durabilité des réformes mises en place par J.-M. Severino, et sur l'applicabilité plus large de notre modèle conceptuel. Certains aspects indiquent qu'il existe des limites à la durabilité de tout programme de réformes, particulièrement lorsque l'entrepreneuriat a impliqué un niveau de risques élevé pour l'organisme et lorsque celui-ci a bouleversé les forces politiques au sein du système politique. Si J.-M. Severino a continué à influencer la réflexion sur l'aide internationale – contribuant à *Un Partenariat pour l'avenir*, le rapport du MINEFI sur l'avenir des relations entre la France et l'Afrique (Fortes *et al.*, 2013), participant à la campagne présidentielle de François Hollande (*La Lettre du Continent*, 19 janvier 2012) et intégrant le groupe de haut niveau des Nations unies pour les ODD –, il faut cependant reconnaître que son influence sur les politiques de développement françaises a considérablement diminué à partir du moment où son poste d'entrepreneur désigné commençait à toucher à sa fin. Ainsi, dès 2009, l'AFD commença à entrer de façon plus significative sous le contrôle de ses ministères de tutelle, en particulier dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'AFD signé avec l'État français. Peu après, J.-M. Severino ne parvint pas à assurer à son successeur privilégié la direction de l'AFD ; son retour au MINEFI aurait en outre été bloqué par Nicolas Sarkozy (entretien avec l'AFD, 2013). Par la suite, les « années post-Severino » furent également une période de consolidation majeure des activités de l'AFD : un département des risques assez étoffé fut mis en place, constitué d'une centaine de personnes et disposant d'un système élaboré de gestion des risques (OCDE, 2013 : 65). De plus, certaines des réformes mises en place par J.-M. Severino furent finalement annulées par ses successeurs, en particulier par Dov Zerah et Anne Paugam, lesquels auraient été davantage à l'écoute des exigences formulées par les ministères de tutelle (*Le Figaro*, 5 octobre 2010). L'actuel directeur général, Rémy Rioux, possède également une vision ambitieuse pour l'AFD (entretien avec l'AFD, novembre 2016), mais il a dû commencer son mandat par une proposition (abandonnée par la suite) visant à consolider le bilan de l'AFD par le biais d'une fusion avec la CDC, qui dispose de ressources financières considérables.

Quant à l'applicabilité plus large de notre modèle, il y a très clairement des limites à ce cadre : (i) comment expliquer le développement institutionnel lorsqu'il n'y a aucun EP évident, et (ii) comment distinguer les jonctions critiques de

périodes de changements moins révolutionnaires ? Ces objections mises à part, notre modèle permet de saisir la complexité des changements en matière de politique publique, en reconnaissant que ces transformations puissent être causées par des facteurs contradictoires, comme les idées « vieilles » et « nouvelles », les logiques de dépendance ainsi que les stratégies innovantes et les configurations institutionnelles qui peuvent à la fois favoriser et étouffer les réformes. L'étendue de tout changement se fait presque toujours en fonction des tensions entre les acteurs et le contexte, les qualités et les stratégies des entrepreneurs politiques ; elle repose également sur une bonne dose de chance et de coïncidences.

Il incombe aux futurs chercheurs de déterminer l'utilité de ce modèle synergétique. De prime abord, celui-ci peut servir à expliquer des changements de politiques publiques qui sont ou semblent être liés à un entrepreneur charismatique ou énergique. Par exemple, il pourrait éclairer d'autres évolutions importantes dans le domaine de l'aide, comme la création de la DfID en 1997, essentiellement sous la pression de Clare Short et de Gordon Brown (Porteous, 2008). Il est également envisageable d'employer ce modèle pour d'autres domaines et d'apporter un éclairage nouveau sur le rôle de personnalités politiques telles que le Sud-Africain Nelson Mandela à la fin de l'Apartheid ou même le président américain Barack Obama lors du lancement du *Patient Protection and Affordable Care Act* (loi sur la protection des patients et les soins abordables), surnommée « *Obamacare* ».

## Références bibliographiques

AFD (2013), "Climate-Development Strategy", *AFD*, Paris.

AFD (2011), "70 Years of Commitment to Development", *AFD*, Paris.

AFD (2010), « Recueil d'articles 2002-2010 : Jean-Michel Severino », vol. I et II, *AFD*, Paris.

AFLAKI I.N., E. PETRIDOU et L. MILES (2015), *Entrepreneurship in the Polis*, Ashgate, Farnham.

BARRET R. et H. ROUILLÉ d'ORFEUIL (2010), "French Aid for a New World", *The Broker* (18): pp. 25-29.

BAUMGARTNER F. et B.D. JONES (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, University of Chicago Press, Chicago.

BEURET M. (2008), *La Chinafrique : Pékin à la conquête du continent noir*, Grasset, Paris.

BOSSUAT G. (2003), "French Development Aid", *Contemporary European History*, 12(4): pp. 431-456.

- BOURMAUD D. (2011), "From Unilateralism to Multilateralism", in CHAFER T. et G.D. CUMMING (eds.), *From Rivalry to Partnership*, Ashgate, Farnham, pp. 41-54.
- BRUNEL S. (1993), *Le gaspillage de l'aide française*, Editions du Seuil, Paris.
- CAMBON C. et A. VANTOMME (2011), *L'AFD, fer de lance de la coopération française, Rapport d'information*, N° 497 (6 mai), Sénat, Paris.
- CAMDESSUS M. et J.-M. SEVERINO (2006), "When Debt Isn't So Bad", *International Herald Tribune*, 20 April.
- CAPOCCIA G. et R.D. KELEMEN (2007), "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism", *World Politics*, 59(3): pp. 341-369.
- CARTER R. et J. SCOTT (2004), "Setting a Course: Congressional Foreign Policy Entrepreneurs in Post-World War II U.S. Foreign Policy", *International Studies Perspectives*, 5: pp. 278-299.
- Coordination SUD (2005), *L'aide publique au développement et la politique de coopération au développement*, Coordination SUD, Paris.
- Cour des Comptes (2010), *La place et le rôle de l'AFD dans l'aide publique au développement*, Cour des Comptes, Paris.
- CUMMING G.D. (2017), "A Prototypical Case in the Making? Challenging Comparative Perspectives on French Aid", *European Journal of Development Research*, 29 (1) : pp. 19-36, doi :10.1057/ejdr.2015.62
- CUMMING G.D. (2000), "Modernisation without 'Banalisation': Towards a New Era in French African aid Relations?", *Modern and Contemporary France*, 8(3): pp. 359-370.
- FONTAINE VIVE (de) P., W. KROH et J.-M. SEVERINO (2006) "Need to Boost Aid to the Private Sector", *Finance and Development*, September, [http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/ELEMENTS\\_COMMUNS/article/articles2006/Need-to-boost-aid-to-the-private-sector-sept06.pdf](http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/ELEMENTS_COMMUNS/article/articles2006/Need-to-boost-aid-to-the-private-sector-sept06.pdf) (page consultée le 4 janvier 2017).
- FORTES M., D. KALALGOM et E. SAAMLIO (2013), *Les quinze propositions pour une nouvelle dynamique africaine*, Documentation française, Paris.
- FUCHS J.-P. (1995), *Pour une politique de développement efficace, maîtrisée et transparente, Rapport au Premier ministre*, Assemblée nationale, Paris.
- GOUNIN Y. (2009), *La Françafrique*, DeBoeck, Paris.
- HALL P. et K. TAYLOR (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, vol. XLIV: pp. 936-957.
- HUGON P. (2010), « Où en est-on de la Françafrique ? », *Revue internationale et stratégique*, 77(1) : pp. 163-168.

- IKENBERRY G.J. (1994), "History's Heavy Hand: Institutions and the Politics of the State", (intervention auprès de) Maryland University, Octobre.
- IMMERGUT E.M. (2005), "Historical-Institutionalism in Political Science", *in*: WIMMER A. and R. KÖSSLER (eds), *Understanding Change: Models, Methodologies and Models*, Macmillan, Basingstoke, pp. 237-259.
- IMMERGUT E.M. (1998), "The Theoretical Core of the New Institutionalism", *Politics and Society*, 26 (1): pp. 5-34.
- JACQUEMOT P. (2011), "Fifty Years of French Cooperation with Sub-Saharan Africa", *Afrique contemporaine*, 238 (2): pp. 43-57.
- JACQUET P. et J.-M. SEVERINO (2004), « Prêter, donner : comment aider ? », *Revue d'Economie Financière*, 74(1) : pp. 285-317.
- KAUL I., I. GRUNBERG et M. STERN (eds) (1999), "Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century", *UNDP*, New York.
- KINGDON J.W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Politics*, Little, Brown, Boston.
- KÖSSLER R. (2005), "History, Uncertainty, and Disciplinary Difference", *in*: WIMMER and R. KÖSSLER (eds), *Understanding Change: Models, Methodologies and Models*, Macmillan, Basingstoke, pp. 285-302.
- LANCASTER C. (1999), *Aid to Africa: So Much to Do*, Chicago University Press, Chicago.
- LUNSGAARDE E. (2012), *The Domestic Politics of Foreign Aid*, Routledge, Londres.
- MABEE B. (2011), "Historical Institutionalism and Foreign Policy Analysis", *Foreign Policy Analysis*, 7(1): pp. 27-44.
- MAE (1999), *Coopération au développement : pouvons-nous échapper à la pensée unique ?* Ministère des Affaires étrangères (MAE), Paris.
- MARCH J.G. et J.P. OLSEN (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, 78(3): pp. 734-749.
- MEIMON J. (2007), « Que reste-t-il de la Coopération française ? », *Politique africaine*, 105(1) : pp. 27-50.
- MINTROM M. et S. VERGARI (1996), "Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs and Policy Change", *Policy Studies Journal*, 24(3): pp. 420-434.
- MITCHELL D. (2005), *Making Foreign Policy*, Ashgate, Farnham.
- MONCRIEFF R. (2012), *French Relations with Sub-Saharan Africa under President Sarkozy*, SAIIA, South Africa.

- MONCRIEFF R. (2004), *French Development Aid and the Reforms of 1998-2002*, PhD, Southampton University.
- NAUDET J.-D. (1997), "French Development Aid", in: COX A. et al. (eds), *How European Aid Works*, ODI, Londres, pp. 165-178.
- OCDE (1994, 2000, 2003, 2013), *Peer Review: France*, OCDE, Paris.
- PACQUEMENT F. (2015), *L'histoire de l'Agence Française de Développement en Côte d'Ivoire*, Karthala, Paris.
- PÉAN P. (1988), *L'Argent noir : Corruption et développement*, Fayard, Paris.
- PETRIDOU E. I. AFLAKI et L. MILES (2015), "Unpacking the Theoretical Boxes", in: AFLAKI I. et al. (2015), *Entrepreneurship in the Polis*, Ashgate, Farnham, pp. 1-16.
- PIERSON P. (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94(2): pp. 251-67.
- PIERSON P. et T. SKOPCOL (2004), "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", in: KATZNELSON I. and H.W. MILNER, *Political Science: The State of the Discipline*, WW Norton, pp. 693-721.
- PORTEOUS T. (2008), *Britain in Africa*, Zed Books, Londres.
- PROPARCO (2016), « Qui sommes-nous ? », [http://www.proparco.fr/Accueil\\_PROPARCO/PROPARCO](http://www.proparco.fr/Accueil_PROPARCO/PROPARCO) (page consultée le 20 mars 2017).
- POWELL W.W. et P.J. DIMAGGIO (eds.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago.
- SABATIER P. A. (1998), "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe", *Journal of European Public Policy*, 5(1): 98-130.
- SEVERINO J.-M. (2012), *Déclaration auprès de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*, Assemblée nationale, Paris, 3 octobre.
- SEVERINO J.-M. (2008), « Introduction », in : *IMS Entreprendre, Et les clients pauvres ?*, Editions Autrement, Paris, pp. 1-2.
- SEVERINO J.-M. (2004), « L'aide publique au développement et le développement durable », [http://www.comite21.org/docs/rencontres\\_debats/rd2004/severino.pdf](http://www.comite21.org/docs/rencontres_debats/rd2004/severino.pdf) (page consultée le 10 juin 2016).
- SEVERINO J.-M. et J.-L. BIANCO (2001), *Un autre monde est possible*, Fondation Jean Jaurès, Paris.
- SEVERINO J.-M. et O. CHARNOZ (2008), *De l'ordre global à la justice globale*, <http://www.entempsreel.com/files/cahier36.pdf> (page consultée le 2 février 2017).

SEVERINO J.-M et O. RAY (2012), « La fin de l'aide publique au développement », *Revue d'économie du développement*, 26(2) : pp. 83-142.

SMITH R. (2003), "Global Public Goods and Health", *Bulletin of the World Health Organization*, 81 (7): p. 475.

THELEN K. et S. STEINMO (eds.) (1992), "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *in*: THELEN K., S. STEINMO and F. LONGSTRETH, *Structuring Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-32.

UTLEY R. (2002), "Not to do less but to do better", *International Affairs*, 78(1): pp. 129-142.

WILSON E.J. (1993), "French Support for Structural Adjustment Programs", *World Development*, 21(3): pp. 331-347.



# « La loi d’Orientation et de Programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI) – genèse, débats et débuts », interview de Pascal Canfin, ancien ministre délégué au Développement

*Christophe Courtin\**

*Christophe Courtin : ce matin, nous avons eu deux exposés : l’un dans lequel Victoria Lickert est revenue sur la loi de 1946, le contexte de sortie de la Seconde Guerre mondiale, l’intervention de la puissance publique dans la reconstruction économique des colonies françaises et le développement de l’Empire, car, en 1946, on parle encore d’« Empire ». Dans un second exposé, Gordon Cumming s’est arrêté sur les trois mandats de Jean-Michel Severino à la tête de l’Agence, notamment sur les aspects institutionnels, le changement des acteurs, les transformations au sein de l’AFD alors que celle-ci devient l’opérateur pivot, sans oublier les nouveaux champs d’intervention et les nouvelles méthodes de travail. Cela nous mène à la loi d’orientation de 2014, autrement dit votre loi.*

*Monsieur Canfin, vous avez été ministre délégué au Développement ; actuellement, vous êtes directeur général du WWF France. Ma première question est plutôt générale. Lorsque l’on écoute les intervenants, on a l’impression qu’entre la Caisse de 1946 et celle d’aujourd’hui, il y a toute une série de ruptures. Ruptures au niveau des acteurs, des espaces d’intervention, des outils. Mais finalement, est-ce qu’entre la loi de 1946 et la loi de 2014, il n’y aurait pas aussi une continuité ? La loi de 1946 était une loi d’intervention publique dans les colonies, visant à contribuer au développement de la France. Aussi, est-ce que votre loi de 2014, notamment au travers du concept porté par le ministre des Affaires étrangères de « diplomatie économique », ne revient-elle pas finalement aux fondamentaux, en faisant de l’aide au développement un outil au service du développement économique de la France ?*

.....

\* Christophe Courtin est praticien du développement.

Pascal Canfin : est-ce qu'il y a plus de ressemblances que de différences entre les deux lois, je laisse cela aux universitaires. Je voudrais plutôt compléter sur la séquence qui a suivi celle de J.-M. Severino et sur les enjeux qui ont été au cœur de ce que j'ai essayé de faire, avec mon équipe, pendant un laps de temps plus court que le mandat de J.-M. Severino. Je pense que le premier élément qui a profondément marqué, et qui marque encore l'activité de l'AFD et la politique de développement, c'est la multipolarité du monde. Aujourd'hui, si un pays récipiendaire de l'aide considère que les critères, les conditionnalités, les *guidelines*, les types de projet – ou encore les doctrines qui, *grosso modo*, sont celles des agences de développement des pays de l'OCDE –, ne lui conviennent pas, il a aujourd'hui largement des alternatives à sa disposition. Le schéma de l'aide, qui était auparavant un schéma totalement Nord-Sud, est aujourd'hui de plus en plus un schéma Nord-Sud, Sud-Sud, avec des Suds se différenciant eux-mêmes entre eux. On a désormais trois émetteurs de l'aide massifs : les pays de l'OCDE évidemment, la Chine et les pays du Golfe, mais aussi de plus en plus le Brésil, et demain l'Inde. Je pense que cela change profondément la notion même d'aide au développement, puisque le fondement historique de cette aide était un fondement Nord-Sud. Or, c'est ce pilier-là qui est progressivement questionné au regard de la différenciation du monde. Ce n'est plus un Nord riche et un Sud pauvre, mais un *continuum* entre des pays du Nord, des pays émergents et des pays en développement. Ça, c'est une première évolution qui me semble particulièrement importante, et qui arrive dans les années 2000 et 2010 plutôt que dans les années 1980 et 1990.

Le deuxième élément, et cela ne vous étonnera pas de ma part, c'est la question de la soutenabilité. Ce qui a marqué l'année 2015, ce sont les deux grands accords internationaux sur les ODD et le climat. Cela traduit un changement culturel, une vision culturelle différente, de la notion même du développement, puisqu'il y a une convergence des agendas. Il n'y a plus d'un côté le développement et de l'autre le développement durable, mais un seul agenda du développement qui, en plus, est universel. Ce concept d'universalité, on le retrouve à la fois dans les ODD, puisque les ODD s'appliquent aussi à tous, et dans l'Accord de Paris. On voit bien, si l'on fait le rapprochement avec les OMD et le Protocole de Kyoto d'un côté, les ODD et l'Accord de Paris sur le climat de l'autre, qu'il y a une évolution parallèle. Pour simplifier, nous avons d'un côté, avec les OMD et le Protocole de Kyoto, un monde divisé en deux, les OMD ne s'appliquant qu'aux pays du Sud, le Protocole de Kyoto uniquement aux pays du Nord. Alors que les ODD comme l'Accord de Paris s'appliquent à tous les pays sans distinction. De manière différenciée et sélective, on ne parle pas évidemment de la même chose lorsque l'on parle d'éducation au Kenya ou en France, mais cela concerne tout le monde. Je crois que cela est profondément différent et vous questionne en tant qu'agence d'aide au développement, et nous en tant que Français, sur ce que veut dire l'aide au développement.

Le troisième élément qui me semble important est que, quelle que soit la vision idéologique de l'économie et du développement que l'on peut avoir, l'aide ne joue qu'un rôle second. Je n'ai pas dit secondaire mais second. Nos politiques de développement ou les politiques qui ont un impact sur la capacité de faire du développement, doivent aller bien au-delà de l'aide publique. Je pense à certains sujets ici : les accords commerciaux, la question des paradis fiscaux, les règles sur les subventions agricoles, etc. On voit bien, par ces exemples, que l'aide en tant que telle, c'est-à-dire les milliards d'euros qui arrivent, doit s'insérer dans une chaîne de valeurs ou contrer les effets d'autres politiques qui recomposent le paysage des politiques de développement.

Donc, quand on additionne ces trois éléments, je pense qu'il y a plus de différences que de continuités entre les années d'après-guerre et 2014.

Ensuite, pour répondre à votre question sur la diplomatie économique : quelque part, je souhaiterais que nous soyons encore plus convaincus que la France a des intérêts à faire de l'aide au développement. Parce que finalement, quels sont les leviers politiques qui justifient que l'on fasse de l'aide au développement ?

Premier levier, je paye une dette. J'ai une dette historique ; j'ai une dette écologique ; j'ai une dette morale ; j'ai une dette coloniale ; tout simplement, j'ai une dette. Je paie ma dette en faisant de l'aide au développement. Cela s'entend. Mais je ne suis pas sûr que ce soit l'approche la plus saine et la façon d'avoir les meilleures relations avec les pays en développement, en Afrique ou ailleurs.

Le deuxième levier est : je me protège. Cela m'amène à tirer deux fils. Le premier fil est celui de la sécurité ; le second étant la question migratoire. Cela va forcément revenir dans le débat, et cela a été un sujet important de doctrine et de différenciation entre certains gouvernements. La question qui se pose est : est-ce que l'aide doit être conditionnée à la gestion des flux migratoires ? Le développement et les flux migratoires sont-ils deux sujets différents ? Je pense que c'est une question très importante et qui va être, chacun le pressent, un des éléments importants du débat politique et culturel qui s'ouvre devant nous dès maintenant et ne manquera pas de se poursuivre au-delà de l'année 2017. Ma philosophie à ce sujet est assez simple : si l'on se fie à toutes les études scientifiques, en économie ou économie du développement, il n'y a aucun lien entre les deux. Le développement peut conduire à plus de migrations, comme il peut conduire à moins de migrations dans certaines régions. Pour certains pays, l'immigration est positive car elle permet des rentrées financières ; pour d'autres pays, elle est considérée comme négative car elle provoque une fuite des compétences (autrement dit, des cerveaux). À la fin, il est impossible de dire s'il y a un lien automatique et si la migration a des effets positifs ou négatifs sur le développement... Je n'en sais rien, et cela dépend des sujets. En revanche, ce que je sais, c'est qu'il faut s'interroger, et cela interroge aussi les ONG, sur la question de la légitimation de l'aide publique au développement dans le débat sur ces sujets.

Vous avez d'un côté ceux qui disent qu'il n'y a pas de lien, et qu'il n'est pas moralement juste de conditionner l'aide aux flux migratoires, alors que pour d'autres, l'aide doit être conditionnée à la bonne gestion des flux migratoires. La question est de savoir comment naviguer entre les deux approches et comment trouver une solution à la fois pertinente d'un point de vue opérationnel et satisfaisante en termes de valeurs.

L'autre lien que je souhaite faire est ce que j'appelle les « trois S ». Les « trois S » font référence à la « soutenabilité », la « stabilité » et la « sécurité ». Nous sommes dans un monde où les ressources sont contraintes, ce qui nous place dans une logique insoutenable – il suffit de penser à l'eau, au climat, à la biodiversité. Ces ressources sont encore plus fondamentales dans les pays qui n'ont que peu de capital économique et humain, notamment dans les pays du Sud. Ce que l'on voit aujourd'hui, c'est que l'insoutenabilité environnementale, c'est-à-dire celle au niveau des ressources, génère de plus en plus d'instabilité. De plus en plus d'études montrent le lien entre, d'une part, la gestion insoutenable des ressources ou l'impact d'une crise liée aux ressources spécifiques (comme l'eau), et d'autre part, la déstabilisation d'une zone qui conduit ensuite à son insécurisation sur le plan politique et militaire. Je crois que cela est un élément dont l'AFD doit se saisir pour penser le *continuum*, quand il existe, entre insoutenabilité et insécurité. À la fois parce que l'on sait très bien que lorsque l'on est dans un pays en crise, tout ce que l'on a construit s'écroule. Vous êtes les premiers à le dire : cela est désespérant. Il faut anticiper les impacts de demain et le changement climatique, car la montée de l'insoutenabilité va forcément renforcer l'instabilité et s'avère donc susceptible de générer davantage d'insécurité. C'est une tendance qui malheureusement est structurelle, et que l'on voit partout. Il faut que vous intégrez cela de manière transversale à vos actions. Non pas dans une logique sectorielle visant à ce qu'un seul département s'en charge, mais de manière totalement transversale en intégrant cela à la philosophie de votre action.

*C. Courtin : justement, pour continuer sur cet aspect que vous venez de développer, si l'on revient sur la loi de 2014, quand on regarde les débats parlementaires qui ont eu lieu en amont, quand on regarde également comment les milieux de la société civile ou de la solidarité internationale ont accueilli votre loi, la question de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises se pose. C'est votre propos, c'est repris dans ladite loi. Maintenant, vous êtes reparti dans la société civile. Est-ce que vous pensez que sur cette question de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, votre loi va assez loin ? En tant que directeur général du WWF France, est-ce que vous souhaiteriez qu'il y ait des inflexions ou des approfondissements de la loi sur cette question ?*

*P. Canfin : qu'est-ce que mon hémisphère gauche pense de mon hémisphère droit, c'est cela ? [Rires]*

Votre question me permet de revenir sur la question de la diplomatie économique, puisque je n'ai pas directement répondu. Pour cela, je reprends mon raisonnement. Qu'est-ce qui nous fait faire de l'aide au développement ? La dette. La protection. Nous nous protégeons nous-mêmes en faisant cela. Troisième élément, l'intérêt. Nous avons un intérêt, partagé ou non, à le faire. Si l'on ne le fait pas avec un intérêt partagé, c'est que nous allons imposer notre intérêt. Alors que lorsque l'on agit avec un intérêt partagé, je considère qu'il n'y a pas de mal, bien au contraire, à se dire, que nous avons un intérêt dans cette affaire et mon partenaire en a un aussi. C'est sur la base de cet intérêt partagé que nous trouvons un accord pour financer des projets, conduire une politique... Donc je crois que la diplomatie économique, et je l'ai toujours définie comme cela au cours des deux années où j'ai échangé avec l'AFD, c'est le fait d'avoir pour les entreprises françaises des marchés liés à l'aide publique française. Ce n'est pas une finalité, mais cela peut être une conséquence. Cela ne peut pas être une finalité, et je pense que ce n'est pas dans l'intérêt, pour les entreprises françaises, que cela le soit. En renationalisant toute l'aide et en la reliant, compte tenu du poids de l'aide bilatérale française dans l'aide totale, les entreprises françaises verraient tout d'un coup leurs marchés se limiter à l'aide bilatérale française. Ce n'est pas leur demande première. Leur volonté générale, c'est de pouvoir défendre leurs marchés auprès de tous les bailleurs de fonds, que ce soient les Japonais, les Allemands ou les Français. Donc je ne pense pas qu'il y ait une demande extraordinairement forte, systématique et doctrinale de la part des entreprises françaises en faveur d'un reliaement de l'aide.

Donc, l'aide liée ne doit pas être une finalité. Mais cela peut être une conséquence. Nous n'allons pas nous interdire, lorsque l'AFD concourt à financer un projet d'infrastructures, que ce soit une entreprise française qui remporte le marché. On marcherait sur la tête. Je pense que cette ligne de partage permet d'être pragmatique, de répondre aux enjeux du monde et des entreprises, et des vôtres, sans franchir une ligne rouge qui me semblerait non pertinente, à la fois sur le plan pratique et sur le plan conceptuel.

Ensuite, sur la question de la responsabilité sociale et environnementale (RSE). Comme pour l'aide liée, j'ai toujours vu la RSE sous deux angles. Le premier angle, c'est que cela permet de tirer la mondialisation vers le haut. Par exemple, le WWF travaille sur les chaînes de valeurs mondialisées, sur le devoir de vigilance. C'est, j'imagine, ce que vous avez en tête avec cette question. Dans ces travaux, nous incluons les responsabilités sociales des entreprises, c'est-à-dire que nous vérifions s'il y a des critères dans les appels d'offres qui sont utilisés, dans le cas d'un financement ou d'un cofinancement par l'AFD, pour privilégier une entreprise qui a un comportement responsable et social sur le plan environnemental. Inversement, nous regardons si l'AFD met des barrières aux entreprises qui ne jouent pas le jeu. Dans cette vision-là, qui est une vision relativement étroite si l'on regarde ce que font l'AFD et les autres acteurs qui

s'intéressent aux enjeux de RSE, je note deux choses. La première chose est que même si cette vision est étroite, cela permet de tirer la mondialisation vers le haut parce que cela permet d'avoir des flux Nord-Sud qui ne sont pas moins-dissants sur le plan social et environnemental, mais qui rehaussent les standards se situant généralement en dessous sur les marchés locaux et sur lesquels ces financements arrivent. La deuxième est qu'il est dans l'intérêt des entreprises françaises d'avoir à respecter des critères de RSE dans les marchés publics cofinancés par l'AFD. C'est ce que nous leur disions lorsque Laurent Fabius était ministre de l'Économie et des Finances. Si une entreprise pense qu'elle est moins bonne sur ce critère de compétition extra-financier que ses compétiteurs européens, nord-américains, japonais, voire brésiliens, indiens, turcs ou chinois, elle a des questions à se poser. À l'inverse, si elle se considère comme performante et que l'introduction de ce critère lui est favorable, cela est dans son intérêt et celui des autres, car cela tire tout le monde vers le haut.

Enfin, si on introduisait ces clauses mais que nous perdions quand même face à un opérateur chinois, quelque part, cela serait encore mieux, et révélerait le chemin parcouru par l'opérateur chinois pour remporter l'appel d'offres, y compris avec des clauses sociales et environnementales dans le marché considéré. Cela tire vraiment la mondialisation vers le haut. Je ne vois donc aucun inconvénient, ni aucune contradiction entre une politique d'aide efficace et des critères de RSE, qui sont pragmatiques et permettent de gérer les relations entre l'AFD et les entreprises.

*[La troisième question retenue n'a pas pu être posée à Pascal Canfin, celui-ci ayant dû quitter les débats plus tôt que prévu.]*

## Résumé des débats de la partie 1

Les débats ayant suivi la première partie se sont centrés sur les formes de continuité, de rupture, mais aussi d'adaptation et de tension qui ont traversé ces années. Philippe Marchesin (maître de conférences à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) a rappelé à cette occasion les multiples appellations de la Caisse, plus connue aujourd'hui comme l'Agence Française de Développement (AFD) : Caisse centrale de la France libre (CCFL), Caisse centrale de la France d'Outre-mer (CCFOM), Caisse centrale de coopération économique (CCCE) ou encore Caisse Française de Développement (CFD). Par ailleurs, à une période où les subventions versées par l'AFD semblent « *fondre comme neige au soleil* », Philippe Marchesin s'interroge sur les bénéfices de 200 millions d'euros par an enregistrés par l'AFD, évoqués par Gordon Cumming, lors du mandat de Jean-Michel Severino : pourquoi cet argent a-t-il été reversé au budget de l'État et non pas en faveur du développement, en particulier pour faire des subventions aux pays les moins avancés (PMA) ?

Pour Gordon Cumming, si J.-M. Severino a réussi à faire dégager 200 millions d'euros de bénéfices annuels à l'AFD, « *il n'a pas réussi à garder cet argent* ». Il revient sur les tensions qui sont apparues à cette occasion entre l'AFD, la Direction du Trésor et le secrétaire d'État à la Coopération : pour le Trésor, ces bénéfices donnaient l'impression que « *l'aide pouvait se faire d'une manière quasiment gratuite* », ce qui a entraîné une chute des subventions. Par la suite, en 2007/2008, J.-M. Severino s'est plaint de ces restrictions devant l'AFD et la presse, provoquant la colère d'Alain Joyandet, alors secrétaire d'État chargé de la Coopération et de la Francophonie, ce dernier considérant que les subventions versées par son ministère étaient suffisantes. En définitive, si pour les uns, ces 200 millions d'euros furent un échec, n'ayant pas été alloués aux PMA, pour d'autres, ils furent perçus comme une réussite de l'AFD.

Philippe Bauduin, directeur général adjoint de l'AFD, souhaite lui aussi revenir sur cette affaire, soulignant un aspect important du fonctionnement de l'AFD, établissement de crédit avant tout, à savoir celui d'être contraint par des réglementations bancaires : « *Il est vrai que le profit en tant que tel peut poser problème pour une institution comme la nôtre, mais n'oublions pas que nous sommes un établissement de crédit dont le bilan est en croissance. Pour un établissement de crédit, les fonds propres sont un gage vis-à-vis*

*de l'ensemble des tiers qui nous prêtent de l'argent et notamment pour les investisseurs obligataires. La réglementation bancaire impose à un établissement de crédit de disposer de fonds propres à proportion des engagements qu'elle prend. Donc on ne peut pas avoir de bilan en croissance sans avoir de fonds propres en croissance. »*

D'anciens agents de l'AFD souhaitent apporter leur témoignage. Antoine Baux souhaite faire deux remarques. La première observation consiste à rappeler l'importance du discours de La Baule (juin 1990) sur les activités de l'AFD, entraînant un important transfert de responsabilités vers l'établissement, mais aussi un abandon de certaines créances sans possibilités de négociations avec les emprunteurs, ce qui était alors un « levier » important pour obtenir des réformes de leur part. Par ailleurs, les années postérieures au discours de La Baule ont été marquées par la possibilité pour l'AFD d'accorder des subventions. Antoine Baux revient ensuite sur une anecdote révélatrice des rivalités qui traversaient, là encore, les relations entre l'AFD et le ministère de la Coopération : « *Lorsque je suis arrivé à Madagascar en 1983, j'ai trouvé dans le coffre de l'agence une circulaire d'André Postel-Vinay, confidentielle, qui disait en substance : "Vous êtes rattaché à moi, c'est à moi que vous devez rendre compte, je vous donne seul les instructions, et vous n'avez aucune instruction ni compte rendu à adresser à l'Ambassade de France. La tutelle s'exerce à l'échelon central". Il y avait une volonté totale d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique. Et en cas de crise, cela avait un impact. Je vous donne un autre exemple : lorsqu'il y a eu une crise entre les Comores et la France, à la suite du maintien de Mayotte au sein de la République française, il y a eu une rupture des relations diplomatiques. Au même moment, le directeur de la Banque centrale s'est tué dans un accident de voiture. Il n'a pas été question de demander à la France de fournir un assistant technique pour le remplacer, le ministre des Finances a demandé au directeur d'agence de la Caisse de prendre la direction de la Banque centrale en attendant. »*

Gordon Cumming souligne l'importance du discours de La Baule, mais aussi son impact sur les relations avec le ministère de la Coopération : l'AFD comme le ministère disposaient désormais de la possibilité d'accorder des subventions, prérogative réservée auparavant au ministère de la Coopération. Cela a créé des tensions. Il revient également sur une remarque exprimée par Antoine Baux à propos du professionnalisme des agents de l'AFD, et ce avant les « années Severino » : ce qui a marqué un tournant en termes de professionnalisation sous les « années Severino » a été le changement dans les discours. Si la politique d'aide au développement de la France était encore perçue comme incohérente ou dispersée, notamment dans les revues par les pairs menées à l'OCDE, cette politique a été plus appréciée pour ses discours, qui eux avaient changé.

Guillaume Cruse, autre agent retraité de l'AFD, souhaite revenir sur l'importance de la question migratoire et son lien avec le développement, point abordé par Pascal Canfin. Il fait référence à l'intérêt de l'AFD, depuis les années 1970,

pour cette question : dès 1974, l'Agence a mené un programme sur les migrants qui réinvestissaient ou rentraient dans leur pays d'origine, et a étudié leurs impacts sur le développement. Ces débats semblent être revenus à l'ordre du jour depuis quelques années, mais les agences d'aide au développement ne semblent toujours pas savoir comment intégrer ces questions à leur politique d'aide au développement.

Jean-Claude Lévy (historien, géographe et membre de l'Institut de l'économie circulaire) souligne que pour lui, l'une des principales continuités historiques dans les activités de l'AFD est l'usage par l'Agence de la méthode des effets<sup>1</sup>. Plus de travaux devraient être menés à ce sujet.

En vue de clôturer les débats, Christophe Courtin propose aux deux intervenants présents de résumer ce qu'ils ont retenu de cette première partie. Pour Victoria Lickert, tant les changements portés par la loi de 1946 que les « années Severino » puis la loi de 2014 sont le résultat de processus déjà en genèse durant les années antérieures, mais ils ont trouvé à ces moments historiques précis, du fait d'environnements réformatifs, des fenêtres d'opportunités favorables. Gordon Cumming regrette que Pascal Canfin ne soit pas présent pour répondre aux questions sur les liens entre aide et migration, et mentionne au passage que Lionel Jospin avait également abordé ce sujet, au travers du concept de « codéveloppement ».

.....  
1. CHERVEL M. (1992), «La méthode des effets trente ans après», *Tiers-Monde*, vol. 33, n° 132, pp. 873-891.



PARTIE 2  
LES OPÉRATIONS



# « La SIC, un opérateur immobilier calédonien issu des lois de 1946 »

*Thierry Cornaille\**

Un enjeu majeur de la société calédonienne est sans contexte celui de l'habitat et, en particulier, celui du logement social (un logement comme les autres financé par la puissance publique permettant aux familles les plus défavorisées d'accéder à un logement décent...).

## **Le contexte calédonien**

En Nouvelle-Calédonie, dès le début de la présence française (1853, date de prise de possession), un certain nombre d'initiatives locales ont été mises en place pour loger les plus démunis :

- afin d'aider les nouveaux concessionnaires pénaux, l'administration pénitentiaire leur fournissait un lopin de terre et une case sommaire destinée à les protéger des intempéries ;
- les gendarmes syndics des affaires indigènes sont chargés de promouvoir dans les tribus des cases rectangulaires, jugées plus saines que les cases rondes traditionnelles mélanésiennes ;
- des établissements privés (par exemple, Etablissements Ballande ou Société Le Nickel) ont développé des logements pour leurs employés, sous la forme de campements sur mines, de cantonnements, de dortoirs ou de cités... Cette politique paternaliste n'a plus cours aujourd'hui.

De 1942 à 1946, les forces alliées américaines vont installer sur le territoire une base arrière de leurs troupes en opérations dans le Pacifique. Plus de 20 000 GI (soit plus que la population de Nouméa à l'époque) vont débarquer, et plus d'un million d'Américains séjourneront sur le territoire durant cette période.

Ce choc inattendu et inespéré de la présence américaine a eu pour effet un développement sans précédent de l'économie calédonienne.

.....  
\* Thierry Cornaille est président de la Banque calédonienne d'investissement (BCI), ancien ministre de l'Économie de Nouvelle-Calédonie.

La situation y est alors plutôt florissante, ce qui va même entraîner la création du franc Pacifique (F CFP) dont la parité sera régulièrement réévaluée par rapport au franc français (FRF) jusqu'en 1949 (le privilège de l'émission est alors détenu par la Banque de l'Indochine et non pas par la CCCE). De très nombreuses infrastructures laissées par les Américains à la fin de la Seconde Guerre mondiale vont permettre d'apporter les premières solutions d'urgence en matière de logement de type HLM (habitation à loyer modéré) pour les personnes sans-abri ou les plus nécessiteuses.

Durant cette période, la Nouvelle-Calédonie connaîtra aussi une évolution politique et institutionnelle très marquée. Ainsi, le 7 avril 1946, l'État met fin au régime de l'indigénat : lequel ne permettait pas aux « sujets de la France » (appelés « indigènes » ou autochtones) de circuler librement.

C'est seulement en 1957 que le suffrage universel sera étendu aux Kanaks de la Nouvelle-Calédonie. Le territoire dispose alors d'une large autonomie, en particulier sur le plan économique (compétence sur le nickel) dans le cadre de la loi Defferre du 23 juin 1956. La Nouvelle-Calédonie dispose désormais d'un gouvernement et de ministres.

C'est dans ce contexte favorable qu'est décidée la création d'un outil de développement ayant une double vocation pour des raisons d'économie d'échelle, à savoir une société de crédit, de promotion et de gestion immobilière. Cette société d'État, le Crédit de la Nouvelle-Calédonie, est ainsi créée par un arrêté du 10 septembre 1955.

## **Le Crédit de la Nouvelle-Calédonie (1956-1963)**

L'initiative de créer cet outil de développement revient à la métropole et aux idées réformistes de l'après-guerre. L'esprit de Brazzaville consistait à moderniser l'Union française et à réduire les inégalités sociales. Le Crédit de la Nouvelle-Calédonie est, dès l'origine, une société d'État répondant aux critères de la loi du 30 avril 1946.

Le premier président de cet établissement était M. Jacques Compain, secrétaire général du gouvernement. Le capital initial fixé à 20 millions de francs Pacifique passera progressivement à 140 millions F CFP en février 1963. L'Assemblée générale constitutive de la société s'était tenue le 26 mai 1956 sous l'autorité de M. Aimé Grimald, commissaire général de la République dans le Pacifique, chef du Territoire de Nouvelle-Calédonie, et de M. de Menthon représentant M. André Postel-Vinay, directeur général de la Caisse centrale.

La gouvernance du Crédit de la Nouvelle-Calédonie fera l'objet de nombreux échanges entre l'État et le Conseil général, de plus en plus autonomiste, sous l'égide notamment de Maurice Lenormand. C'est la Caisse centrale qui, *via* son représentant (Yves Attali), assurera la gestion quotidienne de l'établissement

sous l'autorité d'un conseil d'administration dont les membres seront à parité des représentants de l'État et des représentants de la Nouvelle-Calédonie, avec l'adjonction d'une voix supplémentaire considérée comme indépendante, celle accordée à la Banque de l'Indochine.

Les activités du Crédit de la Nouvelle-Calédonie sont nombreuses et ont pour objectifs principaux de diversifier l'économie calédonienne, axée principalement sur la production minière, et de mettre fin à la crise du logement. L'établissement va ainsi consentir des aides à l'habitat et à la production permettant le développement des secteurs de l'agriculture, de la pêche, de l'élevage, de l'artisanat ou encore des petites entreprises à caractère industriel ou commercial.

L'établissement va également créer les premiers lotissements tels que la Cité mélanésienne de Montravel ou N'Géa à Sainte-Marie (achat de terrains, financement des travaux, conseils et surveillance des chantiers, etc.).

En 1963, le Crédit de la Nouvelle-Calédonie prendra le nom de SICNC – Société immobilière et de crédit de la Nouvelle-Calédonie, société d'État au capital souscrit pour moitié par le Territoire et pour l'autre moitié par la CCCE.

## La SICNC – Société immobilière et de crédit de la Nouvelle-Calédonie (1963-1988)

La SICNC va reprendre les activités du Crédit de la Nouvelle-Calédonie avec des objectifs élargis dans le domaine immobilier (financement et construction de logements). Le *boom* du nickel à la fin des années 1960 a entraîné une arrivée importante de migrants métropolitains et wallisiens (30 000 personnes). On constate alors un manque de logements. On assiste également à un exode rural des îles Loyauté (Lifou, Ouvéa, Maré et Tiga) et de la « Brousse »<sup>1</sup> vers le Grand Nouméa. Les autorités de l'époque demandent à la SICNC de lancer, dès 1968, un vaste programme de plus de 2 500 logements locatifs répartis sur sept ensembles ou cités.

L'État a pour objectif de faire de la Nouvelle-Calédonie le premier producteur mondial de nickel<sup>2</sup>. Cinq projets d'usines métallurgiques devaient produire environ 200 000 tonnes de nickel par an, soit plus de la moitié de la production mondiale.

À cette époque, le nickel était devenu une affaire d'État et une matière première hautement stratégique (il est en effet très utilisé dans l'industrie de l'armement

.....

1. La « Brousse » étant le nom donné aux espaces ruraux de la Grande Terre de Nouvelle-Calédonie, qui correspond à tout ce qui se situe en dehors des espaces urbains du Grand Nouméa.
2. Selon les estimations généralement retenues, le sous-sol de la Nouvelle-Calédonie renfermerait entre 20 et 30 % des réserves mondiales de minerai de nickel.

et de l'aéronautique). L'État retirera d'ailleurs au Territoire la compétence sur le dossier nickel. Il s'agit des fameuses lois Billotte que certains qualifieront de scélérates.

Face à l'urgence, l'État décide (contre l'avis des autorités locales) de construire ces grands ensembles immobiliers sous la forme de tours ou de barres, largement inadaptées au contexte culturel (mélanésien) et climatique.

La crise économique et financière mondiale des années 1970 s'étend au Territoire (aucune usine métallurgique ne sera finalement construite). Des revendications politiques émergent, émanant de mouvements kanaks indépendantistes, tels que le groupe des « Foulards Rouges » et le « Groupe 1878 ».

Le marasme économique s'installe, plus de la moitié du parc de logements de la SICNC ne trouve pas preneurs. La situation financière de l'établissement devient catastrophique même si l'activité de crédit reste équilibrée. Le soutien de l'État et de la CCCE, mais aussi du Territoire, permet à la SICNC de survivre dans un climat social tendu (à la suite notamment d'une réduction des effectifs). Une longue pause immobilière suivra pendant une vingtaine d'années.

Paradoxalement, le remplissage des cités de la SICNC commence en 1980 avec l'arrivée des réfugiés français de l'ancien *condominium* franco-britannique des Nouvelles-Hébrides (baptisé Vanuatu lors de l'accession à l'indépendance le 30 juillet 1980). Les événements dramatiques que connaît le Territoire en 1984 vont également entraîner un afflux de réfugiés en provenance des îles Loyauté et de l'intérieur de la Grande Terre. Au cours de ces événements politiques des années 1980, l'effectif des forces de l'ordre sera sensiblement augmenté (jusqu'à 3 000 gardes mobiles), et celles-ci seront partiellement hébergées dans des logements mis à disposition par la SICNC. Ces locations de logements inattendues vont permettre à l'entreprise d'équilibrer ses coûts sans pour autant retrouver le dynamisme précédent et ouvrir de réelles perspectives à l'établissement.

La loi bancaire de 1984<sup>3</sup> impose aux autorités de scinder les activités (notables) de crédit de la SICNC de ses activités strictement immobilières largement assouplies. Après de nombreuses tergiversations et tensions politiques, c'est seulement le 25 juillet 1988 (soit un mois après les Accords de Matignon) que – sous l'impulsion d'Olivier Beugnot (directeur général de l'établissement, agent détaché par la CCCE pour occuper ce poste) et de Jacques Iékawé (président du conseil d'administration de la SICNC et premier préfet kanak) –, la scission sera opérée juridiquement avec la création de deux établissements distincts, à savoir : la branche crédit devenant la Banque calédonienne d'investissement (BCI) et la branche immobilière devenant la Société immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC).

.....

3. Loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

## La SIC – Société immobilière de Nouvelle-Calédonie (1988 jusqu'à aujourd'hui)

La scission de la SICNC ne deviendra véritablement visible que lorsqu'Olivier Beugnot, alors encore directeur général des deux entités, sera remplacé à la tête de la BCI et de la SIC par respectivement Jean Vernaudeau et Pierre Bordet, tous deux agents de la CCCE et possédant une grande expérience dans leurs domaines d'exercice respectifs.

D'emblée, Olivier Beugnot met l'accent sur la relance de l'activité immobilière et convainc le conseil d'administration de la SIC de constituer un patrimoine foncier et de lancer une première opération de construction de 130 logements sociaux.

Grâce au volontarisme des premiers dirigeants, la SIC deviendra un acteur économique et social incontournable, permettant de loger des milliers de Néo-calédoniens. La SIC développe un habitat individuel ou de petits ensembles immobiliers qui correspondent culturellement au mode de vie néo-calédonien, en particulier pour les familles les plus démunies.

Les Accords de Matignon signés le 26 juin 1988, puis l'Accord de Nouméa signé le 5 mai 1998 permettent au Territoire de retrouver une forme de sérénité, une certaine confiance en l'avenir avec le soutien financier de l'État. Le développement économique est alors très important grâce aux investissements publics et privés (rattrapage, rééquilibrage...). Ce dynamisme entraîne néanmoins un nouvel exode rural, en particulier des kanaks à la recherche d'un emploi ou d'une meilleure couverture sanitaire ou éducative dans le Grand Nouméa. Nous allons alors à nouveau faire face à un manque de logements et assister au développement important d'un habitat spontané et souvent insalubre (plus de 2 000 *squats*), mais aussi au surpeuplement des logements existants qui génère de nombreuses incivilités.

La Nouvelle-Calédonie connaît à ce jour une nouvelle phase de croissance économique (un mini *boom*) en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, avec un taux de croissance annuel du PIB de 3 à 5 %, dû notamment à l'augmentation sensible des dépenses de l'État et à la construction, effective cette fois-ci, de deux usines métallurgiques de capacité comparable à celle des usines détenues par les grands groupes industriels étrangers (investissements totalisant autour de 10 milliards USD) à Koniambo dans le nord de la Grande Terre et à Goro dans le sud. Mais il s'avère que ces deux entreprises, contrôlées par des multinationales étrangères (Glencore et Vale), n'ont pas atteint leurs objectifs de production, ayant rencontré des difficultés techniques et financières. Ces investissements massifs ont de nouveau entraîné des mouvements migratoires externes (certes de moindre ampleur qu'à la fin des années 1960) accentuant encore la pénurie de logements.

La SIC fera, avec l'appui de ses actionnaires de référence (la CCCE et le Territoire), des efforts sans précédent pour relever ces défis. Elle va ainsi construire, avec le soutien de l'État (sous la forme de subventions directes ou grâce au dispositif de la défiscalisation), des milliers de logements locatifs. Aujourd'hui, la SIC gère un parc de 10 000 logements hébergeant le quart de la population du Grand Nouméa, ce qui a permis à près de 2 000 familles d'accéder à la propriété.

Parallèlement, la SIC entame une réhabilitation du parc ancien construit par l'ex-SICNC, promeut la RSE et la mixité sociale et ethnique (toujours difficile à mettre en œuvre), diversifie son offre (étudiants, personnes âgées...).

La SIC développe de nombreuses petites opérations, mais réalise aussi de grands projets d'aménagement urbain, tels que le projet Tuband (avec 650 logements et de nombreux équipements publics) ou encore le projet Saint-Quentin (avec la rénovation et la construction de 800 logements). Ces deux opérations ont au demeurant été récompensées par la Fédération des Entreprises publiques locales (EPL) pour leur originalité d'innovation et leurs qualités.

Aujourd'hui, la SIC est un acteur incontournable (contribuant à la formation de 3 % du PIB de la Nouvelle-Calédonie, assurant le logement de 50 000 personnes grâce à son parc...), recherchant le meilleur rapport qualité de confort / niveau de loyer, tout en préservant ses équilibres financiers. La SIC est présente dans une vingtaine de communes (sur les trente-trois que compte le Territoire), remplissant ses missions de bâtisseur, de gestionnaire et d'aménageur. Elle innove régulièrement, par exemple dans la construction sur des terres dites coutumières (inaliénables, incommutables, incessibles et insaisissables), pour faire face aux nombreux défis qui l'attendent. Le logement est la colonne vertébrale du développement économique et social. Comment réussir l'éducation de nos enfants ou être en bonne santé sans un logement décent ? La SIC est fière de ses réalisations grâce à la mobilisation de ses actionnaires, de son personnel et des pouvoirs publics. Elle sait aussi combien il reste à faire pour que cet habitat partagé se développe dans un contexte institutionnel néo-calédonien en constante évolution.

Il convient par conséquent de remercier les dirigeants qui, il y a 75 ans, ont imaginé la création d'une telle structure, encore en place aujourd'hui et jouant un rôle aussi essentiel en faveur des populations locales.

## « Les filiales bancaires “loi 1946” de la Caisse centrale en Afrique »

Vincent Duchaussoy\*

Les banques de développement qui ont exercé en Afrique au cours de la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle sont les héritières des établissements de crédit dont la création avait été rendue possible par la loi du 30 avril 1946 « *tendant à l'établissement, au financement et à l'exécution de plans d'équipement et de développement des territoires relevant du ministère de la France d'Outre-mer.* » Connaissant des transformations successives qui l'ont toujours faite néanmoins évoluer à la zone frontière de la sphère publique et de la sphère privée, l'histoire de ces établissements financiers reste largement méconnue. Ils demeurent le point aveugle d'une histoire du développement qui, en dépit de travaux pionniers, reste, elle aussi, largement à écrire (Cumming, 2001). L'histoire de ces institutions est pourtant au cœur de l'histoire du développement du continent africain. C'est une histoire économique et financière, celle du financement local des projets de développement et de la mobilisation des ressources capitalistiques de ces territoires devenus des États indépendants. C'est aussi une histoire politique, celle du transfert de souveraineté induit par la décolonisation, ainsi que des transformations de l'État et de son rôle dans l'économie au cours du xx<sup>e</sup> siècle. C'est une histoire sociale également, celle des usages de l'argent et de l'inclusion des populations locales dans le développement économique de leur propre territoire. C'est enfin une histoire des relations internationales, celle des rapports entre l'ancien colonisateur et les nouveaux États, mais aussi entre la myriade d'institutions nationales, bilatérales et multilatérales qui interviennent en matière de développement.

Et pourtant, c'est très largement une histoire méconnue, qui n'a fait l'objet que de peu de travaux universitaires et dont aucun n'est basé sur l'usage des sources d'archives propre à la méthode historique. Les travaux les plus complets sont en effet des travaux de juristes, dont le plus récent reste la thèse de Moussa Cissé (1986), soutenue il y a déjà plus de 30 ans. Cette thèse prolonge les travaux de Guy Rosier (1962) sur les sociétés de crédit en Afrique noire, dans une autre thèse de droit. L'auteur de ces lignes lui-même – le lecteur mérite cette

.....

\* Vincent Duchaussoy est docteur en histoire économique, université de Rouen.

clarification –, n'est pas un spécialiste des banques de développement, mais davantage un spécialiste de l'histoire macro-économique à travers la monnaie et les banques centrales, bien que certains débats contemporains montrent que l'administration de la monnaie et la planification du développement ne sont pas des sphères totalement étanches. Les quelques paragraphes qui vont suivre sont donc davantage une mise en perspective du savoir existant que la production d'une analyse première. Néanmoins, en restituant la genèse de ces établissements de crédit dans le contexte plus large de l'évolution de l'environnement économique, politique et financier, nous pensons pouvoir poser ainsi la première pierre de travaux ultérieurs auxquels la consultation des riches archives de cette histoire, en France comme en Afrique, apportera des enseignements plus précis. Et partant, valider l'hypothèse, que nous faisons nôtre, selon laquelle cette histoire s'articule autour de problématiques structurantes qui ne sont pas étrangères aux enjeux du développement au *xxi*<sup>e</sup> siècle.

À bien des égards, l'histoire de l'aide au développement de la France commence donc pendant la colonisation. À la Libération, la CCFL – créée le 2 décembre 1941, chargée notamment de l'émission monétaire pour les Territoires ralliés au général de Gaulle –, fut transformée en CCFOM, aux fins de partager avec ces Territoires le développement économique de la métropole : ceci s'inscrivant dans l'esprit de la conférence de Brazzaville (30 janvier – 8 février 1944) au cours de laquelle le général de Gaulle exposa aux gouverneurs coloniaux de l'Afrique Équatoriale française (AEF)<sup>1</sup> son dessein pour lesdits Territoires. La CCFOM, sous la direction d'André Postel-Vinay – lequel était déjà le directeur général de la CCFL –, devint alors l'instrument de cette ambition nouvelle et de l'allocation des ressources nécessaires à sa réalisation (Masson, 1996). Le 30 avril 1946, une loi permet d'organiser les modalités pratiques de cette politique à travers la création d'acteurs financiers nouveaux : les établissements de crédit social. Que traduit cette loi en matière de changement de philosophie politique à l'œuvre depuis la Libération ? Comment ces institutions nouvelles ont-elles pu modifier les pratiques du crédit dans les colonies françaises d'Afrique ? Comment ont-elles traversé la décolonisation ?

## **L'État acteur du développement**

La loi du 30 avril 1946 prend place dans un contexte politique particulier qu'est celui de l'immédiat après-guerre et sous l'influence du programme du Conseil national de la Résistance (CNR), qui entend mettre les intérêts privés au service de l'intérêt général (Andrieu, 1984, pp. 111-113). Dans ce cadre, l'État, sous la présidence de Félix Gouin du gouvernement provisoire de la République française et dans la droite ligne des premières mesures prises en

.....  
1. Brazzaville étant à l'époque capitale de l'AEF.

ce sens par les gouvernements (provisoires) de Charles de Gaulle, entreprend une réforme des institutions financières. Par la loi du 2 décembre 1945, est ainsi nationalisée la Banque de France, confirmant la reprise en main par l'État de la banque d'émission initiée en 1936 par le gouvernement du Front populaire (Duchaussoy, 2017, pp. 52-72). La loi prévoit également une nationalisation du crédit qui concerne notamment les quatre principales banques de dépôts. La loi du 30 avril 1946 adapte donc cette réforme des institutions financières métropolitaines aux Territoires de l'Afrique occidentale française (AOF)-Togo et de l'AEF-Cameroun. L'objectif de la création de ces établissements financiers est d'adopter des mécanismes de crédit qui puissent répondre à la fois aux besoins économiques spécifiques de ces Territoires – ce qui va dans le sens de la reconnaissance de la différenciation économique des Territoires coloniaux par rapport à la métropole (reconnaissance qui caractérise l'après-guerre) –, mais également aux faibles capacités financières des populations locales. Ces établissements spécifiques s'inscrivent donc dans le cadre d'une philosophie politique, qui est celle de la Libération.

Par ailleurs, cette philosophie politique n'est pas complètement nouvelle. On la retrouve à l'œuvre dans les années 1930 et 1940 autour de la création d'institutions de même type en Amérique du Sud, sous l'influence de la diffusion de politiques d'inspiration keynésienne dans le sillage du *New Deal* et des réponses politiques à la Grande Dépression. L'idée principale est en effet la même : il s'agit de combler les déficiences et les déséquilibres du marché dans l'allocation du crédit par un rôle ordonnateur de l'économie confié à l'État, lequel ne se substitue pas au marché, mais renforce son rôle de régulateur et de programmeur, et ce à travers de grandes orientations fixées par lui pour le développement économique ou à travers la planification.

En Afrique francophone, les nouvelles institutions prennent la forme d'établissements de crédit social – selon leur dénomination officielle – dont la raison sociale est principalement celle de sociétés d'État. Ce choix s'explique essentiellement en raison de l'absence générale de possibilités d'obtenir la souscription significative de parts du capital de ces établissements de crédit par des épargnants locaux. Deux exceptions à cette logique sont toutefois à signaler : il s'agit (*i*) de la Banque du Bénin qui est une société d'économie mixte (SEM), bien que les capitaux publics y soient majoritaires, et (*ii*) du Crédit du Togo qui est en revanche une société simple. Ainsi que la dénomination des deux établissements précités le suggère, les établissements créés en AOF-Togo sont des établissements nationaux, à l'exception de la Mauritanie. Or, la création d'institutions de crédit sur une base nationale participe déjà de la préparation indirecte de la décolonisation, à travers la différenciation économique des Territoires d'Outre-mer sur une base nationale. Cette différenciation est en effet nécessaire à la constitution d'économies nationales, celle-ci étant elle-même la condition de l'indépendance politique, sans laquelle cette dernière n'a pas de sens.

Cette situation diffère grandement de celle observée en AEF pour laquelle, suivant une décision prise par le Grand Conseil de l'AEF, un seul établissement de crédit fut créé pour les quatre Territoires. Cette décision permettait, dans l'esprit de ses promoteurs, de lever davantage de fonds tout en limitant les frais généraux qu'aurait occasionné la création de multiples établissements. Mais elle se justifiait également par la volonté de pallier le manque de techniciens compétents pour ces Territoires, ce qui demeurera pendant longtemps un problème rencontré par l'AEF, au moins dans le domaine économique et financier, y compris après les indépendances. Toutefois, cette décision d'établissement unique n'avait pas que des avantages. Face aux lourdeurs administratives induites par la centralisation à Brazzaville, la création d'établissements nationaux fut décidée en 1957. La création de ces établissements de crédit social était codifiée par la loi de 1946 et obéissait au schéma suivant : il revenait à l'Assemblée locale (autorité politique territoriale) d'adresser une demande au FIDES, également créé par la loi du 30 avril 1946. Suite à l'approbation par ce dernier, la création de ces établissements de crédit social était actée par un arrêté du ministre de la France d'Outre-mer. C'est donc bien le politique – au niveau ultramarin comme sur le plan métropolitain – qui était à la manœuvre dans la création de ces établissements de crédit. Ceux-ci devaient permettre de décentraliser l'octroi du crédit et d'éviter ainsi de solliciter systématiquement le siège de la Caisse centrale à Paris pour l'instruction des dossiers. Il s'agissait donc d'alléger les procédures afin d'accélérer la prise de décision, mais également de mettre en place une politique de crédit efficace et planifiée.

## **Une planification décentralisée du crédit**

Afin de donner à ces banques de développement les moyens de leur politique de crédit social, la CCFOM accordait à ces établissements différents types de prêts. Cela représentait une rupture majeure dans les relations entre la métropole et les colonies, ces dernières étant auparavant censées être autosuffisantes et n'étaient donc pas éligibles à des prêts ou avances. Il pouvait s'agir principalement de réescompte d'effets à moyen terme, mais également d'effets à court terme pour le financement de campagnes agricoles, ou à long terme pour faciliter des souscriptions en capital par ces établissements de crédit social. Enfin, la Caisse centrale pouvait également accorder des avances, qui complétaient celles accordées par l'Institut d'émission lorsque ce dernier fut intégré à la sphère publique à partir de 1955. Le FIDES fut alors transformé en FAC, qui attribuait des aides, tandis que la CCCE – nouvelle dénomination de la CCFOM à partir de 1958 – proposait des prêts directs et des prises de participation en capital. L'objectif fondamental restait de permettre à ces organismes d'agir dans des branches et pour des emprunteurs qui se trouvaient jusqu'alors écartés de l'accès au crédit bancaire classique. L'essentiel des crédits visait ainsi le secteur de l'agriculture, et notamment les petites exploitations, mais également l'artisanat,

afin de permettre la création de petites entreprises locales. Ces établissements accordaient aussi des prêts immobiliers individuels, particulièrement cruciaux, alors que les colonies connaissaient, à l'image de la métropole, des problèmes de logement accrus dans les centres urbains. Cela correspondait à l'objectif double fixé aux établissements de crédit social : (i) approfondir le développement économique, et (ii) améliorer les conditions de vie des populations autochtones.

Les crédits étaient également parfois destinés à couvrir le financement des importations de biens de consommation semi-durables, assimilables à des investissements lorsqu'ils permettaient d'améliorer la qualité de la production locale. Toutefois, dans la pratique, l'essentiel des crédits n'était pas pour autant dirigé vers l'investissement, mais vers la commercialisation. Il s'agissait principalement de crédits à l'exportation de matières premières : café de Côte d'Ivoire, cacao du Congo, coton du Tchad, tabac ou ricin du Dahomey (rebaptisé Bénin), banane de Guinée ou arachide du Sénégal. Cette stratégie s'expliquait aisément. Pensée comme la condition de l'extension de la production, la focalisation sur la commercialisation était considérée comme une garantie de récolte, et partant du remboursement du crédit, permettant ainsi d'enclencher un cercle vertueux de développement du secteur agricole tout en contenant le niveau de risque enregistré par les établissements créditeurs. Pour autant, cette stratégie ne participait-elle pas d'une hyperspécialisation des économies africaines, empêchant ou retardant ainsi leur diversification ultérieure ? Ce choix de la sécurité s'expliquait peut-être aussi par le caractère principalement public des établissements de crédit.

Dans plus de 65 % des établissements, l'État était en effet l'actionnaire principal (de référence), voire l'actionnaire unique pour 26,6 % de ces banques. Le total s'établissait même à 69,2 % de présence majoritaire de l'État, si l'on ajoutait aux 65 % évoqués ci-dessus les quelques établissements pour lesquels la banque centrale – dont le capital était alors entièrement entre les mains de ses États membres –, était l'actionnaire unique. *A contrario*, la part des établissements ne comptant aucune participation de l'État au capital se révélait extrêmement faible, de l'ordre de 6,8 %. Même lorsqu'il restait minoritaire, l'État était donc présent. Cette présence se retrouvait du reste dans la composition des conseils d'administration, qui révélait une forte dominante publique. Aux fonctionnaires de la métropole s'ajoutaient en effet les agents de la CCFOM, ceux des Instituts d'émission, ainsi que des représentants des assemblées locales, auprès desquels siégeaient également quelques personnalités qualifiées. Cette dimension publique correspondait, une fois encore, à la philosophie de la nationalisation du crédit et à la redéfinition du rôle de l'État dans l'économie. Les raisons d'être de ces banques de développement étaient de deux ordres principaux. Ainsi, la création de ces établissements obéissait en effet à un effort de rationalisation du crédit, qui devait permettre non seulement

une meilleure efficacité, mais aussi et surtout la définition et la mise en œuvre d'une véritable politique du crédit. En concentrant les ressources destinées aux investissements dans un même organisme, la réalisation de plans de développement, à l'échelle nationale ou régionale, était ainsi facilitée. Cette ébauche de planification renforçait en outre – notamment en AOF où les nouveaux établissements bancaires furent créés dans un cadre national –, la constitution de véritables économies nationales dont l'existence pouvait s'avérer essentielle au moment de la conquête de l'indépendance politique. Pour autant, ces banques de développement n'atteindront pas véritablement les buts qui leur avaient été fixés, et leur contribution au développement économique des Territoires en faveur duquel elles agissent semble pour le moins contrastée.

### **Des résultats nuancés**

La réussite de ces banques de développement semble en effet rester assez mesurée, voire s'apparenter à un échec relatif, comme le montre particulièrement le cas du Sénégal, documenté par la thèse de Cissé (1986). Il y démontre comment l'absence de définition préalable d'une véritable politique agricole n'a pas permis la mise en œuvre d'une planification efficace, en dépit d'un accroissement net réel des dépenses publiques dans les colonies françaises. De même, et malgré l'ambition décentralisatrice dans l'allocation du crédit, des prêts accordés trop hâtivement ont réduit l'efficacité de ces établissements. C'est sans doute en partie pour cette raison que les États décidèrent de reprendre la main à la fin des années 1960. Malgré l'accession à l'indépendance, nombre d'entre eux font en effet le constat, particulièrement à compter de la seconde moitié des années 1960 – et alors que l'envolée des cours des matières premières laissait entrevoir des possibilités financières nouvelles –, d'une certaine insuffisance sur le plan du développement économique de leurs Territoires. L'indépendance politique pouvant s'avérer illusoire sans le développement économique qui permettrait à ces jeunes États de peser dans le concert des nations, ces derniers entendaient donc prendre toute leur part dans l'organisation du financement du développement, à côté des accords bilatéraux et des institutions multilatérales. Cela prit notamment la forme de la création d'organismes destinés à la régulation des marchés, comme les Caisses de stabilisation et de soutien des prix des productions agricoles (plus connues sous le diminutif de « Caistab »), qui permettront de garantir aux producteurs des revenus annihilant l'effet « incertitude » lié à la variation des cours : les interventions de ces « Caistab » visant à lisser les cours. En dépit des problèmes lourds de gestion que rencontreront ces « Caistab » dans les années ultérieures, elles représentaient un symbole fort de la volonté de l'État d'intervenir en tant que régulateur des marchés et de maîtriser l'exposition aux variations de ces derniers. Surtout, l'État procèda à la fusion des institutions de crédit existantes sous une dénomination unique de « banque nationale de développement ». Le financement intérieur et public du développement était

pour ainsi dire nationalisé *de facto*, ce qui confirma la volonté des États d'être en prise directe avec le financement du développement. Cela entraînait toutefois en contradiction avec l'esprit originel de la loi du 30 avril 1946. Le but de celle-ci était en effet de susciter, par une réforme de l'allocation du crédit, le développement d'un secteur privé local. Dans cette optique, l'apport de capital public était pensé comme transitoire, avant que le secteur privé ainsi dynamisé ne soit en mesure d'en prendre le relais.

Cette volonté de reprise en main des États quelques années après leur indépendance peut s'expliquer par la volonté de ces derniers d'affirmer leur autorité et de démontrer leurs capacités à conduire efficacement le développement de leur propre territoire. Elle s'appuie notamment sur une critique de la politique monétaire opérée par les banques centrales de la zone franc, celle-ci étant jugée trop orientée vers le maintien des réserves monétaires et *a contrario* insuffisamment dirigée vers le financement du développement. Ces préoccupations conduiront à la réforme de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et à la création de la Banque centrale des États d'Afrique centrale (BEAC), ainsi qu'aux nouvelles règles d'intervention des banques centrales. Elle aboutira également à la création de banques de développement sous-régionales dans l'espace des unions monétaires de la zone franc<sup>2</sup>, à savoir : d'une part, la Banque ouest-africaine de développement (BOAD), et d'autre part, la Banque de développement des États de l'Afrique centrale (BDEAC). Ce changement d'échelle souligne également les limites du cadre national, la création d'institutions sous-régionales permettant la création d'une strate intermédiaire entre le national et le continental ou l'international, mais aussi de mobiliser des financements plus substantiels. Les banques nationales de développement ont, pour la plupart d'entre elles, connu un destin contrarié. Elles ont ainsi été exposées très vite aux affres d'une mauvaise gestion et à la concurrence d'établissements spécialisés. On assiste en effet, notamment dans les années 1970 à la suite du premier choc pétrolier, à la création de nouvelles institutions multilatérales de financement du développement, généralement avec une approche sectorielle. Celles-ci font largement appel à des capitaux extérieurs, émanant notamment d'États arabes du golfe Persique comme le Koweït ou l'Arabie saoudite.

Dans les années 1980, l'émergence de la crise des dettes publiques – à la suite des chocs pétroliers de la décennie précédente, mais surtout de la chute des cours des matières premières de la fin des années 1970 au début des années 1980 –, conduit à un revirement politique. Sous la pression financière de la dette et face à la réduction croissante des sources de financement à mesure que s'accumulent les arriérés de paiement, les États d'Afrique francophone, particulièrement ceux d'Afrique de l'Ouest (lesquels ne sont pas producteurs de

.....

2. Union monétaire ouest-africaine (UMOA) d'une part, et Union monétaire de l'Afrique centrale (UMAC) d'autre part.

pétrole), voient poindre la tutelle des institutions internationales telles que le FMI. Confrontés tant au constat des lacunes de la gouvernance de leur sphère publique qu'aux conditionnalités classiquement imposées par le FMI dans le cadre de la mise en œuvre de ses Plans d'ajustement structurel (PAS), ces États sont contraints de s'engager dans des politiques de libéralisation de leurs économies, qui comprennent notamment des programmes de privatisations d'organismes et d'entreprises publiques. Nombre de banques nationales de développement sont ainsi transférées au secteur privé, marquant la fin d'une conception du rôle de l'État dans le financement du développement et témoignant de la perte de vitesse du cadre national. Bien qu'accordant des crédits à moyen terme dans un environnement où les opérations à court terme sont ultramajoritaires, les banques de développement souffrent de l'intervention excessive de l'État et d'un système clientéliste. Actionnaire majoritaire voire unique, l'État a bien souvent utilisé ces banques pour détourner les contraintes de refinancement imposées par les banques centrales, en leur imposant d'assurer le financement d'entreprises publiques à la comptabilité douteuse.

Les institutions créées par la loi du 30 avril 1946 ont néanmoins joué un rôle non négligeable dans l'histoire de ces colonies d'Outre-mer devenues des États indépendants. Si leur indépendance n'était pas à l'ordre du jour au moment de leur création, ces institutions ont néanmoins contribué à la définition d'objectifs de développement – à travers l'allocation du crédit –, sur la base d'une échelle « nationale », prélude indispensable à l'indépendance politique ultérieure. Elles ont également permis l'implication des autorités locales, celles-ci ayant un rôle initiateur dans la création de l'établissement et participant ensuite à son conseil d'administration en tant que membre de plein droit, préparant par cette expérience les cadres administratif et normatif des années à venir.

Retracée ici à grands traits, cette histoire des banques de développement en Afrique subsaharienne soulève pour l'heure davantage de questions qu'elle n'apporte de réponses. Leur histoire se retrouve en effet au cœur des problématiques fécondes de l'histoire plus générale de la colonisation, de la décolonisation, puis du développement et de l'émergence de l'Afrique francophone. De nombreux enseignements manquent encore *(i)* quant à la contribution de ces institutions singulières à la décolonisation économique des colonies françaises d'Afrique<sup>3</sup>, mais aussi *(ii)* quant à leur rôle dans l'africanisation des institutions financières africaines, dans le sillage des travaux de Stephanie Decker (2005) sur les banques anglophones, et enfin *(iii)* quant à leur apport dans la construction des États-nations. Une histoire économique, politique et sociale qui embrasse donc, une fois encore, celle du développement. Les ressources ne manquent pas pour engager ce travail titanesque, mais l'inventaire des archives disponibles,

.....  
3. Cette problématique a notamment été étudiée pour le cas des institutions monétaires (DUCHAUSSOY, 2016).

en France comme en Afrique, reste encore à mener. Ce sera, à n'en pas douter, l'une des tâches des historiens de demain, afin d'éclairer d'une lumière nouvelle la micro-histoire du financement du développement, à l'échelle de l'incarnation des projets de développement sur le terrain.

## Références bibliographiques

ANDRIEU C. (1984), *Le programme commun de la Résistance, des idées dans la guerre*, Les Éditions de l'Erudit, Paris, pp. 111-113.

CISSÉ M. (1986), *Les banques nationales de développement en Afrique noire*, thèse de doctorat en droit, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris.

CUMMING G.D. (2001), *Aid to Africa: French and British policies from the cold war to the new millennium*, Aldershot, Ashgate.

DECKER S. (2005), "Decolonising Barclays Bank DCO? Corporate Africanisation in Nigeria, 1945-1969", *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 33, No. 3, pp. 419-440.

DUCHAUSSOY V. (2017), « 1936 ou la mutation initiée de la Banque de France », *Revue historique*, n° 681, pp. 55-72.

DUCHAUSSOY V. (2016), « Transformations institutionnelles et développement économique dans la zone franc en Afrique de l'Ouest (1960-1990) », *International Journal of Francophone Studies*, vol. 19, n° 1, pp. 49-63.

LE MASSON A. (1996), *La Caisse centrale de la France d'Outre-mer et le financement public dans la France d'Outre-mer : 1944-1958*, thèse de doctorat en histoire sous la direction d'Alain Plessis, université Paris Nanterre (Paris X).

ROSIER G. (1962), *Essai sur les sociétés de crédit social en Afrique noire*, thèse de doctorat en droit, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris.



# « Les filiales bancaires “loi 1946” de la Caisse centrale Outre-mer »

*Philippe Bauduin\**

## Introduction

Mon propos sera, pour l'essentiel, de restituer une tranche de vie que l'on pourrait qualifier d'apogée puis d'éloignement des filiales constituées par l'AFD (ou ses appellations de l'époque) au titre de la loi de 1946. Elles n'ont pas toutes disparu, loin s'en faut, mais la plupart sont sorties de l'orbite de l'AFD. Je vais m'autoriser cette restitution, pour avoir été un acteur direct de cette période au sein de certaines d'entre elles, en Guyane à la fin des années 1980 pour la Société financière pour le développement économique de la Guyane (SOFIDEG), au siège de l'AFD à Paris comme responsable de la tête de réseau des filiales bancaires et financières au début des années 2000, puis en Nouvelle-Calédonie entre 2002 et 2009 pour la BCI, et enfin en Guadeloupe tout récemment pour la Société immobilière de la Guadeloupe (SIG).

Avant ceci, je vais tenter de replacer ces outils de développement dans le contexte historique de leur création, en remerciant François Pacquement de ses apports précieux sur lesquels je m'appuierai.

## L'histoire brève du privilège de l'émission et de l'activité bancaire sous l'ère coloniale

À quel moment l'activité monétaire et bancaire s'institutionnalise-t-elle ? En ce qui concerne l'Afrique de l'Ouest, il nous faut revenir au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Le décret d'abolition de l'esclavage du 27 avril 1848 comporte le principe d'indemnisation des colons propriétaires d'esclaves. Ses modalités visent, outre cet objectif, à résoudre un problème récurrent des exploitations agricoles coloniales, celui du financement des campagnes, largement aux mains des commerçants, qui pratiquent des conditions de garantie et de taux coûteuses. À titre d'indemnisation des propriétaires d'esclaves, ceux-ci seront rendus propriétaires de ce que l'on nommera des banques coloniales, qui seront créées au Sénégal

.....

\* Philippe Bauduin est directeur général adjoint de l'AFD.

pour l'Afrique de l'Ouest, mais aussi en Martinique, Guadeloupe, Guyane et à La Réunion. La Banque du Sénégal disposera du privilège de l'émission de billets (billets au porteur), offrira des crédits de campagne et financera l'achat de produits manufacturés aux fournisseurs de produits tropicaux. Plus tard rebaptisée Banque de l'Afrique occidentale (BAO), celle-ci exercera les trois fonctions d'émission, de prêt et d'escompte ; elle étendra son action au reste de l'Afrique française et demeurera fidèle au gouvernement de Vichy, qui contrôlera alors l'émission en Afrique.

Pour la partie des Territoires d'Outre-mer ralliée à la France libre, le général de Gaulle crée la CCFL, le 2 décembre 1941, comme à la fois Trésor et Banque centrale de la France Libre.

Au début de l'année 1944, le général de Gaulle réunit à Brazzaville les gouverneurs coloniaux et esquisse une vision d'une France où la prospérité sera partagée avec les peuples qui auront contribué à la Libération. L'esprit de Brazzaville invitera à repenser l'investissement colonial et justifiera de lui donner les moyens de changer d'échelle dans une logique d'équité et de prospérité partagée. C'est cet esprit-là qui prédominera au cours des années postérieures.

La transformation de la CCFL en CCFOM par l'ordonnance du 2 février 1944, lui confère le rôle de « banque de réserve fédérale » des banques d'émission locales, selon les termes utilisés dans les débats de l'Assemblée consultative. Son privilège d'émission est maintenu en AEF et au Cameroun. Il sera étendu durant l'été 1944 en Guadeloupe, Martinique, Guyane et à La Réunion. Mais le rapport de force avec les banques coloniales privées n'est pas véritablement modifié, puisque le directeur des banques concernées est également nommé représentant local de la Caisse centrale ; à La Réunion, c'est Émile Rabot, arrivé en mai 1944, qui gardera cette fonction jusqu'en octobre 1951.

La survie des banques coloniales réside clairement dans leurs seules fonctions commerciales : la fin de l'émission ne porte pas préjudice à leurs activités de banques commerciales, qu'elles mènent en exploitant leurs atouts résidant dans le privilège de l'ancienneté et la connaissance des pays concernés.

Après la Seconde Guerre mondiale, la France doit se reconstruire matériellement et retrouver sa place de grande puissance. Dans ces territoires qui s'urbanisent, l'ordre du jour est la modernisation. La guerre a cimenté une fraternité d'armes, qui marquera longtemps le corps social de la Caisse centrale. Mes premiers mentors à l'AFD étaient issus de la 2<sup>e</sup> division blindée (2<sup>e</sup> DB).

## L'année 1946 et la loi d'avril

L'année 1946 est une année marquante sur le plan législatif, une année de rupture et de fondation d'une société différente à maints égards, établissant des principes forts et définitifs pour les uns et qui auront, pour d'autres, traversé les décennies suivantes.

On peut relever notamment :

- un nouveau régime républicain, la IV<sup>e</sup> République qui n'aura, quant à elle, pas duré sept décennies... ;
- la loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Guyane française ;
- la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz ;
- la loi n° 46-645 du 11 avril 1946, dite Houphouët-Boigny, tendant à la suppression du travail forcé dans les territoires d'Outre-mer ;
- la loi n° 46-685 du 13 avril 1946, dite Marthe Richard, tendant à la fermeture des maisons de tolérance et au renforcement de la lutte contre le proxénétisme ;
- la loi n° 46-860 du 30 avril 1946 tendant à l'établissement, au financement et à l'exécution de plans d'équipement et de développement des territoires relevant du ministère de la France d'Outre-mer.

La loi du 30 avril 1946 tient en seulement trois pages, sobres et simples. Il y est question d'établir des plans décennaux de développement économique et social dans les territoires d'Outre-mer pour les transformer en pays modernes. Cette loi constitue ainsi une traduction législative de l'esprit de Brazzaville.

Le progrès social y est inscrit en ambition première, comme la volonté d'équilibre entre le développement et la préservation des ressources naturelles. Aujourd'hui, nous avons un peu tendance à considérer que l'écologie et la préservation des ressources naturelles sont des thèmes nés il y a une trentaine d'années, mais, en 1946, le législateur avait déjà pris en compte ces thèmes.

Le principe établi est de créer des sociétés d'État fonctionnant de manière souple à l'instar des entreprises privées, mais aussi des SEM soumises au contrôle public et dont le capital est majoritairement détenu par l'État et/ou des collectivités locales et des établissements publics de ces territoires. Par ailleurs, cette loi dispose que la CCFOM est investie de la possibilité et du soin *(i)* de consentir des avances à long terme à conditions douces (à l'époque, le taux d'intérêt était de 1 %) aux acteurs du développement, et *(ii)* de souscrire au capital de ces SEM pour la part revenant à la « puissance

publique ». Nous étions donc investis par l'État de la possibilité de nous substituer à lui en créant ces sociétés immobilières et financières.

### Les établissements de « crédit social »

Le travail historique de référence est sans doute actuellement la thèse de Cissé Moussa (1986). Il résume ainsi la logique des sociétés de crédit social : créer « *des institutions de crédit spécialisées, adaptées d'une part aux tâches multiples impliquées par l'expansion, et d'autre part aux problèmes posés par la complexité des structures économiques locales* ». La création de ces institutions s'inscrivait donc dans le cadre général d'une politique dont la finalité était « *d'accélérer le développement économique et de généraliser l'amélioration des niveaux de vie des populations africaines* ».

Gérées selon les règles et méthodes des entreprises privées, ces sociétés retirent de leurs activités des profits qui ne peuvent être un objectif en soi, mais sont admis comme un moyen de consolidation et de développement de leurs activités.

Les ressources de ces sociétés comprennent, outre leur capital social, divers concours d'origine publique émanant de la Caisse centrale et de l'Institut d'émission (par le système de réescompte pour ce dernier). Les avances et autres facilités de crédit consenties par la Caisse centrale et l'Institut d'émission comportent des « *avantages particuliers tels que le bénéfice d'un taux d'intérêt réduit et des délais de remboursement confortables* ». Ce régime de faveur doit « *permettre à ces organismes d'agir dans des branches d'activité et au bénéfice d'emprunteurs qui ne pourraient être touchés par les voies ordinaires du crédit bancaire* ».

Lorsque la loi de 1946 est adoptée, la situation en Afrique comme dans l'Outremer est caractérisée par une indigence de l'offre de financement. Réservé aux particuliers fortunés et à quelques grandes sociétés de négoce, le crédit est résolument concentré sur le court terme. Les banques font l'avance des recettes à caractère certain, mais ne souhaitent pas anticiper sur la création de richesse en finançant l'investissement. Les maisons sont construites pierre par pierre en fonction des disponibilités des épargnants, et l'effet de levier de l'investissement sur l'ensemble de l'économie est absent. C'est bien ce vide que la loi de 1946 cherche à combler.

### L'évolution du système bancaire

Convaincu que la fonction d'émission doit appartenir à la puissance publique, André Postel-Vinay œuvre d'abord à mettre fin au monopole d'émission de la BAO.

Au niveau de l'établissement, il dissocie la fonction monétaire et crée des instituts d'émission dans toutes les zones où la Caisse centrale en a la compétence. Ainsi, un Institut d'émission de l'AOF et du Togo est créé en 1955. Le privilège de l'émission jusqu'alors détenu par la BAO lui est transféré. Désormais, les territoires de l'AOF ont un système bancaire à deux niveaux, avec (i) une banque centrale – l'Institut d'émission devient la BCEAO en avril 1959 –, et (ii) des banques commerciales, susceptibles de bénéficier du réescompte mis en place par la Banque centrale.

Outre-mer, les histoires sont plus contrastées. Suivons le cas de La Réunion qui, fin novembre 1942, se rallie à la France libre et conservera son propre institut d'émission, avec lequel la Caisse centrale conclut des accords limitant le montant des billets en circulation. Jusqu'à la fin des années 1970 ou début des années 1980 (selon le Territoire d'Outre-mer considéré), le directeur de la Caisse centrale dans les Territoires d'Outre-mer exerce également les fonctions de responsable de l'Institut d'émission. Puis, les fonctions seront séparées, l'Institut d'émission exerçant un rôle de place bancaire, distinct de toute action directe de crédit autre qu'aux acteurs du système bancaire.

### **Témoignage sur les sociétés issues de la loi de 1946 de l'Outre-mer dédiées au financement : de l'évolution choisie à la condamnation économique**

J'ai donc servi dans plusieurs de ces SEM constituées sous le régime de la loi d'avril 1946 en Guyane, Nouvelle-Calédonie et Guadeloupe. Conformément à une appellation parfois peu adaptée, parfois malheureuse, j'avais la qualité « d'assistant technique », identique à la qualification qui m'a été attribuée, lorsque j'ai reçu pour mission (i) de créer un fonds de garantie interbancaire en Afrique de l'Ouest, le Fonds de garantie des investissements privés en Afrique de l'Ouest (GARI), ou encore (ii) de conseiller le président de la Banque nationale de développement économique (BNDE) au Burundi.

#### ***Petite digression sur l'assistance technique***

Cette appellation était parfois peu adaptée, car les affectations dans les filiales propres de l'AFD ont, pour la plupart, été réalisées dans des rôles d'encadrement ou de direction générale, et non pas d'assistance technique proprement dite.

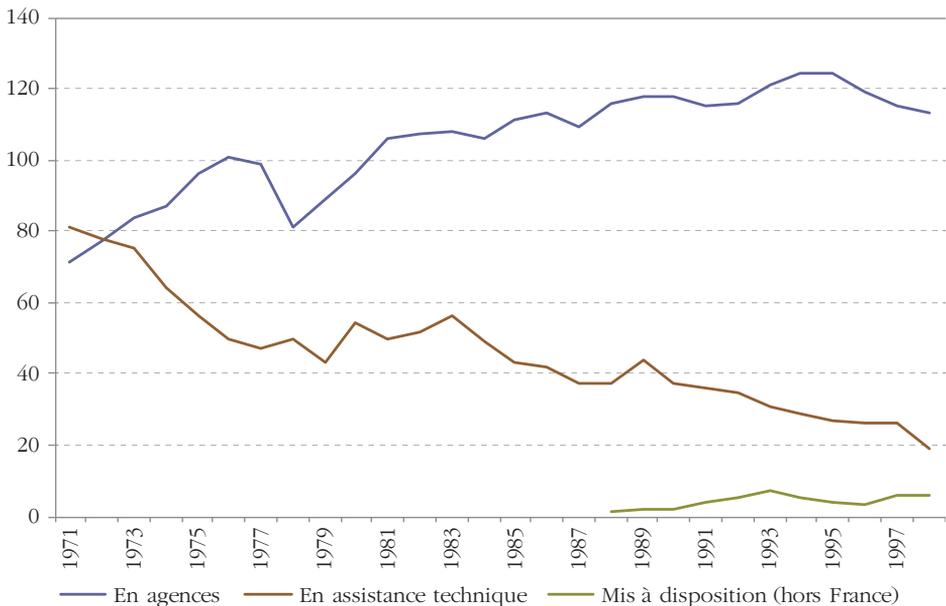
Elle pouvait se révéler malheureuse, quand il s'agissait d'affectations dans des institutions tierces en Afrique, car ce libellé ne reflétait pas le travail d'équipe qui s'enclenchait et conduisait chacun à faire l'apport de son savoir-faire à la marche de l'institution faisant l'objet de toute cette sollicitude commune. Aux uns d'apporter une expérience, la connaissance d'une réglementation bancaire

et financière fraîchement adoptée en d'autres lieux ou encore de recommander l'acquisition de certains logiciels proposés sur le marché, aux autres d'apporter leur connaissance intime des contextes, de leurs acteurs, de leurs attentes et des usages à respecter. Si assistance technique il y avait, elle était mutuelle. Si la difficulté du métier de banquier est de savoir dire non, là encore le partage des rôles s'opérait, permettant que l'un épargne à l'autre de prendre une position que sa communauté n'aurait pas toujours bien comprise, venant d'un des leurs.

Les « assistants techniques », puisqu'ils étaient ainsi nommés, ont représenté, jusqu'au début des années 1970, la majeure partie des agents expatriés de la Caisse centrale (soit, par exemple en 1971, plus de 80 des 150 agents affectés Outre-mer et dans les États étrangers). Leur nombre a lentement et progressivement décliné pour ne plus représenter aujourd'hui qu'une poignée d'agents.

C'est seulement à la fin des années 1980 qu'apparaît une troisième catégorie, celle d'agents mis à disposition hors de France, en réalité en dehors des filiales de la Caisse centrale.

**Graphique 1. Répartition des agents expatriés en poste hors de la métropole**



Source : rapports d'activité annuels de l'AFD, mise en forme par F. Pacquement.

## Les banques et sociétés de crédit issues de la loi de 1946 de l'Outre-mer

Les filiales immobilières et financières de l'AFD ont été de merveilleux outils pour s'adresser aux acteurs économiques locaux : agriculteurs, artisans, entrepreneurs, locataires, accédants, collectivités. Elles permettaient d'émettre et de diffuser les interventions de l'AFD, d'en irriguer l'économie, puisque les prêts de l'AFD se destinaient en premier lieu aux acteurs institutionnels et aux grands projets privés.

La loi de 1946 a donné lieu à la création de vingt-deux sociétés entre 1949 (la Société immobilière du département de La Réunion – SIDR) et 1988 (BCI et SIC en Nouvelle-Calédonie naissant de la scission de la SICNC, elle-même fondée en 1963 sur les bases du Crédit de la Nouvelle-Calédonie créé en 1955 – voir l'annexe).

Deux vagues importantes de lancement de SEM issues de la loi de 1946 peuvent être observées : (i) les années 1950 ont vu naître la plupart des sociétés immobilières Outre-mer, les sociétés d'énergie électrique, ainsi que les sociétés de crédit qui allaient devenir des banques de plein exercice dans le Pacifique (la Société de crédit et de développement de l'Océanie – SOCREDO et BCI respectivement en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie) ; (ii) les années 1970, pour leur part, verront éclore les sociétés immobilières de Mayotte et de Guyane, ainsi que les sociétés départementales de crédit évoquées (la Société financière pour le développement de La Réunion – SOFIDER, la Société de crédit pour le développement de la Martinique – SODEMA, la Société de crédit pour le développement de la Guadeloupe – SODEGA, et enfin la Société financière pour le développement économique de la Guyane – SOFIDEG au début des années 1980).

Aussi est-ce loin d'être un détail, lorsque le gouvernement autorise la création des sociétés de crédit, il en cantonne le mode de refinancement à l'intermédiation. Ces sociétés de crédit n'ont pas la qualité de banques et ne peuvent donc pas collecter des dépôts et les transformer. Elles sont des instruments publics qui associent à leur capital, selon les circonstances, les départements, les villes principales des départements concernés, les chambres de commerce, d'agriculture et des métiers. Elles se refinancent auprès de l'Institut d'émission à sept ans au plus (système du réescompte) ou auprès de leur maison mère à plus long terme, par le biais de lignes de crédit à long terme, fortement bonifiées par l'État.

Dans ces sociétés de crédit, les fondements initiaux sont conformes à l'esprit de Brazzaville, rappelé peu avant :

- le financement long de l'investissement dans l'habitat social et les secteurs productifs (pêche, agriculture, aquaculture, artisanat, mines, tourisme/

hôtellerie, industrie) est la priorité ; les services n'ont pas encore droit de cité ;

- l'anticipation de bénéfices « ajustés ». L'excès dans le domaine du profit est à proscrire : longtemps, la culture dominante de la Caisse centrale aura été marquée par une forme de diabolisation du profit, de la rente, un rejet du reste d'autant plus marqué que la valeur ajoutée par l'acteur économique est réduite. Le commerce peine à faire entendre sa voix ;
- le soutien à l'industrie française, longtemps indissociable de tout mode de refinancement public (qu'illustrent alors les modalités du réescompte et de son maquis de règles inextricables définissant jusqu'aux conditions d'admission au réescompte d'un bulldozer italien de moins de trois ans d'âge...). Cette époque a duré jusqu'à l'établissement de règles tenant à la libre concurrence sur le marché européen ;
- la volonté de subsidiarité, et non de substitution, à l'égard du secteur bancaire privé est régulièrement affirmée. Il revient à ces outils, constitués pour combler des lacunes, de s'effacer lorsque ces dernières s'estompent. Durant les années 1970 et jusqu'au milieu des années 1980, le problème ne se pose pas ; la complémentarité entre les domaines d'intervention privilégiés de ces sociétés de crédit et ceux des banques commerciales se trouve même confortée par cette offre de financement qui comporte dans plusieurs circonstances un effet d'entraînement ;
- le coût important pour les finances publiques : les conditions de bonification ont un poids budgétaire significatif, qui va en augmentant avec la montée des taux d'intérêt au cours des années 1980. Dans un contexte caractérisé par une inflation forte et des taux de sortie à deux chiffres (durant la première moitié de la décennie 1980, les emprunts d'État ont été émis à des taux supérieurs à 13 %), les lignes bonifiées représentent un avantage financier de 600 à 700 points de base (pb). La difficulté vient du caractère fixe des taux bonifiés, d'où il découle un « chèque en blanc » tiré sur le budget de l'État, sauf à réduire le volume de la ressource disponible, ce qui se produira dans le courant de la décennie 1990 avec la montée de la pression budgétaire publique ;

Graphique 2. Taux d'intérêt à 10 ans depuis 1950



Source : [http://france-inflation.com/taux\\_10ans.php](http://france-inflation.com/taux_10ans.php)

- par construction, ces sociétés de crédit soutiennent les politiques publiques initiées dans leurs régions d'implantation : le développement spatial équilibré et le désenclavement des territoires oubliés – tels les Hauts de La Réunion, les archipels polynésiens, les zones Nord et Est de la Nouvelle-Calédonie, ou encore les villages implantés au bord des fleuves de Guyane –, appartiennent aux causes à servir. Avec des fortunes contrastées, les SEM issues de la loi de 1946 accompagnent aussi la création de filières « productives », gourmandes en investissements et pourvoyeuses d'emplois : il en va ainsi du bois, du riz, de l'hôtellerie et du tourisme, de la perle en Polynésie, de l'aquaculture, du Plan vert guyanais et de la francisation de la filière crevette, de la pêche au thon dans le Pacifique... ;
- la gestion partagée qui connaîtra une forte immixtion des acteurs politiques durant la période de nationalisation des banques (1982-1986). Certains préfets agissent aux conseils d'administration des sociétés départementales de crédit (SDC), comme ils le feraient au sein de services d'État sous leur tutelle directe. Les acteurs politiques locaux – enfiévrés par la décentralisation et la vague d'investissements et, partant, des lendemains chantants qu'elle promet –, invitent à augmenter la tolérance aux risques vers des niveaux jusqu'alors inconnus ;

- les résultats quantitatifs sont au rendez-vous, le cœur de cible est atteint en parts de marché, puisque ces sociétés de crédit dans leurs Outre-mers respectifs détiennent entre 60 et 90 % des parts de marché des secteurs productifs à risques. Le rôle d'entraînement des acteurs bancaires s'opère, ces sociétés sont reconnues, bien implantées sur leurs marchés respectifs. Elles commencent à susciter des appétits et de la curiosité de la part des banques commerciales classiques. Qualitativement, le ciel commence cependant à s'assombrir et les risques à augmenter dans certains lieux.

## **La banalisation à partir de la fin des années 1980**

D'une certaine manière victimes de leurs succès, les sociétés de crédit des DOM ne disposent pas, pour des raisons budgétaires évidentes, de ressources bonifiées à la hauteur des trajectoires de croissance qu'elles auraient souhaitées. Aussi, elles se sentent bridées par ce manque de ressources bonifiées.

Pour absorber les frais fixes sur des encours plus substantiels, pour répartir et améliorer leurs risques, et pour réduire leur dépendance à l'égard des ressources bonifiées, les sociétés de crédit s'ouvrent alors aux secteurs bancaires classiques (commerce et services, habitat locatif, promotion immobilière parfois). Les dirigeants se piquent au jeu de l'indépendance et de l'optimisation des résultats nets. Un véritable changement de culture s'installe ainsi.

Les années 1980 sont aussi celles de la défiscalisation. Ce dispositif fait déferler sur les DOM un flux massif d'investissements où le meilleur côtoie le pire, lesquels appellent des accompagnements bancaires que le système bancaire finance d'autant plus volontiers que le rapport emprunt (risque encouru) / valeur du bien est favorable aux garanties réelles (à tout le moins jusqu'à la saturation du marché secondaire des biens ainsi acquis, au rang desquels camions et engins de bâtiment et travaux publics (BTP) se taillent la part du lion). Il faudra près de trois décennies et plusieurs lois pour endiguer les abus de cette « drogue dure » du développement des Outre-mer.

C'est un peu l'âge d'or de la profession, tout semble accessible et possible avant que ne s'opère un durcissement de la réglementation bancaire et une concentration de la profession, qui en sera l'une des conséquences.

À cet âge d'or correspond une montée réelle du contexte concurrentiel pour les SDC des DOM, qui se produit au demeurant à l'avantage des acteurs économiques. Leurs marges s'amincissent sur les secteurs disputés, car les banques élargissent le spectre de leurs interventions en allongeant, par exemple, la durée de leurs concours, et travaillent à accroître leurs parts de marché. Nos petites SDC se trouvent parfois reléguées au seul financement, sur des marges réduites, de secteurs à haut risque où se multiplient les investissements, dont les marchés secondaires se saturent sous l'effet des échecs et des abus de la défiscalisation.

Pour ces sociétés, les années 1990 sont caractérisées par une croissance inquiétante des bilans, par une augmentation des risques, ainsi que par une banalisation de l'activité. Les perspectives s'assombrissent.

### *Un modèle condamné*

Le modèle de ces filiales limitées à l'activité de crédit est clairement condamné à la fin des années 1990. Les banques commerciales transforment leurs dépôts : les coûts sont fixes, à tout le moins très indépendants des conditions des marchés financiers et directement liés aux charges opérationnelles de fonctionnement des réseaux.

Dans ce contexte, les SDC partent battues : leur coût de refinancement se situe alors structurellement entre 300 et 400 points de base, soit entre 3 et 4 %, au-dessus de celui de leurs concurrents. Elles travaillent donc sur des marges trop tendues comportant un quadruple effet négatif :

- les banques concurrentes leur reprochent à juste titre de ne pas intégrer dans les taux qu'elles appliquent une composante de rémunération des fonds propres – ce grief entendu surtout pour les banques du Pacifique pèsera singulièrement dans la décision de séparation qui sera bientôt prise ;
- elles doivent compenser par les volumes ce qui leur manque en termes de taux pour couvrir leurs coûts opérationnels ;
- elles sont exclues des opérations les plus sûres, faute de compétitivité ;
- elles reculent leur seuil d'acceptation des risques et, partant, affaiblissent les comptes d'exploitation à venir.

La révélation des impérities de gestion de la Société de développement régional des Antilles et de la Guyane (SODERAG) accélère la décision de désengagement. Cette société de développement régional (SDR) dont la mission rejoignait celle des SDC a expérimenté à l'extrême, par désinvolture et incompetence, les vulnérabilités dont je viens de parler. Lorsque l'État demande à l'AFD de reprendre et de fermer convenablement les livres de la SODERAG (l'opération coûtera *in fine* à l'AFD un milliard FRF de l'époque), cela alerte les dirigeants de l'AFD sur l'essoufflement des modèles financiers locaux bâtis sur l'intermédiation comme sur les dangers courus par ces sociétés, dont la gouvernance mêle à la fois intérêts privés et publics, acteurs politiques locaux et techniciens, au détriment parfois de la raison, des usages de la profession bancaire et de l'objectivité. À La Réunion, la Société de développement économique de la Réunion (SODERE) est retirée de la cote et fusionnée avec la SOFIDER. Dans le Pacifique, la Société pour le développement et l'expansion du Pacifique (SODEP) est reprise par l'AFD et placée en gestion extinctive.

Un diagnostic alarmant de l'Inspection générale des finances (IGF) scelle le sort des SDC à la fin des années 1990 et conduit à précipiter la recherche d'un repreneur. Les SDC sont cédées à la Banque régionale d'escompte et de dépôts (BRED), après un premier round de négociations avortées avec la Caisse d'Épargne, en même temps qu'une fraction du capital des banques dont l'AFD était jusqu'alors actionnaire de référence. Près de 50 % du capital de la BCI et 15 % du capital de la SOCREDO sont cédés à la BRED. Ces belles participations représentant en quelque sorte la corbeille de la mariée.

La sortie par cession à la BRED s'effectue sans dommage social (c'est une contrainte forte de la négociation) et sans qu'il en ait coûté, loin s'en faut, à l'AFD : le travail a été utile, et l'opération s'est soldée *in bonis* pour le groupe AFD, si l'on excepte les opérations de la SODERAG.

De ce morceau d'histoire économique des DOM et des instruments que l'AFD y a alors déployés, je retire les cinq leçons suivantes :

- (i) la connaissance fine des limites du modèle économique de chaque entreprise et des latitudes de variation des paramètres du modèle est une nécessité impérieuse ;
- (ii) il faut savoir sortir quand l'heure a sonné, même si de nombreux signaux brouillent la lecture de l'horloge ;
- (iii) il est affectivement coûteux d'abandonner un réseau qui marche, et souvent peu audible d'en défendre le principe avant que les difficultés annoncées ne pèsent de tout leur poids ;
- (iv) la banalisation de l'activité pour des entreprises œuvrant à l'intérêt collectif peut s'envisager seulement lorsqu'il est possible d'en transformer l'activité et de la mener économiquement de manière autonome ;
- (v) à défaut de cette autonomie, la banalisation de l'activité accélère ou provoque la survenance de l'impératif de sortie. La banalisation revient à abolir la raison d'être des entreprises dotées de telles missions.

## Annexe

DOM	Type	Raison sociale	Dates de création/de fin
Guadeloupe	Société immobilière	Société immobilière de la Guadeloupe (SIG)	1950
	Société de crédit	Société de crédit pour le développement de la Guadeloupe	1970-2003
	Société d'énergie électrique	Société de production et de distribution d'électricité de la Guadeloupe (SPEDEG)	1951
Guyane	Société immobilière	Société immobilière de la Guyane	1975
	Société de crédit	Société financière pour le développement économique de la Guyane (SOFIDEG)	1982-2004
Martinique	Société immobilière	Société immobilière de la Martinique (SIMAR)	1950 ou 1955
	Société de crédit	Société de crédit pour le développement de la Martinique	1970-2003
	Société d'énergie électrique	Société de production et de distribution d'électricité de la Martinique (SPEDEM)	1962
La Réunion	Société immobilière	Société immobilière du département de La Réunion (SIDR)	1949
	Société de crédit	Société financière pour le développement de La Réunion (SOFIDER)	1978-2003
	Société d'énergie électrique	Énergie électrique de la Réunion (EER)	1949
Mayotte	Société immobilière	Société immobilière de Mayotte	1977
Départements français d'Amérique (DFA)	Société de crédit	Crédit social des Antilles et de la Guyane (CREDITAG) – future SATEC <sup>[1]</sup>	1956
	Société immobilière	Société immobilière des Antilles et de la Guyane (SIAG)	1946-1950

TOM	Type	Raison sociale	Dates de création/de fin
Nouvelle-Calédonie	Société de crédit	Société de crédit de Nouvelle-Calédonie (SCNC)	1955-1963
	Société immobilière et de crédit	Société immobilière et de crédit de la Nouvelle-Calédonie (SICNC)	1963-1988
	Société immobilière	Société immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC)	1988
	Société de crédit	Banque calédonienne d'investissement (BCI)	1988
	Société d'énergie électrique	Société néo-calédonienne d'énergie électrique (ENERCAL)	1955
	Société d'aménagement	Société d'équipement de la Nouvelle-Calédonie (SECAL)	1971
Polynésie française	Société de crédit	Crédit de l'Océanie	1959-1966
		Société de crédit et de développement de l'Océanie (SOCREDO)	1966

- .....
1. Société d'assistance technique et de crédit Outre-mer.



# « AFD : 75 ans au service du développement : continuités et ruptures »

*Kako Nubukpo\**

Trois grandes périodes permettent d'analyser l'action de l'AFD sur la durée : le temps du volontarisme, celui de la gestion et enfin celui du pragmatisme.

## Le temps du volontarisme : la défaillance des États (1945-1980)

L'originalité du modèle de la CCFOM réside dans l'association judicieuse qu'elle fait alors entre le crédit et l'immobilier, dans la plus pure tradition keynésienne. Ce faisant, elle explicite le caractère « bancable » du risque africain et, de fait, le crédibilise.

En effet, le temps du volontarisme est celui du keynésianisme avec cette formidable innovation qu'est la relation entre crédit et immobilier. Cette relation, au cœur du paradigme keynésien, consiste à mettre en avant le lien entre le crédit et la production : cette dernière engendre des revenus, lesquels engendrent de la demande qui tire la croissance et la création d'emplois. À cette époque, c'est le modèle le plus utilisé. En parallèle, André Postel-Vinay innove en faisant de la Caisse centrale à la fois une banque de développement et une banque centrale. La CCFOM, l'ancêtre de l'AFD, est en effet à sa création, à la fois une banque de développement, mais également une banque centrale, notamment en AEF. Au demeurant, on voit bien dans les échanges d'André Postel-Vinay avec un certain nombre de ses interlocuteurs, notamment François Bloch-Lainé et René Pleven – ce dernier était alors ministre des Finances –, que sa position s'oppose à ce que la fonction d'émission de la monnaie soit réservée à des acteurs privés, notamment à la BAO.

À cet égard, il convient de mentionner ici la rude bataille menée par André Postel-Vinay, à la fois contre la BAO pour que cette dernière cesse d'être un Institut d'émission de la monnaie F CFA et contre le ministère de la France d'Outre-mer (MINFOM), afin que ce dernier soumette de véritables projets de

.....  
\* Kako Nubukpo est directeur de la Francophonie numérique à l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

développement dans le cadre du FIDES. La contrepartie pour que la BAO arrête d'être un Institut d'émission de la monnaie consiste à ce que la Caisse centrale ne puisse pas non plus assumer cette fonction, qu'elle assume déjà en AEF. D'où la création en 1955 de l'Institut d'émission de l'AOF et du Togo, puis celle de l'Institut d'émission de l'AEF et du Cameroun. Cet événement est particulièrement parlant de la disjonction entre les banques centrales, qui ne vont plus avoir comme préoccupation le financement de l'économie, et des banques de développement qui, de plus en plus, vont devenir d'une certaine manière « orphelines », car n'ayant pas derrière elles en soutien une banque centrale volontariste. Cette disjonction trouve du reste aujourd'hui son apogée. Les chaînons manquants du financement sont flagrants.

Un dernier point mérite d'être mis en évidence, à la fois durant la période coloniale et pendant le moment postcolonial : la CCFOM joue un rôle de rempart face à l'intrusion du politique dans la gestion du crédit. Même dans le cadre du FIDES, la position de la Caisse centrale est qu'elle n'a pas son mot à dire. Elle est obligée d'accepter de financer tous les projets qui lui sont proposés, mais sur des motifs purement politiques, notamment de la part du MINFOM. Après les indépendances, du fait de l'impéritie des gouvernements africains, ces derniers prennent en otage la Caisse centrale en utilisant l'impératif de développement pour balayer la nécessité d'une gestion rigoureuse du développement et des flux d'APD.

Ainsi, au temps du volontarisme, la Caisse centrale a une intuition fantastique, celle du keynésianisme. Mais elle se retrouve en même temps prise entre le marteau du secteur privé par rapport à la question de l'intérêt général, et l'enclume du secteur public par rapport à la mauvaise gouvernance.

Cependant, eu égard au contexte général de surendettement et de mauvaise gouvernance en Afrique, le début des années 1980 voit la mise en place des programmes d'ajustement structurel (PAS) et donc l'évolution du rôle de la Caisse centrale (AFD). La mauvaise gouvernance précipite le passage vers le second temps, à savoir celui de la gestion.

## **Le temps de la gestion : la défaillance du marché (1980-2010)**

Nous passons du temps de la défaillance de l'État, lequel a marqué le temps du volontarisme, au temps de la gestion, marqué par la défaillance du marché.

Dans les années 1980-1990, l'AFD est obligée de gérer le paradoxe de la promotion d'une bonne gouvernance qui ne coïncide pas forcément avec la plongée « sans filet de sécurité » au sein de la mondialisation néolibérale. Le cas de la filière coton est emblématique, dans la mesure où la Banque mondiale s'aventure alors à libéraliser les filières agricoles africaines, remettant ainsi en cause le modèle de filière verticalement intégrée qui fait le succès des filières

cotonnières africaines (modèle défendu par l'AFD). La bataille idéologique entre la Banque mondiale et l'AFD se solde finalement par une « paix des braves », avec des filières entièrement libéralisées (Bénin, Ghana), des filières mixtes (Burkina Faso) et des filières « à l'ancienne » (Mali, Togo). On se retrouve dans une sorte de modèle mixte qui se fait à la défaveur de l'Agence laquelle a néanmoins repéré, bien avant la BM et le FMI, les signes de la défaillance du marché. Le consensus prévaut aujourd'hui, qui consiste à accepter qu'entre les formes institutionnelles et les performances, il n'y a pas de lien avéré et stable : seules comptent les incitations à l'œuvre. L'AFD s'inféode alors complètement au consensus de Washington.

Cette période entérine également la fin des banques nationales de développement, du fait notamment de leur mauvaise gouvernance chronique, rendant de fait financièrement non couverts des segments entiers des économies en développement (marché d'interventions de la mésofinance).

Par la suite, la fin des années 2000 est marquée par la crise des *subprimes*<sup>1</sup>, qui remet, au cœur de la finance mondiale, les États, appelés en renfort pour stabiliser un monde au sein duquel la dérégulation financière est de toute évidence excessive. Ceci a conduit aujourd'hui l'AFD à revoir son approche du financement des pays en développement.

## Le temps du pragmatisme : la double défaillance des États et du marché (2010-2016)

La période actuelle est marquée par l'impératif de gestion des transitions africaines (démographique, écologique, fiscale, démocratique, etc.), conduisant l'AFD à opter pour une approche pragmatique de ses modes d'intervention.

Sur le plan scientifique, la problématique des « communs », corrélative de celle des BPM, semble au cœur des recherches en cours au sein de l'AFD. De même, dans la lignée des recommandations inscrites dans le Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement (2015)<sup>2</sup>, la question du financement de l'émergence est une préoccupation quotidienne pour l'AFD, en relation notamment avec la pérennité des dispositifs institutionnels existants.

Une réflexion prospective régulièrement actualisée, alliant les enseignements du terrain et ceux de la recherche scientifique, pourrait permettre à l'AFD d'anticiper et d'aborder, de manière efficiente, les défis actuels et futurs en matière de développement. Par exemple, quel est le lien que nous établissons entre

1. En anglais : *subprime mortgage crisis* (crise financière ayant touché le secteur des prêts hypothécaires à risque aux États-Unis à partir de juillet 2007).
2. Programme d'action issu de la 3<sup>e</sup> conférence internationale sur le financement du développement, tenue à Addis-Abeba entre le 13 et le 16 juillet 2015.

l'opérationnel et l'idéologie ? Quelle est finalement la politique éditoriale de l'AFD ? Ce que j'observe en Afrique, c'est que le discours africain est aujourd'hui porté sur l'idée d'émergence mais avec des financements qui ne sont pas forcément présents là où ils devraient l'être. Les recommandations d'Addis-Abeba laissent de côté tout le sectoriel, ainsi que tout le mésoéconomique. On a de grandes envolées lyriques autour de la macroéconomie, mais on se rend compte que là où se situent les gisements d'emplois, à savoir dans le sectoriel, nous n'avons rien en fait. Aussi, ce chaînon manquant peut faire l'objet d'initiatives de la part de l'AFD en matière d'interventions futures.

Un autre aspect qui me semble important est celui du rationnement du crédit observé dans le cadre africain à l'heure actuelle, en zone franc avec nos banques centrales. Le ratio crédits/PIB dans la zone franc (F CFA) se situe à 23 % alors que, dans la zone euro, il est de 100 % ; aux États-Unis, ce même ratio ressort à 300 %. Le secteur bancaire africain ne joue pas ainsi son rôle de financeur de l'économie. Les taux d'intérêt y sont à deux chiffres, et les secteurs clefs (comme l'agriculture, par exemple) ne sont pas financés. La question est donc de savoir si l'AFD va servir d'*optimum* de second rang dans un cadre macroéconomique qui reste très orthodoxe, alors même que la démographie africaine devrait inciter ce cadre à devenir beaucoup plus pragmatique. Les réponses actuelles, données par le Conseil scientifique de l'AFD, offrent encore une marge de progrès. Nous travaillons beaucoup sur les « communs », mais il convient de réconcilier cette approche avec les grands défis tels que celui d'une population africaine qui double tous les 25 ans et qui n'a aucune perspective d'emploi.

En conclusion, il convient d'insister sur le fait que les missions qui furent assignées à l'origine à la CCFOM, sont plus que jamais d'actualité, 75 ans après sa création.

## Résumé des débats de la partie 2

Les activités bancaires de l'AFD, notamment leur lien avec le franc CFA (F CFA) et les banques centrales africaines, irriguent largement les discussions du deuxième débat de la journée.

Denis Castaing (ancien agent de l'AFD), souligne que les interventions de l'AFD jusqu'aux années 1970 se firent dans un cadre particulier : c'est-à-dire au sein d'anciennes colonies françaises dans lesquelles la coopération française était quasi monopolistique, et dans une approche générale (et non pas sectorielle) défendue par André Postel-Vinay, interventions qui couvraient de larges pans de l'activité économique (immobilier, banques, électricité) et même la formation des cadres africains (avec le CEFEB<sup>1</sup>). Cela aboutit à l'époque à « *un mélange des genres que l'on ne verrait plus aujourd'hui, car nous étions à la fois actionnaires, dirigeants, banquiers des sociétés et formateurs* ». Denis Castaing ajoute que les banques de développement, nationalisées avec l'instauration des indépendances, ne s'écroulèrent pas sous le coup de l'ajustement structurel, mais leur mauvaise gestion fut au contraire l'une des causes de la mise en place des Plans d'ajustement structurel (PAS) par la suite. Pour Antoine Baux, autre ancien agent de l'AFD, la restauration de l'appareil judiciaire en Afrique serait un facteur d'amélioration du crédit. À ce sujet, Philippe Bauduin (directeur général adjoint de l'AFD) indique que l'AFD s'est vu récemment transférer le secteur de la gouvernance par ses tutelles, ce qui lui permettra de travailler sur le renforcement des systèmes publics, notamment judiciaires.

Jean-Claude Lévy (historien et géographe, membre de l'Institut de l'économie circulaire) se dit surpris par le fait que les présentations faites jusque-là ne s'arrêtent pas sur le franc CFA et le dollar (américain). Sa question est réitérée par Philippe Mignaval, ancien agent de l'AFD. Selon ce dernier, au-delà de l'impact du franc CFA sur les difficultés économiques de la zone franc, divers processus contraignent le développement en Afrique : (i) la définition des nouveaux partenariats économiques, (ii) les accords de partenariat économique (APE), sorte d'« *avatar du consensus de Washington* », et (iii) le développement des petites et moyennes entreprises (PME), « *chaînon manquant du développement* » sur le continent.

.....

1. Le Centre d'études financières, économiques et bancaires, fut créé le 19 juin 1963 à l'initiative de la Caisse centrale sous la forme d'une association de type loi de 1901, aux fins d'assurer la relève des cadres expatriés africains.

Kako Nubukpo répond aux questions portant sur le franc CFA en se focalisant sur ses effets sur le rationnement du crédit : « *Il y a deux formes de rationnement du crédit. Il y a ce que l'on appelle le rationnement endogène du crédit, c'est-à-dire que l'environnement est tellement incertain qu'il y a une aversion vis-à-vis du risque de la part des banques qui estiment ne pas avoir suffisamment de projets bancables. Cela a été bien étudié dans la littérature par Stiglitz et Weiss (1981)<sup>2</sup> concernant l'impact de l'asymétrie d'information sur le volume du crédit. Cela renvoie à tout le travail qui est fait pour favoriser la mise en place de bureaux d'information pour le crédit, la mise en place de la centrale des bilans et de la centrale des incidents de paiement. L'idée est d'avoir une information transparente et la plus complète possible, afin d'augmenter le volume de crédit issu de la baisse de la perception du risque dans le système bancaire. Mais il y a une autre forme de rationnement du crédit qui, lui, est volontaire et lié à la recherche de la parité fixe entre le franc CFA et l'euro. Je l'ai vécu, étant un ancien de la BCEAO. C'est un exercice que nous menions tous les mois de novembre et qui s'appelle le programme monétaire. On rassemblait tous les représentants de la Banque au siège à Dakar, et nous définissions son programme de réserves de change, ce que l'on appelle l'avoir extérieur net. On se demandait, par exemple, combien il nous fallait de devises pour maintenir la parité fixe entre le franc CFA et l'euro, et éviter ainsi tout risque de dévaluation. Une fois ce montant défini, il était demandé à chacun des États, sur la base des projections du taux de croissance économique, de définir un volume de crédit compatible avec le taux de croissance économique projeté* ». Dans des économies faiblement productives, et largement dépendantes des importations, le rationnement du crédit est un enjeu particulièrement important. Il pose la question de la capacité des systèmes financiers des économies de la zone franc à supporter la fixité du change entre le franc CFA et l'euro, et à encourager, en parallèle, une croissance économique fondée sur l'accès aux services bancaires.

Philippe Bauduin souhaite réagir sur les actions prises par l'AFD vis-à-vis des PME et des particuliers. L'Agence dispose de plusieurs outils pour atteindre ces cibles. La filiale secteur privé de l'AFD, Proparco<sup>3</sup>, est un premier instrument, mais pour lequel « *le ticket minimum d'entrée est de l'ordre de 2 ou 3 MEUR et ne convient pas forcément aux petits projets* ». Pour ces autres petits projets, l'Agence passe par des lignes de crédit, en refinançant le système bancaire dans les pays où elle intervient, et prend également en charge une partie du risque financier. L'Agence peut de la sorte être comparée à « *un grossiste en matière de financements* », travaillant avec « *des détaillants qui partagent ses convictions* ».

- .....
2. Stiglitz J. E. et A. Weiss (1981), "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *The American Economic Review*, Volume 71, Issue 3, pp. 393-410.
  3. Proparco (Société de promotion et de participation pour la coopération économique) a été créée en 1977 par la Caisse centrale.

Kako Nubukpo souhaite également revenir sur les accords de partenariat économique (APE). À cette occasion, il saisit l'opportunité de présenter en détail les tensions qui traversent les négociations de ces accords, tant entre l'UE et les pays concernés, que dans les sous-régions, notamment en Afrique de l'Ouest : « Deux raisons nous poussent à réformer le système des APE. La première raison porte sur la clause de la nation la plus favorisée que promeut l'Organisation mondiale du commerce (OMC), c'est-à-dire que les préférences que l'UE nous accorde devraient être accordées à toutes les économies de taille comparable aux nôtres. Cela implique une renégociation des accords. La seconde raison concerne le principe de réciprocité. Pour l'OMC, si l'UE nous accorde des préférences, nous devrions alors accorder des préférences symétriques à l'UE. C'est donc sur la base notamment de ces deux éléments, que nous avons été obligés de réviser les Conventions de Lomé. En 2000, à Cotonou, nous avons décidé de prendre un moratoire de sept ans pour que, à partir de 2008, nous puissions négocier de nouveaux accords avec l'UE. Pour ce faire, nous avons, dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), fait ce que l'on appelle du désarmement tarifaire [...]. Le problème c'est qu'au niveau de l'OMC, une fois que vous avez fait du désarmement tarifaire, vous ne pouvez plus faire de réarmement tarifaire. Or, le Nigeria affirme qu'il ne peut signer que si le pays a la garantie que son industrie sera préservée. Il propose donc une cinquième bande tarifaire à 50 %. Nous avons convaincu le Nigeria de ramener cette bande à hauteur de 35 %. À l'heure actuelle, nous ne savons pas si nous pourrions signer les nouveaux APE, car le Nigeria reste très réticent. Entre-temps, comme nous avons dépassé les délais, nous nous sommes retrouvés dans une situation où il y avait une hétérogénéité entre les pays de la zone, à savoir entre pays pauvres et pays à revenu intermédiaire (PRI). Le problème est que les PMA n'ont pas vraiment d'intérêt à signer les APE, car ils bénéficient déjà d'une disposition qui est l'initiative « Tout sauf les armes » (TSA), adoptée en 2001 par l'UE, laquelle permet d'exporter leurs produits sans droits de douane vers l'UE<sup>4</sup>, et ce sans contrepartie. Sauf que les PRI de notre zone sont, de leur côté, obligés de signer des APE intérimaires pour garder leurs préférences, au risque sinon d'être ramenés au Système de préférences généralisées (SPG) de l'UE, lequel est moins intéressant que les accords tels qu'ils existent à l'heure actuelle ».

Pour François Colas (ancien directeur général de Proparco), si Kako Nubukpo montre que la gestion du crédit dans la zone CFA est subordonnée au maintien de la parité avec l'euro, il est temps de revoir ce problème de parité et de « donner une vraie indépendance » à ces pays, ce qui passe par des négociations entre la France et l'ensemble des pays de la zone franc. Pour Kako Nubukpo, si la plupart des acteurs s'accordent sur la nécessité des réformes, sa crainte réside dans la « capacité des gouvernants africains à assumer les transitions ».

.....  
4. À l'exception des armes et des munitions, d'où l'appellation par l'UE de son initiative (« Tout sauf les armes »).

Cela nécessiterait la mise en œuvre de politiques monétaires plus volontaristes, une plus grande solidarité budgétaire – notamment au sein de la sous-région économique –, ou encore une meilleure articulation des enjeux monétaires et budgétaires. D'un point de vue institutionnel, la garantie apportée par le Trésor français pourrait être portée par la BCE, et les négociations pourraient être menées avec la BCEAO et la BEAC pour respectivement l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale, ces deux banques centrales étant indépendantes de leurs propres États depuis la loi d'avril 2010. Mais il faut, par ailleurs, faire face aux « *risques de disjonction* » au sein même de la zone : si l'Afrique centrale peut voir un intérêt à une dévaluation, ce n'est pas le cas de la Côte d'Ivoire en Afrique de l'Ouest, pays qui est en pleine croissance et a besoin de s'appuyer sur une monnaie forte.

ARRÊT SUR IMAGES :  
LE TEMPS LONG DES PROJETS



## « De La Réunion à Madagascar, retour sur un grand projet des années 1950 : la Sakay »

*Nicolas Courtin\**

Dans les années 1950, la Caisse centrale est impliquée dans le financement de l'installation de familles réunionnaises à Madagascar, avec l'assistance technique du Bureau de développement de la production agricole (BDPA). Ces familles ont été installées sur les rives de la Sakay, zone de brousse intégrale, transformée par ce projet d'aménagement rural en une zone prospère.

Une approche sur le temps long, moins dépendante de l'immédiateté de la vie administrative et du cycle du projet, transcende les politiques d'aide successives, les discours, les institutions et les hommes. Les ondes de choc intergénérationnelles du projet de la Sakay, initié à Madagascar en 1952, en sont un exemple. Le projet de la Sakay à Madagascar et les images de Luc Bongrand vont nous plonger dans une histoire méconnue pour nombre d'entre nous. À un moment de l'histoire commune entre Madagascar, la Réunion et la France !

Pour les historiens de l'Afrique, cette période de l'immédiate après-guerre marque une rupture profonde dans les relations entre la « capitale coloniale », qu'est encore Paris au début de l'année 1946, et son empire. Les deux piliers de la domination et du système colonial français, constitués par (i) le régime de l'indigénat (une multitude de codes et de réglementations entre les mains de l'administration civile, véritable machine à condamner et à punir les indigènes), et (ii) le travail forcé, la mise au travail forcée des populations, sont abolis la même année. Le premier pilier est supprimé par la loi Lamine Guèye du 7 mai 1946 qui accorde la « qualité de citoyen » à l'ensemble des ressortissants des territoires coloniaux ; et le second par la loi Houphouët-Boigny du 11 avril 1946. Ces deux fondements n'existant plus, l'empire colonial n'est plus. Les historiens

.....  
\* Rédacteur en chef adjoint de la revue *Afrique contemporaine*. Créée en 1962, *Afrique contemporaine* est une revue scientifique pluridisciplinaire à comité de lecture. Depuis 2003, elle est éditée par l'AFD, publiée par la maison d'édition De Boeck et présente sur le portail de SHS en langue française Cairn ([www.cairn.info](http://www.cairn.info)). Au moyen de cette revue, l'AFD souhaite donner une plus grande visibilité aux travaux de recherche sur l'Afrique et contribuer aux débats internationaux sur les économies, les politiques et les sociétés africaines.

n'utilisent plus ni le terme d'empire ni celui de colonies, pour caractériser la période allant de 1946 aux indépendances. L'Union Française est née.

La France de la IV<sup>e</sup> République, consciente, persuadée ou convaincue de la persistance du mythe de la puissance par l'empire, cher tant aux partisans de la France Libre, qu'aux idéologues de la France de Vichy, décide d'investir, comme elle ne l'a jamais fait, humainement et financièrement dans son empire colonial.

En effet, la loi de finances de 1901 condamnait les colonies, nouvellement conquises, à subvenir à leurs propres besoins, alors que la loi de finances du 30 avril 1946, au contraire, inscrivait dans le marbre un nouvel engagement ferme de la France dans ses territoires d'Outre-mer. Les historiens désignent cette période, et, par extension le système économique-politique qui la caractérise, de néocoloniale, car elle suit immédiatement la période (qualifiée de) coloniale, sachant que cette période dite néocoloniale voit apparaître de profondes mutations dans la politique économique et financière de la France en direction des Outre-mer.

Le mythe de la mission civilisatrice fait place aux critères et objectifs du « progrès et du développement économique et social ». La CCFOM, ainsi que le FIDES, instituées par la loi de finances d'avril 1946, s'attellent à l'immense tâche de faire entrer ces territoires « dans la modernité ».

Quelques années après la répression de l'insurrection de mars 1947 à Madagascar, où le maintien violent de la puissance tutélaire avait ainsi pu être imposé, une nouvelle aventure donc, « néocoloniale », pouvait commencer... celle symbolisée par ce projet de « mise en valeur » de la région de la Sakay, située à 200 km à l'ouest d'Antananarivo, de 1952 à 1977.

Ce projet pharaonique d'aménagement agricole et rural incarne l'expression la plus aboutie de ce système néocolonial à la française, entre politique migratoire et ultime établissement de « Petits Blancs », reconquête territoriale et « développement économique et social » à Madagascar, mais ici, sans le bruit des armes...

## Luc Bongrand\*

Films et photos d'archives à partir d'un montage d'images issues du documentaire « *De La Réunion à Madagascar, retour sur un grand projet des années 1950 : la Sakay* ».

### Présentation du documentaire

Je remercie François Pacquement de me permettre de présenter sous une forme libre et imagée ce projet ambitieux, très peu connu en vérité et dont les protagonistes disparaissent au fil de l'eau. Composante récurrente dans le travail de documentariste dont nos films fabriquent, à leur manière, de la mémoire collective.

Ce que vous allez voir est un montage spécialement réalisé pour le colloque des 75 ans de l'AFD qui nous réunit aujourd'hui. Je l'accompagnerai d'un texte lu en direct dans le but de vous immerger, en une douzaine de minutes, au cœur de cette aventure un peu fantastique.

La bande synoptique projetée aujourd'hui est un court aperçu d'un long travail d'enquête qui a cherché à rendre compte de la complexité et de la richesse de cette entreprise expérimentale et novatrice à maints égards. S'appuyant sur de nombreux talents, concentrant des compétences pointues, l'« opération Sakay » va réussir au-delà de ce que l'on espérait, mais elle se retrouvera embourbée dans un nouveau contexte politique créé par l'indépendance de Madagascar (26 juin 1960). Le déclin de l'opération sera alors lent, long et irréversible, non sans avoir déployé des trésors d'inventivité pour s'adapter aux nouvelles circonstances. Dans une situation totalement bloquée entre la France et son ancienne colonie, les derniers colons – sacrifiés au nom d'intérêts supérieurs –, seront sommés d'abandonner leurs fermes en décembre 1977.

Les deux films de 52 minutes, à savoir « *Terre Promise* » et « *Terre Brûlée* », déjà réalisés, ont tenté de respecter les divers points de vue exprimés par les différents acteurs rencontrés : cadres, paysans réunionnais, malgaches associés, politiques, etc. Ces paroles captées sont souvent plus complémentaires que contradictoires. Elles participent de la reconstitution du puzzle de cet étonnant

.....  
\* Auteur-réalisateur.

projet qui inspirera de nouvelles politiques dans des domaines comme ceux de la migration, de la recherche agricole ou encore des politiques de développement.

Un troisième volet, déjà tourné, doit voir le jour, sa finalisation étant en recherche de financement. Je l'ai déjà intitulé « *L'Éternel Retour* », car les « enfants de la Sakay », ceux qui sont nés là-bas, demeurent marqués jusqu'à l'obsession par le paradis de leur enfance. Il ne cesse de les hanter au point que certains franchissent régulièrement le pas d'un retour impossible...

### Visionnage du montage de présentation avec une narration de Luc Bongrand

Sur l'île de La Réunion, lorsque l'on prononce le mot « Sakay », les visages se ferment.

De quel côté êtes-vous ? Des Français ou des Malgaches ?

Des paysans réunionnais, les grands perdants, ou du côté des cadres métropolitains qui auraient profité de leur analphabétisme pour les berner ?

La famille Maillot, anciens « *Sakayens* » du Palmiste Rouge dans le cirque de Cilaos – La Réunion.



© lucbongrand@hotmail.com

Côté malgache, c'est un sujet *fady*, à savoir tabou, qui touche à 25 années d'histoire politique pendant lesquelles Madagascar est passé du statut d'État colonial à celui de pays indépendant modéré, puis de République populaire socialiste en 1974.

Dès 1972, à la chute du président pro-français Tsiranana, Madagascar sort de la zone franc, nationalise les intérêts français, rompt les accords de coopération et intègre le bloc communiste.

Curieusement occultée, l'« opération Sakay » n'est pas encore éteinte ; des braises d'incompréhension et de rancœurs couvent toujours sous les cendres d'une utopie brûlée.

Ainsi cette aventure insolite se déroule-t-elle à Madagascar de 1952 à 1977. Pendant 25 ans, 300 familles de « Petits Blancs des Hauts »<sup>1</sup> transplantés de l'île de La Réunion, ont bâti sur les hauts plateaux malgaches un complexe agro-industriel de 300 fermes, considéré alors comme l'une des plus belles réussites agricoles au niveau mondial.

Ferme coopérative expérimentale, la Sakay devint rapidement la vitrine du savoir-faire français, une sorte de « kolkhoze à la française », un modèle porteur de progrès et de prospérité à exporter dans le monde.

L'indépendance de Madagascar en 1960 sonnera le glas de cette incroyable aventure à contre-courant du vent de décolonisation qui soufflait alors sur le monde.

## Projetons-nous dans le passé, dans le Moyen-Ouest malgache en 1960...

### Arrivée des colons à la Sakay en 1952.



© luchongrand@hotmail.com

.....  
1. Ce sont les premiers habitants des Hauts de l'île de La Réunion.

Ici, tout sourit à tous.

Le gigantesque complexe agro-industriel, sorti de rien et de nulle part, s'est taillé une réputation mondiale.

En quelques années, il est devenu la « petite Suisse de l'Océan Indien », la deuxième nurserie porcine du monde, qui inonde la zone en produits laitiers, viandes et légumes de toutes sortes.

Certes, on y avait mis des moyens considérables, mais il fallait oser, expérimenter pour réussir.

Rien n'avait été laissé au hasard pour tirer le meilleur parti d'une situation critique au départ car, sur ces terres ferrallitiques, rien ne poussait, et l'on pensait que rien n'y pousserait jamais – tel était l'enjeu.

Les ingénieurs avaient analysé les sols, essayé des plants, sélectionné des semences et des espèces animales. Les filières de production les plus adaptées au terrain avaient finalement été trouvées.

Oui, on leur avait donné d'énormes engins pour construire en un temps record des dizaines de ponts, des centaines de kilomètres de routes, des puits, des silos, des usines, des milliers de mètres carrés de bâtisses, ainsi que les budgets nécessaires pour porter des millions d'arbres et d'arbustes.

### **Les premières plantations de maïs de la Sakay en 1953.**



© lucbongrand@hotmail.com

Ce pari risqué mais ambitieux devait témoigner de l'adaptation des Blancs sous les tropiques et de leur capacité à intégrer les indigènes et donc *in fine* à développer nos colonies dans un nouvel esprit de coopération.

Cette politique s'inscrit dans le « Nouveau pacte colonial français » qui vise à redonner à la France, affaiblie par la guerre et meurtrie par l'Occupation, un peu de sa grandeur d'antan.

En 1960, Madagascar acquiert son indépendance, mais la Sakay survit un peu miraculeusement à ce bouleversement en s'adaptant très opportunément aux événements politiques qui secouent la jeune République.

C'est aussi le fait que la Sakay est encore un modèle d'avenir pour son nouveau président Philibert Tsiranana qui s'y rend régulièrement pour le 14 juillet ou à l'occasion des foires agricoles annuelles.

Lors de la foire agricole de 1962, le président déclare publiquement que « *les Sakayens sont la treizième tribu de Madagascar...* ».

Il n'y a donc aucune raison de s'affoler...

Trois communautés – à savoir cadres métropolitains, paysans réunionnais et malgaches associés –, vivent en bonne intelligence, partageant l'exaltation d'une prestigieuse aventure pionnière.

### Les cadres « métros » réunis chez Albert Bros, le patron de la Sakay.



© luchongrand@hotmail.com

Poussés sur les hauteurs de l'île de La Réunion par la pression démographique où la paupérisation se généralise, c'est, pour les Réunionnais, une sortie inespérée de leur condition misérable de « Yab », « Pattes jaunes », « Gardien volcan », « Petit Blanc des Hauts »...

Désertant leurs misérables cabanes végétales et leurs lopins de terre aux pentes improbables, ils se retrouvaient à la tête de fermes bien équipées, d'une cinquantaine d'hectares.

**Deux des 250 premières maisons « Babet type »,  
logements des fermiers réunionnais.**



© luchongrand@hotmail.com

De gueux, ils étaient devenus des entrepreneurs patrons, récompensés d'avoir cru dans un avenir meilleur, en se portant candidats à ce pari migratoire à hauts risques.

Leurs enfants, nés sur place, allaient devenir des citoyens d'un petit paradis où solidarité et abondance régneraient. Ni Réunionnais, ni Malgaches, ni Français, ils étaient devenus tout simplement des « Sakayens », portés par une identité communautaire singulière.

Tous ces facteurs allaient viscéralement les lier à cette terre stérile, laquelle était devenue la leur, à la force du poignet.

Quant aux Malgaches qui œuvraient dans ces fermes, leurs salaires étaient largement supérieurs à ceux espérés ailleurs, et leurs enfants bénéficiaient de l'école gratuite et de l'accès aux soins.

Chose exceptionnelle dans les années 1950,  
Babetville, le centre administratif où résidaient les cadres,  
était équipé en électricité et jouissait de nombreux services sociaux.



© luchongrand@hotmail.com

Les manguiers bordaient de belles avenues, plantées de petits troènes tirés au cordeau et, le samedi soir, le « Cercle » accueillait les meilleurs musiciens de Tananarive<sup>2</sup> pour un bal qui ne se terminait qu'à l'aube.

Tous se croisaient dans le centre-ville où la cloche de l'église célébrait mariages et baptêmes.

La vie était belle...

À la périphérie de ce centre, les 300 fermes strictement identiques, certaines à portée de voix l'une de l'autre, étaient réparties sur des zones bien structurées, encadrées chacune par un chef de zone et possédant leurs propres équipements : écoles, dispensaires, entrepôts, matériels, etc.

La coopérative garantissait aux fermiers l'achat de leurs produits et la fourniture des éléments nécessaires à leurs activités. Les lignes de crédit dont ils bénéficiaient étaient presque illimitées.

.....

2. Antananarivo.

Le travail était dur, mais la prospérité était bel et bien au rendez-vous.

Dix ans plus tard en 1960, soit au moment de l'indépendance, tout le monde s'accordait à reconnaître le succès de cette entreprise, un peu folle au départ, mais qui semblait défier l'histoire d'une manière insolente.

Ainsi, en cette année d'indépendance, les autorités de la jeune République malgache admiraient et toléraient ce pôle de développement qui intégrait les Malgaches à tous les niveaux, y voyant par delà un possible modèle pour faire « décoller » leur pays.

## Revenons au présent

### Usine à provende et rizerie en 2013.



© luchongrand@hotmail.com

Aujourd'hui, la Sakay n'est plus qu'une ville fantôme qui étale les vestiges d'un Eden disparu. Un tracteur rouillé semble s'être immobilisé, il y a quarante ans à une station d'essence. Le 27 décembre 1977, au moment même où la centrale électrique a été coupée pour toujours après un quart de siècle de bons et loyaux services, le miracle s'est arrêté net et, peu à peu, tout s'est mis à s'oxyder et se décomposer.

Les immenses bâtiments en tôle ondulée sont toujours debout, même si le temps et les vents font leur œuvre. Les dizaines de salles de classe dans lesquelles les fermiers étaient formés sont aujourd'hui les salles d'un collège et d'un lycée technique dont on prend le plus grand soin.

Le « Cercle » a été religieusement conservé, comme l'est aussi l'Hôtel du Cercle attendant, vestige d'un utopique programme touristique avorté, mais qui reste cependant ouvert aux voyageurs de passage.

Les kilomètres de boxes de la nurserie porcine sont défeuillés par les bourrasques. Les effluves des espèces porcines sakayennes vous rappellent que l'on foule du sol le joyau de la Sakay, à savoir son poumon économique et sa fierté.

Les vestiges d'une unité de ce qui fut la deuxième nurserie porcine au monde en 1960.



© lucbongrand@hotmail.com

Quant aux 300 fermes construites avec des structures métalliques, toutes répondent à l'appel, sauf deux. Dans l'ensemble, rien ne semble avoir été vandalisé. Elles servent aujourd'hui d'étables, de greniers à céréales, voire de logements pour certaines familles malgaches à la suite du départ des Réunionnais, ou bien elles sont simplement laissées à l'abandon.

Fermes occupées aujourd'hui par des paysans malgaches.



© lucbongrand@hotmail.com

Les vestiges industriels de la Sakay sont spectaculaires. On sent que l'activité humaine a, ici, été intense. Toutes ces traces paraissent jouir d'un statut un peu sacré, sans doute pour respecter la mémoire qu'elles portent, mais aussi pour ne pas hypothéquer un espoir secret de renaissance, comme si les Sakayens d'aujourd'hui attendaient encore le retour de ceux qui leur avaient apporté cet âge d'or et que, par un coup de baguette magique, ils feraient tout redémarrer.

Certes, le temps a fait son œuvre, et la Sakay historique n'est ainsi plus qu'une ville fantôme. Le musée du dernier avatar de l'aventure coloniale française. L'impression d'ensemble est celle de la fin d'un monde : depuis ce jour de 1977, où les dernières familles de colons ont dû quitter les larmes aux yeux cet *Eldorado*, trop beau pour durer.

**Cadenas apposés à la porte d'un entrepôt.**



© luchongrand@hotmail.com

Les derniers à partir sous la contrainte l'avaient fait précipitamment et avaient quitté les lieux en laissant parfois une casserole sur le feu, abandonnant, le cœur gros, cheptel et animaux domestiques. Sur la place de l'église, les camions militaires les attendaient pour les arracher à ce qu'ils considéraient comme leur terre natale. Les départs s'échelonnèrent de 1975 à 1978.

S'il était prévisible, le dénouement est brutal. Il va laisser des séquelles profondes, et cet événement douloureux reste un point noir dans les relations entre Madagascar et La Réunion.

**Antony Fontaine, le fermier le plus performant de la Sakay  
et celui qui a perdu le plus.**



© lucbongrand@hotmail.com

Les premiers migrants qui avaient vingt ans autour de 1952, ont souvent opéré un virage à 90°, et leur nombre se réduit chaque jour comme une peau de chagrin. Cette *diaspora* sakayenne est aujourd'hui disséminée entre La Réunion, la France et Madagascar. Elle forme une communauté très soudée, solidaire, qui garde la flamme de la Sakay comme un trésor précieux. Tous sont nostalgiques de ces temps héroïques. Pour certains, la Sakay est un lieu de pèlerinage annuel.

**Jean-Paul Leveueur, un « enfant de la Sakay »  
qui est retourné s'installer sur la ferme de ses parents.**



© lucbongrand@hotmail.com

Quant aux « Sakayens » de la deuxième génération, ceux qui sont nés là-bas et étaient encore enfants ou adolescents au moment de l'évacuation, ils ne pensent qu'à y reprendre pied. Ceux-ci ont autour de la soixantaine et certains, au moment de la retraite, franchissent le pas et retournent s'y installer.

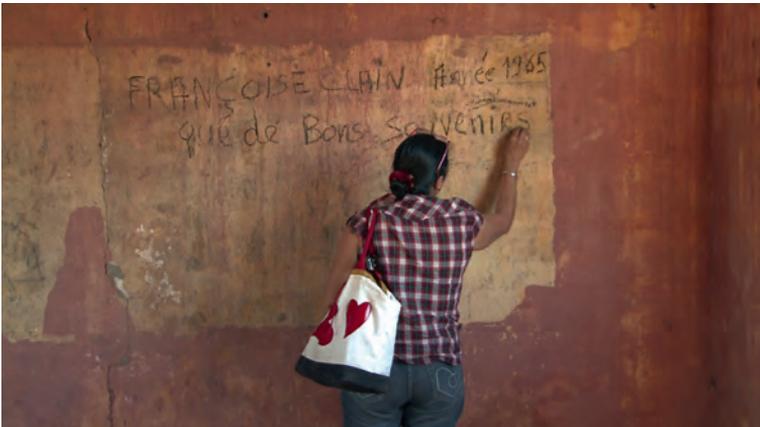
Mais la Sakay a changé, et le choc est souvent violent. Aussi, la tâche est bien ingrate ; certains s'accrochent, d'autres rebroussement chemin définitivement.

Un voyage de pèlerinage pour Françoise Clain qui, en 1977, avait quitté la Sakay à l'âge de 17 ans...



© luchongrand@hotmail.com

Mais le choc est rude...



© luchongrand@hotmail.com

Les paysans malgaches ont investi peu à peu les fermes  
et ont repris les méthodes traditionnelles de culture.



© lucbongrand@hotmail.com



## Résumé des débats sur le film de Luc Bongrand

La projection du documentaire de Luc Bongrand ne laisse pas le public indifférent et nombreux sont ceux qui regrettent un temps de débats prévu assurément trop court.

François Colas (ancien directeur général de Proparco) souhaite, comme d'autres, savoir quelles étaient les raisons de la chute de cet « *Eldorado* » que semblait être la Sakay. Françoise Desmazières, ancienne de l'AFD, s'interroge sur l'impact de l'arrêt des subventions au moment de l'indépendance de Madagascar. François Jullien, ancien agent de l'AFD, se demande si l'échec n'est pas dû aux sols fragiles à Madagascar, inadaptés pour y exercer une agriculture intensive et y effectuer des labours profonds.

Luc Bongrand répond en soulignant qu'il n'y a pas de réponse unique, et qu'une multitude de facteurs ont conduit à la fin du projet. L'entretien des terres et des cultures a cessé avec le départ des « Sakayens » alors que, jusque-là, cela avait été un grand succès. Grâce à des efforts considérables, les rendements avaient à l'époque été multipliés par dix. On trouvait alors sur les marchés de Tananarive de tout et même des produits issus de l'élevage. *A priori*, tout semblait fonctionner. Mais en y regardant de plus près, la productivité n'était pas à son *optimum*. Sur les 300 fermes construites, seules 230-250 étaient occupées. Seuls 20 000 hectares sur les 400 000 hectares disponibles et potentiellement exploitables, avaient été valorisés. De ce point de vue, ce n'était pas un franc succès. Pourtant, les subventions ne couvraient que 20 % des besoins de financement, et le projet fonctionnait presque en autonomie. Pour Luc Bongrand, l'indépendance de Madagascar a déstabilisé l'équilibre des pouvoirs. Le président nouvellement élu en 1959, Philibert Tsiranana, a dû faire face à des forces politiques qui ne lui étaient pas toutes favorables. Pour s'imposer face au Parti socialiste malgache (PSM), il a dû accepter de mettre un coup d'arrêt à l'immigration. Or, la Sakay dépendait largement de cette immigration. Cette décision a provoqué un vieillissement de la population, le départ d'un certain nombre de jeunes, partis se former en France, puis l'arrivée de nouveaux agriculteurs ne disposant pas de la même connaissance du projet. En parallèle, la France, afin de passer la main à l'État malgache, facilita la création d'une société jumelle, la Société malgache d'aménagement de la Sakay (SOMASAK). Cette dernière reçut des financements,

de la France et de la Banque mondiale, mais entra rapidement en concurrence avec la Sakay. Ce fut alors le « *grain de sable dans une machine bien huilée* ».

Pour certains spectateurs, le documentaire présente une version biaisée du projet. Pour Guillaume Cruse (ancien agent de l'AFD), en particulier, la nostalgie qui se dégage du film est choquante : « *Je suis scandalisé par ce film. L'image que vous donnez, c'est "Qu'est-ce que c'était bien du temps des colonies". Vous sous-entendez que lorsqu'il y avait des Réunionnais et des Français, et pas trop de Malgaches, cela fonctionnait, et que dès qu'il y a eu l'indépendance, cela s'est écroulé, car ils sont incapables de s'organiser. Il y aurait des Malgaches dans la salle, ils sortiraient en claquant la porte et en disant "Qu'est-ce que c'est que cette présentation caricaturale !"* ». Nicolas Courtin, chargé de présenter les travaux de Luc Bongrand, répond en soulignant le travail pluriannuel nécessaire à la production des trois documentaires. Par ailleurs, peu ou rien n'a été dit ou écrit sur la Sakay ; une seule thèse a été soutenue, à l'université de La Réunion, sur ce sujet et ce, il y a plus de 30 ans. C'est donc un travail d'archiviste de l'audiovisuel qui est proposé et non pas une déformation de la réalité.

Luc Bongrand rebondit sur les échanges afin de souligner que le document diffusé lors du colloque, d'une longueur de dix minutes, est un exercice de réduction. Son travail de terrain a permis de filmer des centaines d'heures de *rushes*, et trois films sortiront de ce travail : « *En trois heures de films, on peut raconter une histoire plus honnête. En dix minutes, cela ne peut qu'être réducteur. J'ai donné la priorité à l'aspect humain pour que cela soit un témoignage sur une opération distanciée dans le temps* ». Luc Bongrand ajoute que la création de la SOMASAK reposait sur de bonnes intentions, d'autant plus que c'était Jean-Joseph Thomas, un ingénieur agronome français, devenu coopérant au ministère de l'Agriculture malgache à l'indépendance, qui en était l'instigateur. Le but était de faciliter la transmission du projet entre la France et Madagascar et sa pérennité. Pour les Malgaches ayant participé à cette aventure qu'il a pu rencontrer, c'était un beau projet : « *Aujourd'hui, les Malgaches qui ont participé à cette aventure et vivent encore là sont terriblement nostalgiques. Il y a des Malgaches qui n'ont pas voulu, au moment des agitations politiques dans les années 1972 à 1974, s'associer à ces agitations. J'ai au demeurant voulu mettre la main sur un film, ce qui m'a causé beaucoup de troubles à Madagascar. Un film de propagande fait par les autorités malgaches qui étaient venues à la Sakay pour faire dire aux Sakayens qu'ils étaient malheureux et qu'ils étaient exploités. Or, ils disaient le contraire ! Je n'ai bien évidemment jamais pu avoir le film. À l'époque, la Sakay était vue comme un isolat français qui hypothéquait la souveraineté malgache. Mais il y avait des gens beaucoup plus intelligents et nuancés* ».

Contrairement à la prédiction de Guillaume Cruse, les Malgaches présents dans la salle ne partent pas en claquant la porte. Pour Joana Ravaloson, directeur général délégué de l'Agence Malagasy de développement économique et de promotion des entreprises (AMDP), le film « *a un esprit rétrospectif et nostalgique*

*qui est normal pour ce genre de projet. À l'époque où a été montée cette opération, cela ne pouvait que se passer comme cela, et à l'époque où cela s'est terminé, cela ne pouvait que se terminer comme cela, avec le vent de la révolution socialiste et marxiste. Désormais, il faut tourner la page. Ce n'est plus le colonialisme qui va nous pousser à travailler avec les Réunionnais, mais la mondialisation de l'économie. La Réunion fait partie de la Commission de l'océan Indien (COI). Dans le cadre de projets de plans de développement à Madagascar, il y a une association assez forte avec les Réunionnais. Nous avons tourné la page. Sur le plan économique, la Sakay a été un succès ; c'est la sortie qui a été mal négociée ».*

Pour conclure les débats, Nicolas Courtin souligne qu'il n'y a aucune nostalgie dans le travail de Luc Bongrand, mais bien une œuvre d'historien.



PARTIE 3.  
LES ACTEURS



# « Milieux associatifs français et politiques de coopération de l'entre-deux-guerres à l'aube postcoloniale. L'exemple de la lutte contre la faim. Perspectives européennes et transnationales »

*Lola Wilhelm\**

## Introduction

Cet article propose un regard rétrospectif sur l'évolution des relations entre organismes publics de développement et de coopération internationale d'une part, et associations de solidarité internationale d'autre part, de l'entre-deux-guerres, au lendemain des décolonisations. Plutôt qu'une analyse restreinte des liens de la Caisse centrale de la France libre et de ses successeurs, avec le secteur associatif durant cette période, je propose ici une réflexion plus large sur le contexte historique qui mena à l'émergence, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, de pratiques renouvelées de coopération internationale en France, dont la Caisse fut l'un des acteurs. Cette analyse nous permettra d'apprécier, dans une perspective comparative, les spécificités de l'exemple français dans ce domaine, mais aussi d'éclairer les dynamiques qui furent communes à un ensemble plus large de pays industrialisés au cours de cette période, et qui furent également reflétées à l'échelle des organisations internationales.

Le resserrement stratégique des liens entre secteurs public et associatif dans le champ de la coopération internationale est généralement considéré comme étant intervenu au début des années 1980, à l'initiative des pouvoirs publics, dans un contexte de désillusion vis-à-vis des politiques d'aide menées depuis 1945. Selon un récit solidement ancré dans l'histoire récente du développement, c'est en effet à cette période que l'aide publique au développement (APD) aurait commencé à être mise au service d'un agenda économiquement plus libéral et que, parallèlement, se serait opérée, par appel d'air,

.....  
\* Lola Wilhelm est doctorante à l'Institut des hautes études internationales et de développement (IHEID) de Genève.

une mobilisation sans précédent des associations et des ONG comme opérateurs de l'aide internationale<sup>1</sup>.

Les liens entre ces deux milieux sont en réalité plus anciens que cet historique stato-centré du secteur de l'aide ne le suggère, et la séparation entre eux, moins tranchée<sup>2</sup>. Cet article examine un épisode marquant de l'histoire de ces relations : la cause de la lutte contre la faim.

Les interactions directes entre les incarnations successives de la Caisse et les acteurs associatifs de la lutte contre la faim au cours de la période concernée (des années 1930 aux années 1960) seront peu évoquées dans cet article. Elles s'avèrent par ailleurs peu documentées dans les archives et la littérature secondaire. Une piste possible pour l'histoire institutionnelle de la Caisse consisterait à retracer, de manière indirecte, son rôle dans ce domaine *via* l'examen de sa participation à la tutelle d'organismes publics, ou du financement apporté<sup>3</sup>. L'étude de certaines trajectoires professionnelles pourrait permettre également de mieux documenter les liens historiques entre la Caisse et le secteur associatif, en matière de lutte contre la faim.

Afin d'éviter toute sur-interprétation des sources examinées, cet article explore quelques pans de la fresque historique de la double mobilisation contre la faim, étatique et associative, concrétisée par la *Campagne mondiale contre la faim*, initiative de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 1960.

Des éléments de réponse sont ainsi apportés aux questions suivantes : quelles sont les circonstances qui ont permis, dans le domaine de la lutte contre la faim, de constituer un espace de rencontre entre pouvoirs publics et associations, bien avant la célébration de leurs noces devant l'autel du développement dans les années 1980 ? En quoi l'héritage de ces premières expériences de collaboration distingue-t-il l'aide française de celle des homologues européens et des espaces transnationaux que sont les organisations internationales et les communautés scientifiques ? Cet article retracera dans une première partie l'histoire de la lutte contre la faim durant la période de l'entre-deux-guerres, mettant en

- .....
1. Concernant l'histoire du secteur humanitaire plus particulièrement, Barnett (2011) résume cette posture historiographique en introduction de son ouvrage.
  2. La recherche sur l'histoire du secteur associatif en France, dominée par la sociologie et la science politique, a tendance à épouser les lignes de séparation entre les différents mouvements, voire acteurs, qui le composent (confessionnel, humanitaire, etc.) : voir, à titre d'exemple, Ryfman (2008) et Boucher (1990). Voir également l'état des lieux proposé en 1978 dans Agulhon (1978). Pour une réflexion plus transversale sur l'imbrication ancienne entre pouvoirs publics et milieux associatifs, on se référera aux travaux plus larges sur les mouvements sociaux, et à la littérature britannique et états-unienne : voir, par exemple, Iriye (2002), Davies (2013), Pigenet et Tartakowsky (2014).
  3. Par exemple, le Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'Outre-mer (FIDES), et les organismes de recherche spécialisés.

relief l'émergence d'un référentiel commun international d'analyse du problème de la faim. La seconde partie examinera la nouvelle mobilisation des acteurs associatifs et étatiques, au lendemain de 1945, autour des préceptes établis de la lutte contre la faim, le projet consensuel dont ils étaient porteurs, confronté aux enjeux géopolitiques des premières décennies de la Guerre froide et aux indépendances postcoloniales.

## De l'entre-deux-guerres à l'après-guerre

Afin de comprendre pourquoi l'histoire de la lutte contre la faim dans l'entre-deux-guerres constitue un tournant dans les relations des deux sphères qui nous intéressent, je reviendrai tout d'abord sur le contexte historique international puis sur diverses trajectoires nationales.

En 1921, le haut-commissaire aux réfugiés au sein de la Société des Nations, le Norvégien Fridjof Nansen, déclarait : « *L'Argentine brûle ses surplus de grain, l'Amérique laisse son maïs pourrir dans ses silos ; le Canada a plus de deux millions de tonnes de grain invendu – et pourtant, en Russie, des millions de personnes meurent de faim* » (Jachertz et Nützenadel, 2011, pp. 99-119).

Ce constat amer reflétait un pessimisme nouveau des sociétés industrialisées concernant la faim dans l'immédiat après-guerre : la réapparition de disettes et de famines, dans une Europe qui s'en pensait désormais prémunie, gênait. C'est alors que se constituèrent les premières grandes associations de secours international en matière d'alimentation : parmi ces associations, l'*American Relief Administration* créée par le futur président Herbert Hoover aux États-Unis, destinée à aider, entre autres, les victimes européennes de la famine, de la Belgique à la Pologne ; au Royaume-Uni, le fonds *Save the Children Fund*, et sa succursale de plaidoyer international à Genève, en faveur des enfants victimes de la famine en Europe (Adams, 2009 ; Baughan et Fiori, 2015 ; Droux, 2014 ; Droux, 2013 ; Mendlesohn, 1999). Les associations, en voie de spécialisation, aspiraient à un espace reconnu sur la scène internationale, autour de la question de la faim, tout en restant souvent l'instrument de politiques étrangères nationales. La portée idéologique et géopolitique de ces interventions est importante. Dans le cas de l'Empire britannique, par exemple, de nombreux travaux ont montré que dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, des acteurs philanthropiques et humanitaires firent campagne contre des pratiques coloniales qu'ils jugeaient immorales (l'esclavage en étant l'exemple le plus emblématique) ; mais étaient d'autant plus convaincus de la nécessité et du bien-fondé du contrôle impérial et de son rôle civilisateur (Ribi-Forclaz, 2015 ; Lambert et Lester, 2004 ; Bocking-Welch, 2012).

La Grande Dépression et son impact sur le monde rural frappé par l'écroulement du prix des denrées donnent lieu à de nouvelles actions de lutte contre la faim. En 1935, la Société des Nations établit en son sein un Comité mixte sur

la nutrition, composé de nutritionnistes, d'agronomes et d'économistes, où se cristallise une nouvelle approche du double problème de surproduction agricole dans certains pays, et de faim endémique d'une importante part de la population mondiale. Il est alors préconisé, plutôt que de chercher à brider la production agricole pour réduire les surplus et enrayer la chute des prix, de l'encourager et de bâtir un système qui permette une répartition plus adéquate à l'échelle mondiale (Amrith et Clavin, 2013 ; Jachertz et Nützenadel, 2011 ; Vernon, 2007 ; Staples Amy, 2006).

Le parcours d'un des plus dynamiques membres de ce Comité, le biologiste britannique John Boyd Orr, mérite d'être cité, car il illustre les origines du savoir sur la faim à cette période. Décrit volontiers comme l'un des pionniers de la recherche nutritionnelle en milieu tropical, il avait mené en Inde et au Kenya des études sur les causes de la malnutrition dans l'empire britannique (Jachertz et Nützenadel, *ibid.*). Il s'impose comme l'un des précurseurs de la caractérisation scientifique de la faim à l'échelle globale. Ses travaux, au cours des années 1930, révèlent qu'un tiers de la population métropolitaine britannique souffrait de malnutrition, et que la moitié de la population mondiale connaissait la faim (Staples Amy, *ibid.*, p. 72)

En France, tandis que d'autres pays privilégient la réduction des surplus pour enrayer la chute des prix agricoles, et que l'Italie fasciste s'oriente vers un modèle productiviste autarcique, le Front Populaire instaure en 1936 des mesures de contrôle des prix du blé et des céréales, *via* la création d'Offices interprofessionnels pour chacune de ces denrées, système qui devait se renforcer sous Vichy (Bonneuil, 2009, p. 85)

Aucune de ces mesures n'enrayèrent sensiblement la récession économique. Une conséquence de cette période de refonte de la politique agraire fut toutefois la constitution des Centres d'études techniques agricoles (CETA) qui, en association avec des mouvements comme la Jeunesse agricole chrétienne (JAC), constituèrent des espaces de rencontre pour de jeunes agriculteurs ainsi que des foyers de recrutement pour les mouvements de solidarité internationale, alors principalement confessionnels. C'est aussi sur ces réseaux que devaient s'appuyer les associations d'après-guerre dans leurs programmes de développement rural outre-mer, comme l'indiquent des témoignages d'époque (Hardy, 1995, p. 50).

Le besoin de légitimer la poursuite de la domination impériale se traduit par la mise en œuvre de programmes de développement, qui mirent en lumière la connaissance très lacunaire des réalités dans les colonies : des enquêtes nutritionnelles plus sérieuses furent ordonnées en Afrique-Occidentale française (AOF) et en Afrique-Équatoriale française (AEF) (Bonnecase, 2010 ; Bonneuil, 1991 ; Hodge, 2007 ; Cooper et Packard, 1997).

Différents courants de pensée consolidèrent à l'époque les fondements conceptuels et institutionnels de la solidarité internationale : l'association Économie

et Humanisme, fondée par le père dominicain Louis-Joseph Lebret en 1941, eut une influence notable sur le paysage associatif français d'après-guerre (Boucher, 1990).

## De l'après-guerre à la décolonisation

Les remaniements qui devaient survenir entre 1945 et les années 1960 marquèrent une nouvelle phase d'engagement de la société civile, des organisations internationales et des gouvernements concernant la faim.

Pendant la guerre, une gestion multilatérale de l'approvisionnement avait été mise en place par les Alliés. Mais en octobre 1945, à la première réunion de la FAO, nouvellement créée, des divergences commencèrent à poindre entre les États membres, quant au devenir de ce système. Les hauts fonctionnaires de la FAO, dont bon nombre, comme son premier directeur John Boyd Orr, avaient officié au sein du Comité mixte de la Société des Nations (SDN), prônaient la mise en place d'un système mondial de régulation de la production et du commerce agricole, assorti d'un programme ambitieux de modernisation rurale des pays dits sous-développés. Faute de consensus, et tandis que des assemblées générales successives jusqu'à la fin des années 1940 ne purent aboutir à une décision dans ce sens, ils durent se contenter d'un mandat beaucoup plus modeste d'assistance technique<sup>4</sup> (Jachertz et Nützenadel, 2011).

L'organisation connut des premières années difficiles. Dans le contexte de la Guerre froide, la priorité du développement se trouvait mise sur l'industrialisation comme chemin vers la croissance économique, censée être un rempart contre le communisme. Si bien qu'en 1959, l'organisation annonçait que la situation nutritionnelle des populations en Asie et en Amérique latine était toujours en deçà de son niveau d'avant-guerre.

Selon le témoignage oral de Michel Cépède, un agronome fonctionnaire et diplomate français, qui présida longtemps le Comité interministériel français de liaison avec la FAO (1957-1984) et eut aussi, nous le verrons, un rôle important dans la relation entre le gouvernement français et les associations, l'organisation manquait de moyens et d'appui politique. C'est pourquoi la FAO dut recourir par défaut à une pratique nouvelle pour elle : le partenariat avec la société civile pour une grande Campagne mondiale contre la faim, prévue initialement pour cinq ans<sup>5</sup>. En 1960, l'organisation appela officiellement à la création de comités nationaux afin de coordonner les actions à l'échelle de chaque pays.

.....

4. En raison de l'opposition états-unienne notamment.
5. Michel Cépède, entretiens réalisés pour les Archives nationales, enregistrement 2AV1176, 32'. La campagne devait culminer avec un Congrès mondial de l'alimentation en 1963 et, bien que l'enthousiasme des débuts parût s'être rapidement tari, elle fut prolongée jusqu'aux années 1980.

De nouvelles associations de secours alimentaires s'étaient créées, pour faire à nouveau face à la recrudescence de la faim en Europe et en Asie pendant et au lendemain de la guerre : parmi elles, le *Oxford Committee for Famine Relief* (Oxfam) en 1942, la *Cooperative for American Remittances to Europe* (CARE) en 1945 (Bocking-Welch, 2012). En France, différents mouvements, souvent confessionnels et parfois de sympathie tiers-mondiste, virent le jour dans les années 1950 : Lebreton créa en 1958 l'Institut international de recherche et de formation en vue du développement harmonisé, qui devient l'Institut international de recherche et de formation éducation et développement (IRFED). La création en 1956, par l'Abbé Pierre, de l'Institut de recherche et d'action contre la misère du monde (IRAMM), fut une autre pierre d'angle de cette famille confessionnelle de solidarité internationale<sup>6</sup>. La recherche sur cette question se développa également au sein d'instituts publics de recherche, tels l'École nationale supérieure agronomique, l'Institut des études pour le développement économique et social (IEDES) ou encore l'Organisme de recherches sur l'alimentation et la nutrition africaines (ORANA, fondé en 1953 à Dakar, Bonnacase, 2009, p. 167).

Cette dynamique était-elle reflétée dans le positionnement de la Caisse à l'époque ? Les archives attestent des liens existants entre la Caisse et des acteurs du secteur agricole à cette période, mais il s'agissait d'entreprises privées, d'instituts de recherche et de bureaux d'études français présents en Afrique, plutôt que d'associations. Ces organismes étaient en outre davantage focalisés sur des matières premières à finalité industrielle (textiles, oléagineux) plutôt qu'alimentaire, bien que la Caisse se soit également intéressée aux acteurs spécialisés dans les cultures commerciales comme le café et le cacao. Soulignons toutefois les financements accordés par le FIDES puis, après 1960, ceux du Fonds d'aide et de coopération (FAC), à des centres de recherche, l'Institut de recherche agronomique tropicale (futur CIRAD) ou l'Office de la recherche scientifique et technique outre-mer (ORSTOM), par exemple, dans les domaines de l'équipement agricole, de la formation, de la recherche botanique et pédologique. Les sources mobilisées pour cet article n'étant pas exhaustives, il est fort possible que la Caisse ait joué un rôle plus direct dans le domaine de l'alimentation, qu'elle ait financé des projets associatifs, ou encore décidé de ne pas le faire pour des raisons précises. Une recherche plus systématique dans cette direction, et le témoignage de cadres de la Caisse sur le sujet, apporteraient certainement des détails importants sur cet épisode.

Pour revenir à la Campagne mondiale contre la faim, l'une de ses conséquences concrètes sur le plan institutionnel fut l'établissement d'un modèle de collaboration entre pouvoirs publics français et associations, caractéristique de cette période. En 1960, le quotidien *Le Monde* relayait un discours du général de Gaulle

.....  
6. Rebaptisé (Institut de recherches et d'application des méthodes de développement - IRAM), Gentil (2013).

enjoignant le monde associatif à répondre positivement à l'appel de la FAO : « *Les excédents qui s'accumulent là où règne l'abondance offrent aux hommes le moyen de vaincre la faim, leur ennemie de toujours. Il y faut un immense effort. Puisse chacun sur notre terre participer activement à la Campagne mondiale contre la faim* »<sup>7</sup>.

Paradoxe apparent, la Campagne de la FAO s'adressait exclusivement aux acteurs dits « privés », pourtant les liens entre ceux-ci et les pouvoirs publics furent formellement et étroitement institutionnalisés. La FAO ayant préconisé la création d'un Comité national de campagne dans chaque pays, ce fut sous l'égide du gouvernement français que fut créé le Comité français pour la campagne mondiale contre la faim (CFCMCF), plateforme qui réunissait une trentaine d'associations sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères. Notons ici que Michel Cépède fut appelé à présider un comité interministériel en charge de la mise en place du CFCMCF, avant de présider le CFCMCF lui-même de 1970 à 1985<sup>8</sup>. Selon lui, le gouvernement approuvait l'idée de la Campagne, mais à la condition stricte qu'elle restât une affaire privée, et ne s'immiscât pas dans politique souveraine des États en matière de répartition des ressources agricoles<sup>9</sup>. Pourtant, plus que la crainte d'une intervention de la FAO dans les affaires françaises, c'est l'opportunité de pilotage du milieu associatif français qui semble avoir le plus retenu l'attention des pouvoirs publics.

Comme le note l'ouvrage institutionnel réalisé pour les 50 ans du Comité français, la réponse de la société française à l'appel de la Campagne fut enthousiaste : collectes, nombreux débats, relayés par la presse et la télévision (Berthelot et Deniau, 2010).

Autre réalisation, le Comité catholique contre la faim (CCCCF), créé en juin 1961 et rebaptisé, en 1966, Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) (Rousseau, 2012, pp. 457-482).

Des archives de presse relayent cependant aussi le scepticisme d'une partie de l'opinion quant à la capacité de telles initiatives associatives à infléchir la dynamique générale de la faim dans le monde<sup>10</sup>. Des critiques émanant du monde associatif à l'encontre de son propre manque de coordination et de ses divisions internes s'élèvent, rapportées par *Le Monde* du 9 mars 1965 : « *Les grandes associations n'ont pas pu se mettre d'accord pour lancer en commun une campagne*

7. « La France participera à la campagne mondiale contre la faim », *Le Monde*, 5 mai 1961.

8. La riche carrière de Michel Cépède inclut également les postes de professeur à l'Institut national d'agronomie, de président du Comité interministériel français qui assurait la liaison avec la FAO (1957-1984) et, plus tard, celui de président indépendant du conseil de la FAO (1969 et 1973). Michel Cépède, Entretiens réalisés pour les Archives nationales, enregistrement 2AV1173, 33'55", et enregistrement 2AV1176, 30'.

9. Michel Cépède, entretiens réalisés pour les Archives nationales, enregistrement 2AV1176, 35'.

10. « La faim du monde », *Le Monde*, 4 octobre 1961.

*mondiale contre la faim* »<sup>11</sup>. Indépendamment de la Campagne lancée par la FAO, notait cet article, des initiatives similaires furent orchestrées par les Scouts de France et les Éclaireurs de France à partir de 1963. On peut donc déjà voir poindre, avec la Campagne mondiale contre la faim, des critiques sur la coordination et la duplication des efforts d'aide<sup>12</sup>.

La campagne eut-elle un impact sur le mode de relations entre pouvoirs publics et associations ? Il s'agit d'un axe de recherche qu'il serait utile d'approfondir par des recherches historiques plus poussées. En effet, elle survint à une période, sinon de rupture, du moins de transition de la politique de développement de la France, consécutive à la dissolution de la Communauté française (Pacquement, 2010). La campagne semble avoir contribué à définir les contours d'un modèle de participation de la société civile dans la coopération internationale, que l'on devait retrouver, par exemple, quelques années plus tard, avec la création de l'Association française des volontaires du progrès (AFVP), en 1963, sous tutelle gouvernementale également.

Pour apprécier la portée politique que la campagne revêtit pour les anciennes métropoles coloniales en quête de légitimité internationale, on peut se référer aussi à l'exemple britannique. Durant la campagne, les relations entre pouvoirs publics britanniques et monde associatif outre-Manche furent parfois ponctuées de tensions. Les associations britanniques étaient conscientes des avantages de l'adhésion du gouvernement à la campagne pour la sensibilisation de l'opinion public et la poursuite de leurs objectifs associatifs, mais dans le même temps certaines associations, telle la Caritas, se montrèrent méfiantes et parfois ouvertement critiques vis-à-vis de ce qu'elles considéraient comme des tentatives de récupération de la campagne à des fins géopolitiques et néocoloniales par le gouvernement britannique (Bocking-Welch A., 2012).

Pour conclure, on remarquera que les sources ne permettent pas d'attester de liens entre la Caisse et les associations liées à la campagne, ce qui alimente l'hypothèse de son relatif désintérêt pour le modèle qu'elle était censée promouvoir. Il convient toutefois de nuancer cette hypothèse par deux remarques. D'une part, l'absence de traces écrites ne prouve pas nécessairement l'absence de liens avec les associations, mais peuvent suggérer qu'ils n'étaient pas officiellement consignés, à une époque de formalisation moindre. D'autre part, sur le plan individuel, certains administrateurs de la Caisse avaient des activités syndicales, militantes ou associatives que les archives personnelles et l'histoire orale permettraient d'analyser en profondeur. De telles entreprises rendraient possible,

11. *Le Monde*, 9 mars 1965.

12. Cette critique est à mettre en regard de la parution en 1964 du rapport de Jean-Marcel Jeanneney, dit « Rapport Jeanneney », intitulé « *La politique française d'aide aux pays sous-développés* », où s'articulaient de premières réserves vis-à-vis des dépenses de la France en matière de coopération, au lendemain de la perte de l'Empire. Voir également Porgès (1998, pp. 127-146).

notamment, de combler les angles morts de la recherche concernant la circulation d'idées entre sphère privée et sphère professionnelle au sein du personnel de la Caisse, et de connaître sous davantage de détails les diverses sensibilités à l'intérieur de l'organisation. L'imbrication entre engagement personnel et activité professionnelle trouve son incarnation, par exemple, dans la personnalité de Manuel Bridier, économiste auteur de la « Méthode des effets », cadre de la Caisse, mais également militant du Parti socialiste unifié (PSU) et architecte de la création du Centre socialiste de documentation et d'études sur les problèmes du tiers monde (CEDETIM), qui donna lieu à l'envoi de « coopérants » en appui à la structuration d'associations à l'étranger<sup>13</sup>.

Cet aperçu de la lutte contre la faim de l'entre-deux guerres à la décolonisation permet de fournir des éléments de réflexion sur l'héritage des relations historiques entre différentes familles d'acteurs de la coopération autour d'une cause en apparence fédératrice, mais également génératrice de tensions et de remises en question. Cet épisode permet également de s'interroger sur les raisons de l'absence ou de la rareté de telles relations, dans le cas de la Caisse, et ainsi d'identifier les zones d'ombres à des fins d'exploration ultérieure.

## Références bibliographiques

- ADAMS M. et L. LOYD (2009), "Herbert Hoover and the Organization of the American Relief Effort in Poland (1919-1923)", *European Journal of American Studies*, Vol 4, No 2.
- AGULHON M. (1978), « Vers une histoire des associations », *Esprit*, 18 (6): 13-18.
- AMRITH S. et P. CLAVIN (2013), "Feeding the World: Connecting Europe and Asia, 1930-1945", *Past & Present* 218, no. suppl. 8.
- BARNETT M.N. (2011), *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y.
- BAUGHAN E. et J. FIORI (2015), "Save the Children, the Humanitarian Project, and the Politics of Solidarity: Reviving Dorothy Buxton's Vision", *Disasters* 39, doi:10.1111/disa.12151.
- BERTHELOT Y. et F. DENIAU (2010), « 50 ans d'action solidaire contre la faim », CFSI, Paris.

.....

13. Bridier M. (2008), <http://www.alterinter.org/spip.php?article1797> ; Notice Manuel Bridier, Maitron, université Paris I.

- BOCKING-WELCH A. (2012), "Imperial Legacies and Internationalist Discourses: British Involvement in the United Nations Freedom from Hunger Campaign, 1960-70", *The Journal of Imperial and Commonwealth History* 40, no. 5: 879-96.
- BONNECASE V. (2010), « Avoir faim en Afrique occidentale française : investigations et représentations coloniales (1920-1960) », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n° 21 : 151-74.
- BONNEUIL Ch. (2009), *Gènes, pouvoirs et profits : recherche publique et régimes de production des savoirs de Mendel aux OGM*, Quae, Versailles, Lausanne.
- BONNEUIL Ch. (1991), *Des savants pour l'empire : La structuration des recherches scientifiques coloniales au temps de « la mise en valeur des colonies françaises » : 1917-1945*, Collection Études et Thèses, Éditions de l'ORSTOM, Paris.
- BOUCHER J.-D. (1990), *L'aventure solidaire : volontaires pour le Tiers Monde*, Karthala, Paris.
- BRIDIER M. (2008), « De la coopération rouge », *Alternatives International*, février, <http://www.alterinter.org/spip.php?article1797>.
- COOPER F. et R. M. PACKARD (Eds) (1997), *International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge*, University of California Press, Berkeley.
- DAVIES T. R. (2013), *NGOs : A New History of Transnational Civil Society*, Hurst, Londres.
- DROUX J. (2013), « La tectonique des causes humanitaires : concurrences et collaborations autour du Comité de protection de l'enfance de la Société des Nations (1880-1940) », *Relations internationales* 151, n° 3 : 77-90.
- DROUX J. (2011), « L'internationalisation de la protection de l'enfance : acteurs, concurrences et projets transnationaux (1900-1925) », *Critique internationale* 52, n° 3 : 17-33.
- GENTIL D. (2013), *Au cœur de la coopération internationale : trajectoires d'un praticien*, Karthala, Paris.
- HARDY Y. (1995), *L'odyssée des volontaires : éléments d'enquête sur l'histoire de l'AFVP*, éd. Association française des volontaires du progrès, Montlhéry.
- HODGE J.-M. (2007), *Triumph of the Expert: Agrarian Doctrines of Development and the Legacies of British Colonialism*, Ohio University Press Series in Ecology and History.
- IRIYE A. (2004), *Global Community: The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, University of California Press, Berkeley.
- JACHERTZ R. et A. NÜTZENADEL (2011), "Coping with Hunger? Visions of a Global Food System, 1930-1960", *Journal of Global History* 6, no. 01: 99-119.

- LAMBERT D. et, A. LESTER (2004), “Geographies of Colonial Philanthropy”, *Progress in Human Geography*, 28, no. 3 (June 1): 320–41.
- MENDLESOHN F. J. (1999), “The Ethics of Friends’ Relief Work in Republican Spain”, *Quaker History* 88, no. 2: 1–23.
- PACQUEMENT F. (2010), « Le système d’aide au développement de la France et du Royaume-Uni : points de repère sur cinquante ans d’évolutions depuis la décolonisation », *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement*, no. 1 : 55-80.
- PELLETIER D. et J.-L. SCHLEGEL (eds) (2012), *À la gauche du Christ : les chrétiens de gauche en France de 1945 à nos jours*, Éditions du Seuil, Paris.
- PIGENET M. et D. TARTAKOWSKY (2014), *Histoire des mouvements sociaux en France : de 1814 à nos jours*, La Découverte, Paris.
- PORGÈS L. (1998), « L’aide et l’opinion française ou les limites de la générosité », *Afrique contemporaine*, numéro spécial : *Les aides à l’Afrique en questions*, no. 188 : 127-146.
- RIBI-FORCLAZ A. (2015), *Humanitarian Imperialism: The Politics of Anti-Slavery Activism, 1880-1940*, Oxford: Oxford University Press.
- ROUSSEAU S. (2012), « Un Tiers-mondisme chrétien », in Pelletier D. et J.-L. Schlegel (dir.), *À la gauche du Christ, les chrétiens de gauche en France de 1945 à nos jours*, Le Seuil, pp. 457-482.
- RYFMAN Ph. (2008), *Une histoire de l’humanitaire*, coll. « Repères », n° 522, La Découverte, Paris.
- STAPLES AMY L.S. (2006), *The Birth of Development: How the World Bank, Food and Agriculture Organization, And World Health Organization Have Changed the World 1945-1965*, Annotated Edition Kent State University Press, Ohio.
- VERNON J. (2007), *Hunger: A Modern History*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.



# « Les bâtisseurs de la relation entre migration et développement en France : le rôle de hauts fonctionnaires de la Caisse centrale, d'élus et de réseaux d'acteurs locaux »

*Sadio Soukouna\**

## Introduction

J'ai soutenu en juin 2016 une thèse de science politique sur les « *bâtisseurs locaux du lien entre migration et développement* ». Cette thèse a permis d'étudier les ressorts stratégiques de l'alliance entre migrants et pouvoirs locaux et les transformations opérées depuis le milieu des années 1980 dans la coopération locale internationale en France, au Canada et au Mali. Au cours de cette recherche, j'ai spécifiquement porté un intérêt aux acteurs du développement, à leurs interactions et aux différents modes d'intervention. Elle m'a notamment incitée à questionner le rôle de l'État, de l'AFD et des collectivités locales françaises dans la relation créée entre migration et développement.

## Quels fondements sociaux du lien entre migration et développement dans la coopération française ?

L'objectif de cette communication est d'étudier les fondements sociaux du lien entre migration et développement dans la coopération française. Cette démarche implique de retracer le rôle d'anciens dirigeants de la Caisse centrale de la France d'Outre-mer (CCFOM), ancêtre de l'actuelle Agence Française de Développement (AFD), mais également de questionner la légitimation publique de cette relation à travers l'émergence de dispositifs de coopération qui associent certaines collectivités locales françaises aux réseaux associatifs locaux (associations et ONG). Ces différents questionnements permettent d'abord de mettre en lumière les pratiques, trajectoires et profils des acteurs impliqués, afin de voir dans quelle mesure ils ont des répercussions sur la mise en œuvre de la coopération au sein de différentes institutions.

.....  
\* Sadio Soukouna est docteur en science politique, Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

La figure d'André Postel-Vinay par exemple, ancien directeur de la CCFOM, devenu en 1974 directeur général de la population et des migrations au ministère du Travail puis secrétaire d'État chargé des problèmes d'immigration au ministère du Travail, montre comment la vision de l'immigration comme problème a été associée à « *une vision nouvelle des rapports Nord/Sud où la question des travailleurs immigrés devrait, avant toute chose, être connectée à l'aide au développement.* » (Laurens, 2008, p. 82). L'étude de sa trajectoire permet notamment de définir les représentations et les actions de décideurs qui ont eu un rôle majeur dans le lien, établi entre immigration et développement, au sein d'institutions ayant précédé l'actuelle AFD.

Un changement d'échelle s'impose par la suite, car le lien entre migration et développement a été réapproprié par les collectivités territoriales et les acteurs locaux, à une période marquée par le désintérêt de l'État pour cette question.

### *L'influence de la mobilisation des travailleurs immigrés*

À l'origine, l'idée d'objectiver un lien entre migration et développement émane, selon le géographe Patrick Gonin, d'une minorité de migrants formée par les luttes d'usine et les grèves des foyers pour travailleurs immigrés. Pendant cette période, ces migrants ont été confrontés à l'arrêt de la migration circulaire de travail et se sont ainsi vus assignés à résidence en Europe, face aux politiques restrictives et sélectives de contrôle des frontières qui émergent dans les années 1970. C'est donc face aux conséquences de cette fermeture des frontières que les migrants vont s'engager contre le problème du « sous-développement ». Parallèlement à la multiplication du nombre d'associations pour le développement du village d'origine, on observe au niveau des politiques publiques une intériorisation de cette connexion entre le fait migratoire et le développement (Gonin, 2005). Ses effets se font notamment ressentir dans la coopération décentralisée.

### *La coopération internationale des collectivités territoriales*

Les collectivités locales françaises se sont impliquées à partir du milieu des années 1980 dans des activités de coopération internationale associant migration et développement. Dès cette période, elles ont favorisé l'émergence de procédés de concertation, entre une collectivité locale et des associations de développement villageoises originaires pour la majorité des pays du Bassin du fleuve Sénégal (Mali, Mauritanie, Sénégal). Ces activités n'ont par la suite cessé d'évoluer, parallèlement à une réflexion gouvernementale sur le « codéveloppement » qui ne débute qu'après le constat de l'échec des politiques d'aide au retour, à partir de la fin des années 1980.

Ces évolutions dans la coopération internationale des collectivités sont à l'origine de dispositifs de coopération décentralisée légitimés par des conventions

tripartites associant des autorités régionales à des associations de migrants. C'est dans la coopération internationale des autorités locales de la région Île-de-France que ces changements sont notamment apparus.

Les conditions d'émergence de cette configuration hybride d'acteurs révèlent, comme dans l'étude de la trajectoire d'André Postel-Vinay, une volonté d'encadrement de l'immigration par les autorités locales. Mais ce qui nous intéresse en particulier, c'est le degré d'interdépendance et les jeux d'acteurs que leurs interactions suscitent dans la coopération internationale des collectivités territoriales françaises. Cette question permettra de questionner la nature et les effets de la réappropriation locale du lien entre migration et développement, parallèlement au réinvestissement de l'État sur la dimension migratoire de la coopération internationale.

Dans l'objectif de répondre à ces différents questionnements, je m'appuie sur des entretiens semi-directifs, un travail d'archives et une observation participante de six mois. L'enquête de terrain a été principalement menée auprès d'acteurs étatiques, de responsables de collectivités territoriales, d'ONG et d'associations de migrants. Les entretiens menés permettent notamment de voir comment ces différents acteurs se sont investis avec des intérêts et des visions divergentes concernant la relation entre migration et développement.

## **Les années de reconversion d'André Postel-Vinay dans le champ de l'immigration-développement**

L'étude de la trajectoire d'André Postel-Vinay, à l'origine inspecteur des finances, montre comment après avoir intégré le cabinet civil du général de Gaulle, à Londres en 1942, il est nommé en 1943 directeur général adjoint de la Caisse centrale de la France libre, puis en 1944 à Alger, directeur général de la CCFOM, qui deviendra par la suite la Caisse centrale de coopération économique (CCCE). Lors de l'exercice de cette dernière fonction qu'il assure jusqu'en 1972, il manifeste un intérêt pour l'immigration des États africains récemment décolonisés en assurant en parallèle la présidence d'associations de foyers de travailleurs migrants (AFTAM), qu'il dirige à partir de 1964 durant une dizaine d'années. Il a participé également à d'autres structures associatives comme l'association des étudiants immigrés (AES), l'association France-Algérie (Béguin, 2015), etc.

Son rôle vis-à-vis de l'AFTAM est important dans notre propos car cette association a été créée en 1962 avec l'objectif de formation des migrants en France afin de favoriser le retour dans leur pays d'origine. L'hypothèse véhiculée par ses représentants à l'époque, dont Stéphane Hessel, membre fondateur, et André Postel-Vinay qui lui succède, est que la formation des ouvriers était nécessaire au développement des pays africains colonisés. Grâce à André Postel-Vinay, cette association développe un lien étroit avec la CCCE, à l'époque chargée

de distribuer l'aide financière dans les colonies, qui la soutient financièrement. C'est au cours de son mandat à la tête de la CCCE qu'André Postel-Vinay prône auprès des décideurs politiques la nécessité d'une connexion entre la question des travailleurs immigrés et l'aide au développement des pays du Sud (Béguin, 2015).

Il se reconvertisse véritablement sur les questions d'immigration en 1974 lorsqu'il est nommé au poste de directeur général de la Population et des migrations au ministère du Travail. Il explique lui-même le changement improbable du poste de président de la Commission des opérations de bourse (COB), et de membre du Conseil général de la Banque de France en 1973, à celui de gestionnaire des questions de migration par le besoin d'apporter une réponse au « *Problème social des immigrés, à la lutte contre l'immigration clandestine et à l'absurdité de notre politique d'immigration qui pratiquement, laissait entrer, à l'époque, n'importe qui* »<sup>1</sup>.

L'objectif d'André Postel-Vinay, à l'époque, était d'inciter l'État français à mener une réflexion sur l'immigration, envisagée alors principalement comme le résultat du problème du sous-développement dans les pays du Sud. Comme l'explique Jean-Philippe Dedieu, cette vision a contribué à la construction d'un « paradigme développementaliste » visant à : « *résoudre soit le problème de l'immigration, soit le problème du développement, fondant la possibilité de régulation publique du développement par l'immigration dans le premier cas et de l'immigration par le développement dans le second cas* »<sup>2</sup>.

Afin d'inciter le gouvernement à changer cette vision, André Postel-Vinay a mené un travail permanent de persuasion auprès des décideurs politiques. On observe les effets de cette influence sur le gouvernement avec sa nomination en juin 1974, par Valéry Giscard d'Estaing, au poste de secrétaire d'État à l'immigration. Cette fonction, qu'il a occupé durant une brève période<sup>3</sup>, lui a permis de s'ériger en un véritable artisan de réglementations sur l'immigration comme la circulaire de suspension provisoire de l'immigration en 1974 (Laurens, 2008).

Ce rôle particulier d'André Postel-Vinay implique de questionner les principaux éléments à l'origine de l'adhésion du gouvernement à la vision de l'immigration comme un problème nécessitant d'être pris en charge.

- .....
1. Retranscription de l'entretien biographique d'André Postel-Vinay (1911-2007) avec Agathe Georges-Picot, Archives orales.
  2. Jean-Philippe Dedieu, « "Immigration-développement" : la construction d'une politique publique », Séminaire Sciences sociales et immigration animé par Choukri Hmed, Alexis Spire et Claire Zalc, ENS Jourdan, 2 avril 2010.
  3. En désaccord avec le Premier ministre, il démissionne le 21 juillet suivant.

*L'influence d'André Postel-Vinay dans l'émergence d'une réflexion gouvernementale sur le lien entre migration et développement.*

L'engagement d'André Postel-Vinay auprès du gouvernement a été défini par Laurens (2008) comme le résultat de la participation d'un certain nombre de hauts fonctionnaires de la coopération au travail de mise en alerte opéré auprès du pouvoir politique au début de la décennie 1970. Il en fait la description sous la forme suivante : « *Ils ont intégré le discours sur la sous-qualification de certains secteurs industriels dans un argumentaire plus général faisant de l'immigration un problème tout autant économique que social et nécessitant une prise en charge du pouvoir politique (...). Ces derniers s'investissent dans un rôle qui dépasse la simple transmission de problèmes logistiques rencontrés par les agents intermédiaires. Non seulement ils « désingularisent » leur position en tentant de convaincre leurs interlocuteurs politiques, mais ce faisant, ils contribuent à faire de « l'immigration » une question qu'il conviendrait pour le pouvoir politique de prendre en charge afin de ne pas encourir une « crise grave ».* ».

C'est donc en présentant l'immigration comme un problème dans le contexte de crise économique des années 1970 que ces acteurs parviennent à bénéficier d'une oreille attentive de l'État. André Postel-Vinay, dans l'entretien biographique avec Agathe Georges-Picot, a décrit lui-même son rôle sous la forme suivante : « *Alors l'une des choses que j'ai cherché à obtenir, ça a été l'arrêt, je voulais à la fois qu'on contrôle l'immigration clandestine d'une façon beaucoup plus stricte et obtenir l'arrêt de cette immigration régulière ou en tous les cas l'interruption de cette immigration régulière pour se donner le temps de réfléchir à une politique intelligente.* ».

De même, dans le but d'encourager l'État à se positionner, il adopte une stratégie qui lui permet de rallier les grandes figures du patronat à sa cause.

Parallèlement à cette vision restrictive de l'immigration, André Postel-Vinay prônait, de manière paradoxale, la mise en place d'une meilleure aide sociale en faveur des immigrés déjà installés en France. Comme il l'indique lui-même, grâce à sa fonction de directeur général de la Population et des migrations, il est parvenu à associer des fonctions de contrôle de l'immigration à des fonctions d'aide sociale à l'égard des travailleurs immigrés qui sont installés régulièrement en France. On peut voir cela dans le type de discours qu'il adopte vis-à-vis des décideurs politiques comme le président Valéry Giscard d'Estaing, par exemple, qui l'a reçu en entretien juste après sa nomination comme secrétaire d'État à l'immigration : « *J'ai eu avec lui une conversation, largement trois quarts d'heure, où j'ai eu l'impression qu'il était très intéressé par ce que je lui disais, car je lui ai parlé non pas seulement du problème social des immigrés, mais de la lutte contre l'immigration clandestine et de l'absurdité de notre politique d'immigration qui pratiquement, laissait entrer, à l'époque, n'importe qui.* »

Concrètement, il porte un intérêt à ce qu'il définit comme le « *problème social des immigrés* » en s'investissant dans des projets de construction d'habitats sociaux destinés à accueillir les immigrés. Néanmoins, c'est sur ce dernier aspect qu'il n'est pas parvenu à convaincre le gouvernement, plus intéressé à multiplier les politiques restrictives à l'encontre de l'immigration. En effet, face au refus du Premier ministre Jacques Chirac de financer un projet de construction de logements sociaux porté par André Postel-Vinay, il démissionne de son poste de secrétaire d'État à l'immigration en juillet 1974.

Après son départ, le lien entre migration et développement a été absent des réflexions de l'État qui ne s'en ressaisit qu'à la suite de l'expérimentation et de l'échec des politiques de retour initiées à partir de la fin des années 1970. En effet, au début des années 1990, l'État amorce l'expérimentation d'une série de dispositifs associant développement local et migrations en Afrique, comme par exemple, le programme de développement local et migration (PDLM) initié au Mali (Soukouna, 2016). Peu de temps après, un rapport sur le « codéveloppement » est remis à l'État par Sami Naïr en 1997. Dans ce rapport, la finalité du lien entre migration et développement n'est plus présentée comme une politique de retour mais elle est plutôt dotée d'un objectif de résultats en termes de développement des pays d'origine et de maîtrise des flux migratoires en France (Lacroix, 2010, p. 85). La coopération au développement s'est vue ainsi reconsidérée comme une solution à l'immigration. Cette reconsidération étatique entraîne dans les années 2000 une mise à l'agenda à l'échelle multilatérale du lien entre migration et développement, comme on peut le voir avec la multiplication de réflexions sur l'apport des immigrés sur le développement au sein d'institutions comme l'UE, la BAD, la Banque mondiale, l'OCDE, etc.

Cependant, avant ce regain d'intérêt vis-à-vis de la connexion établie entre migration et développement, le phénomène a d'abord fait l'objet d'une réappropriation locale par les collectifs d'immigrés, les collectivités territoriales et les ONG de développement.

## **Les bâtisseurs locaux du lien entre migration et développement**

La trajectoire de certains leaders associatifs migrants montre comment ils ont eu un rôle important dans cette mise en relation de la migration et du développement. Ces acteurs se sont dans un premier temps investis, à leur arrivée en France dans les années 1960, dans des regroupements informels au profit de leur zone d'origine. L'émergence de la loi de 1981 en faveur de la création d'associations de loi 1901 par les étrangers contribue à la multiplication du nombre d'associations de migrants, désormais considérées comme des instances de représentation des migrants africains en France. Ces associations génèrent une certaine attention politique sur leurs territoires d'implantation et contribuent notamment à l'émergence de courtiers auprès des autorités locales.

### *L'influence du rôle de courtiers des leaders d'associations de migrants*

Cette fonction particulière s'apparente à la fois à la captation et au drainage des ressources du développement vers la région d'origine, mais elle favorise aussi la mise en œuvre de stratégies par le leader associatif pour l'insertion dans des réseaux institutionnels locaux en France. Selon les propos de Diadié Soumaré, leader associatif de la commune de Saint-Denis, c'est notamment grâce à la maîtrise des attentes institutionnelles et des conditions de représentativité des ressortissants dans la commune qu'il est parvenu à influencer sur la mise en œuvre de la coopération décentralisée dans sa zone d'origine au Mali<sup>4</sup>. Cette affirmation implique donc de définir la nature des attentes des autorités locales vis-à-vis de la relation entre migration et développement.

### *Quelles finalités d'intérêt local de la coopération décentralisée dans les zones d'origine des migrants ?*

La relation entre coopération décentralisée et migration prend ses origines dans la visibilité accordée dans les années 1970 aux mouvements de revendication des travailleurs immigrés mêlant des idéaux républicains et des modes de fonctionnement communautaires (Wihtol de Wenden et Leveau, 2000, pp. 267-281). Comme l'indique l'étude de Wihtol de Wenden et de Leveau, ces mobilisations ont représenté une passerelle manifeste vers le politique. La politisation des migrants s'est dans certains cas accompagnée d'une socialisation institutionnelle et de l'émergence de courtiers au-devant de l'action collective (Hmed, 2006).

Dans le cas des migrants maliens, par exemple, les luttes collectives à l'époque qui ont suscité l'intérêt des pouvoirs publics locaux ont principalement émergé en réaction au mal-logement. Les actions militantes qui en ont découlé se sont particulièrement inscrites dans la revendication du droit au logement (Péchu, 2001). De manière paradoxale, ce contexte de protestation a permis l'émergence d'un cadre de dialogue et de concertation entre les immigrés maliens et leurs autorités locales dans certaines communes de la région Île-de-France. Ce cadre de concertation s'est principalement constitué pour venir en appui aux projets de développement initiés dans les zones d'origine des migrants.

Les élus locaux de la région Île-de-France, par exemple, figurent parmi les premiers décideurs locaux à avoir initié ce type de coopération orienté vers les pays africains du bassin du fleuve Sénégal. Cette démarche est liée à la présence dans la région de nombreux migrants originaires de la zone. Les associations de migrants maliens, par exemple, ont une forte concentration géographique en Île-de-France, comme on peut le voir dans une étude récente sur la dynamique

.....  
4. Entretien avec Diadié Soumaré réalisé au bureau de l'association pour la promotion de la langue et culture *soninké* (APS) le 23 mai 2014 dans la région parisienne.

associative des Maliens, selon laquelle 78 % y ont leur siège social, dont 27 % en Seine-Saint-Denis et 22 % à Paris (Bernard *et al.*, 2014).

Le besoin de coopération avec les zones d'origine des migrants est souvent justifié par les représentants de collectivités impliquées comme une « *modalité de compréhension mutuelle entre migrants et sociétés d'accueil* »<sup>5</sup>. Ce type de discours recouvre concrètement une finalité d'intégration des migrants dans les municipalités françaises. Par ailleurs, comme nous avons pu l'observer, le discours relatif à des enjeux de compréhension mutuelle en rapport avec les migrants d'Afrique subsaharienne émane le plus souvent des pouvoirs publics locaux français qui tendent à vouloir se distinguer de la politique de coopération étatique en lien avec les migrants. Ces autorités ont de ce fait misé sur la combinaison développement-intégration comme remède à « l'intégration fragile » (Timéra, 1997) de ces migrants. C'est donc en réponse à une vision de l'intégration comme problème que les autorités locales s'investissent dans le lien entre migration et développement.

Cette vision repose sur la perception que les migrants, à l'origine des pratiques associatives de développement, opèrent principalement au sein de sphères communautaires ayant peu de liens avec l'ensemble national français (Timéra, *ibid.*, p. 47). Le dispositif de coopération décentralisée a donc été mobilisé par certaines communes de la région Île-de-France pour répondre à la construction et la résolution de « problèmes » perçus comme relevant de l'intérêt local. Amorcée dans le milieu des années 1980 au Mali, cette logique a progressivement pris de l'ampleur dans la coopération décentralisée en direction de la région de Kayes.

Selon les propos de Bamadi Sanokho, élu de la commune de Gentilly, la coopération décentralisée s'est vue dotée de l'injonction de créer un impact sur le territoire français : « *La ville décide d'agir, au-delà, très concrètement, de la solidarité ; il y a aussi un intérêt sur le territoire. Je considère important dans les projets de coopération que l'on tissera, par exemple, qu'il y ait un volet important de sensibilisation, de citoyenneté, de communication (...) Cela permet de faire vivre d'une certaine façon, et au-delà du faire-vivre, de sensibiliser les populations sur les difficultés liées à l'accès à l'eau etc. Il n'y a pas uniquement un tropisme de la part d'élus, on sauvera la planète, on a envie de lutter contre les inégalités dans le monde etc. Mais aussi, quel impact ont ces projets sur notre territoire ? Il faut que ça ait un impact.* »<sup>6</sup>.

- .....
5. Entretien avec Fabrice Tarrit, chargé de mission Mali à la mairie de Montreuil, rencontré en 2014.
  6. Entretien avec Bamadi Sanokho, élu de la commune de Gentilly, responsable de la coopération internationale. Rencontré en janvier 2014 à Gentilly.

La mise en relation entre migration et coopération décentralisée est ainsi définie dans ces propos comme le résultat d'une stratégie politique d'intérêt local dans la région Île-de-France.

Parallèlement aux interactions entre migrants et autorités locales, des ONG comme le Groupe de recherche et de réalisation pour le développement rural dans le Tiers Monde (GRDR) ont eu un rôle important dans l'intermédiation en faveur du lien entre migration et développement.

### *Le rôle de l'ONG GRDR dans la promotion du lien entre migration et développement*

Dès sa création, les membres de l'ONG ont saisi comme fenêtre d'opportunité la mise en œuvre d'investissements collectifs de migrants dans un contexte de sécheresse en Afrique sahélienne et de fermeture des frontières françaises. Les migrants sont devenus un public cible dès les premières activités réalisées au début des années 1970. On observe cela dans une première mobilisation des salariés du GRDR sur la question du problème social des immigrés qui était importante dans l'engagement d'André Postel-Vinay. Ils s'investissent notamment dans les foyers de travailleurs migrants subsahariens pour répondre à leurs besoins de formation. Ces formations ont été mises en œuvre concrètement à travers la réalisation de cours d'alphabétisation et la « sensibilisation au développement » dans ces foyers<sup>7</sup>.

### *De l'investissement dans les politiques d'aide au retour des migrants à l'accompagnement de projets associant migration et développement*

En parallèle, les actions du GRDR ont été renforcées au cours de la même période par le développement d'activités sur la question du retour des migrants dans leur pays d'origine. L'ONG s'est associée en effet, dès 1972, à d'autres réseaux de développement comme le CCFD, la Fondation de France, avec lesquels elle a participé à l'organisation de stages professionnels des migrants candidats au retour<sup>8</sup>. À côté de cela, le GRDR a également bénéficié de financements octroyés dans le cadre de l'accompagnement des projets des migrants rentrés au pays<sup>9</sup>. Ce début de professionnalisation de l'ONG auprès des migrants originaires du bassin du fleuve Sénégal a débouché sur des partenariats qu'elle est parvenue à tisser à la fois avec les pouvoirs publics et les réseaux de développement en

7. Panneau de présentation du GRDR, *40 ans d'aventure humaine 1969-1989*, lien URL consulté le 15 mars 2015 : [http://www.grdr.org/IMG/pdf/Panneaux\\_40-ans-Histoire.pdf](http://www.grdr.org/IMG/pdf/Panneaux_40-ans-Histoire.pdf).

8. Cette information apparaît dans l'inventaire des activités du GRDR présent dans le panneau cité *supra*. Une corrélation est établie dans ce document avec le contexte de climat tendu à l'égard des travailleurs migrants et d'émergence d'une circulaire gouvernementale restrictive vis-à-vis de l'obtention de la carte de séjour en France.

9. Panneau de présentation du GRDR, *op. cit.*, p. 1.

France dans le cadre de la formation des migrants, visant à favoriser le retour dans le pays d'origine. L'implication du GRDR sur les questions de retour s'est opérée dans la décennie 1970 jusqu'au début des années 1980. La dernière activité d'aide au retour réalisée par l'ONG a été l'organisation d'un stage de préparation au retour des 18 ouvriers licenciés des usines Talbot et Renault en 1983<sup>10</sup>.

À compter de cette période, le GRDR adopte cependant une distanciation progressive vis-à-vis des politiques de contrôle de la migration et un rapprochement vers des logiques d'accompagnement des projets de développement des migrants dans leur pays d'origine. C'est sur cette base que l'ONG est parvenue notamment à acquérir une légitimité auprès des bailleurs financiers en France (État, collectivités locales, associations de migrants, etc.) et dans les pays du bassin du fleuve Sénégal (États, détachements ministériels, représentations diplomatiques françaises).

## Conclusion

En guise de conclusion, l'étude des fondements sociaux de la relation entre migration et développement permet d'observer l'emboîtement des différentes échelles et la diversité des profils et intérêts des acteurs qui sont à l'origine de cette relation. Comme nous avons pu le voir, André Postel-Vinay a été l'une des figures imposantes de la coopération française à avoir accordé de l'importance à la relation entre migration et développement. Il est notamment parvenu à exercer une influence sur l'action étatique de contrôle de l'immigration en France, sans pour autant faire adhérer l'État aux aspects en rapport avec l'aide et le développement. Parallèlement à ce désintérêt de l'État, les activités associatives de migrants en direction de leur pays d'origine se sont multipliées et ont bénéficié de l'attention politique des collectivités locales à l'origine de partenariats établis avec les migrants et les ONG de développement pour la mise en œuvre de leurs dispositifs de coopération internationale. En outre, si l'objectif principal des autorités locales est de justifier une politique d'intégration des migrants, ces activités favorisent avant tout la création de liens d'interdépendances entre autorités et acteurs locaux. Enfin, après une décennie d'investissement des collectivités locales dans la relation entre migration et développement, l'État est enfin intervenu mais avec comme principale finalité le contrôle et la réduction des flux migratoires en provenance des pays d'émigration.

.....  
10. Panneau de présentation du GRDR, *op. cit.*

## Références bibliographiques

- BÉGUIN H. (2015), *Héberger des migrants ou gérer des logements ? L'Aftam et ses « foyers d'Africains noirs » (1962-2012)*, Thèse de doctorat en urbanisme, aménagement et politiques urbaines, université Paris-Est, Paris.
- BERNARD C., F. GUBERT, M. MERCIER et S. MESPLÉ-SOMPS (2014), « La dynamique associative des Maliens de l'extérieur : enseignements tirés de deux dispositifs d'enquête originaux », *Revue européenne des migrations internationales*, 30 (3-4), pp. 109-137.
- GONIN P. (2005), « Jeux d'acteurs et enjeux territoriaux : quelles migrations pour quel développement ? L'exemple du bassin du fleuve Sénégal (république du Mali) », in *Émigrés-immigrés dans le développement local*, sous la direction de Mohamed Charef et Patrick Gonin, ORMES / Sud Contact, Agadir.
- HMED C. (2006), « Contester une institution dans le cas d'une mobilisation improbable : la « grève des loyers » dans les foyers Sonacotra dans les années 1970 », *Sociétés contemporaines*, 2007/1 (n° 65).
- LACROIX T. (2010), « Politiques de codéveloppement et le champ associatif immigré africain : un panorama européen », *African Yearbook of International Law/Annuaire Africain de droit international*, 2008 (16), p. 85.
- LAURENS S. (2008), « 1974 et la fermeture des frontières », *Politix*, 2 (82), p. 82.
- PÉCHU C. (2001), « Les générations militantes à Droit au logement », *Revue française de science politique*, 51 (1), pp. 73-103.
- SOUKOUNA S. (2016), *Les bâtisseurs locaux du lien entre migration et développement : la coopération décentralisée d'Île-de-France au prisme des alliances stratégiques entre migrants maliens et pouvoirs locaux dans la région de Kayes au Mali*, Thèse de doctorat en science politique, juin, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris.
- TIMÉRA M. (1997), « L'immigration africaine en France : regards des autres et repli sur soi », *Politique africaine*, n° 67, pp. 41-47.
- WIHTOL de WENDEN C. et R. LEVEAU (2000), « Les beurs, nouveaux citoyens », dans Badie B. et P. Perrineau (dir.), *Le Citoyen*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 267-281.



# « L'action internationale des collectivités territoriales »

*Christophe Mestre\**

L'action internationale des collectivités territoriales et des villes est constitutive de l'existence et de la vie même de celles-ci.

Des cités État de l'antiquité grecque aux villes franches du Moyen-Âge, des villes-mondes mythiques (Babel...) aux villes-mondes modernes (São Paulo, Beijing...), la notion de ville est inséparable de sa dimension relationnelle et locale avec son hinterland mais aussi et surtout dans sa relation avec l'étranger, que celui-ci soit présent sur le territoire (villes-carrefours des peuples comme Jérusalem) ou soit l'objet de relations politiques, militaires, ou commerciales (comme Barcelone et Cordoue depuis l'an mille).

Ces racines profondes de la dimension internationale des collectivités territoriales se manifestent de nos jours de manière multiforme dans un vaste ensemble qu'il est convenu d'appeler action extérieure ou action internationale des collectivités territoriales (AECT ou AICT).

## **Des jumelages à la coopération décentralisée, apparition et développement d'une notion et d'une pratique polysémiques qui va occulter les autres formes d'action internationale des collectivités territoriales.**

Dans le panel de la diversité de l'action internationale des collectivités territoriales, le terme de coopération décentralisée, apparu au début des années 1980<sup>1</sup> n'a pas de définition juridique unique<sup>2</sup> et est usuellement utilisé pour qualifier l'ensemble des relations conventionnelles que les collectivités territoriales nouent avec des collectivités étrangères.

.....  
\* Christophe Mestre est professeur au Centre international d'études pour le développement local (CIEDEL), Lyon.

1. Circulaire du Premier ministre Laurent Fabius n° 2063 SG du 10 mai 1985.
2. Ni en France ni en Europe, le terme n'a de définition juridique. En revanche, dans de nombreux pays partenaires, les textes portant sur la décentralisation en donnent des définitions qui varient d'un pays à l'autre.

Ces relations, que l'on identifie souvent comme l'héritage des jumelages franco-allemands (mais aussi franco-italiens) qui se sont développés depuis les années 1950 dans un élan issu des territoires pour éviter que « cela<sup>3</sup> ne puisse se reproduire, sont en fait le produit d'une histoire plus complexe, multiforme, où l'on retrouve aussi bien l'héritage des jumelages d'Église (entre paroisses, évêchés, congrégations...), des relations entre collectivités des pays frères après la révolution de 1917, mais aussi des « jumelages » franco-français, entre communes, issus de l'Ancien Régime.

Aujourd'hui sur les plus de 36 000 collectivités territoriales que compte la France, on estime que 4 805 sont impliquées dans des relations avec 8 869 collectivités territoriales, dans 145 pays et mobilisent ainsi environ 150 millions d'euros par an (CNCD, 2017).

Au sein de cette catégorie s'est développée depuis les années 1970, depuis la grande sécheresse de 1973, la « coopération décentralisée au développement » qui a consacré l'irruption des collectivités territoriales dans le champ de l'aide publique au développement auprès des autres acteurs qu'étaient les organisations internationales, les États et les ONG.

C'est dans les années 1990 que cette catégorie a littéralement explosé pour occulter toutes les autres formes d'action internationale des collectivités territoriales. Ceci sous la double impulsion d'une part de la reconnaissance légale de l'action internationale des collectivités territoriales par la loi ATR du 6 février 1992, qui reconnaît la compétence des collectivités à nouer des relations internationales, et, d'autre part, du fait du contexte international des pays du Sud qui s'inscrivent dans des dynamiques d'ouverture démocratique, de multipartisme et de décentralisation, suite aux conférences nationales souveraines du début des années 1990 en Afrique et de la fin des régimes militaires latino-américains.

Cette dynamique touche alors toutes les catégories de collectivités territoriales, des plus grandes (toutes les villes de plus de 100 000 habitants, toutes les Régions, les deux tiers des départements), aux plus petites, comme Etaules (2 500 habitants) qui est en coopération avec Tenkodogo (150 000 habitants). On estime aujourd'hui à 1 500 le nombre de collectivités territoriales françaises qui sont impliquées dans des relations de coopération décentralisée au développement, pour une mobilisation d'environ 70 millions d'euros par an.

Les relations de coopération décentralisée, nées d'un élan de solidarité, ont souvent commencé sous la forme de « *coopération container* » (Husson et Mestre, 2006), où il s'agissait d'apporter aux territoires partenaires ce dont ils manquaient, c'est-à-dire... tout ! La coopération consiste alors en l'envoi de

.....  
3. La guerre...

matériel scolaire, de médicaments, de livres... quand ce ne sont pas des envois de vêtements usagés ou de vieux vélos<sup>4</sup>...

Cette « *coopération container* » a ensuite cédé le pas à une coopération plus professionnelle, d'aide au développement, souvent mise en œuvre par des opérateurs délégués (une ONG comme l'AFVP a été l'opératrice de très nombreuses opérations de coopération décentralisée). Cette coopération décentralisée d'aide au développement, matérialisée par des projets de développement local, a majoritairement été centrée sur la réalisation d'infrastructures (le puits, le dispensaire et l'école), et des programmes de vulgarisation agricole... dans une démarche conçue à l'époque comme une approche de « développement local » s'apparentant souvent à du « développement localisé ».

L'aboutissement des réformes de l'État qui entraînèrent à partir des années 1990 la mise en place des lois de décentralisation et l'érection sur toute l'étendue des territoires nationaux<sup>5</sup> d'un ou plusieurs niveaux de collectivités territoriales avec en conséquence l'apparition de véritables interlocuteurs politiques – des élus locaux – modifia substantiellement le contexte et donc les relations de coopération décentralisée. Elle amena le développement de relations dites d'appui institutionnel, visant à accompagner les collectivités territoriales naissantes des pays partenaires dans leurs existences politique, technique, administrative et financière et dans l'apprentissage de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage dans des contextes où les États et leurs administrations centrales n'étaient pas très enclins à transférer leurs prérogatives et leurs ressources.

L'AFD, qui depuis sa création a toujours eu dans son « radar » institutionnel les collectivités territoriales comme partenaires et acteurs essentiels du développement (fonction de prêt aux collectivités d'Outre-mer, implication dans les politiques de logement...), a commencé dès les années 1990, souvent à l'initiative d'agents au sein des agences, à s'impliquer en développant des programmes adossés à des relations de coopération décentralisée. Cela a été le cas depuis 1997 avec le Programme d'appui au développement local Tombouctou Ouest, Mali (PADL TO) adossé à la coopération décentralisée entre la Région Rhône-Alpes et la Région de Tombouctou ; ou depuis 1999 avec des projets d'appui au développement touristique de Luang Prabang (Laos) en relation avec la coopération décentralisée entre la ville de Chinon et la municipalité de Luang Prabang.

À partir des années 2000, cette implication de l'AFD dans la coopération décentralisée s'institutionnalise, avec son inscription dans le plan d'orientation stratégique (POS) de 2005, l'ouverture de postes en charge des relations avec les acteurs de la coopération décentralisée au sein de la direction des partenariats, la

.....

4. Voir le site <http://www.rusty radiator.com/> qui parodie avec beaucoup d'humour et de second degré cette forme d'aide.
5. À quelques exceptions près comme, parmi les pays francophones d'Afrique de l'Ouest, le Togo où la décentralisation reste encore partielle.

participation à la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), la signature de conventions de partenariat avec des collectivités territoriales comme la convention signée avec la Région Rhône-Alpes en 2009, puis la création d'instruments de financements comme le Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expérience (FEXTE) ou la Facilité de financement des collectivités locales françaises (FICOL).

## La coopération décentralisée : de l'engouement à la désaffection ?

La coopération décentralisée s'est développée sur des motivations et sur un référentiel essentiellement humaniste, basé sur des valeurs de solidarité, d'internationalisme, de coopération.

Depuis près de dix ans, notamment depuis le début de la crise financière, puis les dernières élections départementales, municipales, régionales, la coopération décentralisée est questionnée et fait l'objet de ce que certains n'hésitent pas à qualifier de réelle désaffection. Elle se manifeste de plusieurs manières :

- l'arrêt unilatéral de relations parfois pluriséculaires, ceci souvent au mépris du contenu des conventions de coopération signées entre les collectivités et validées par l'État français ;
- un ralentissement et un écrémage des relations de coopération existantes sur des critères souvent difficiles à appréhender ;
- des modifications d'approche avec le passage de relations de long terme basées sur un appui institutionnel articulé avec des actions opérationnelles de terrain à une logique de guichet ;
- des modifications de nature de la relation, avec le passage de relations conventionnelles de long terme à des relations de partenariat « jetables » comme le permet depuis 2015 la « loi Canfin »<sup>6</sup>.

Ceci s'explique par différents facteurs et en particulier par :

- la recomposition territoriale issue de la loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) : fusion des Régions, changements d'échelle des intercommunalités, métropolisation... sont autant de bouleversements institutionnels qui modifient les équilibres politiques locaux,

.....

6. La loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale dispose : Art. L. 1115-1. « *Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire. À cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères* », rendant optionnelle la signature de conventions de coopération.

qui amènent à remettre à plat les politiques publiques, en particulier sur les compétences non obligatoires ;

- les tensions budgétaires des collectivités territoriales : entre diminution des dotations de l'État, contraction de la fiscalité locale, attentes de plus en plus fortes des citoyens en termes de service sur le territoire, les budgets des collectivités sont passés au crible puis souvent « rabetés » sur les champs qui ne sont pas perçus comme prioritaires ou d'importance par les élus locaux ;
- une lecture orientée de la sensibilité des électeurs à l'action internationale : alors que l'engagement citoyen en faveur de la solidarité nationale et internationale, en faveur des enjeux planétaires (climat, paix...) n'a jamais été aussi fort depuis plus de dix ans<sup>7</sup>, les élus locaux ont une lecture de la sensibilité de leurs administrés qui est orientée par des groupes de pression qui ont une parole publique « forte » alors qu'ils ne représentent qu'une minorité ;
- le changement de référentiel politique des décideurs : le renouvellement des élus locaux, les évolutions générationnelles amènent au renouvellement des référentiels de politiques publiques qui passent d'une logique humaniste à une logique guidée par l'intérêt *pro domo*, les politiques orientées par des valeurs de solidarité cédant la place à des politiques orientées par des valeurs de compétition.

Cette évolution amène à trois grands types de repositionnements des collectivités territoriales vis-à-vis de l'action internationale : la recherche à tout prix de l'intérêt local, l'investissement dans les réseaux de collectivités au détriment des relations de coopération et le passage de la solidarité à la compétition à travers le développement de politiques d'attractivité, en particulier dans le champ économique.

## À la recherche de l'intérêt local à coopérer avec des tiers

Dans la perspective de légitimer les relations de coopération décentralisée au développement avec des collectivités des pays dits du Sud, les collectivités territoriales, depuis une dizaine d'années, multiplient les initiatives pour démontrer l'intérêt local à coopérer<sup>8</sup>.

.....

7. Le baromètre 2016 de l'AFD montre que 70 % des Français sont favorables ou très favorables à la politique de développement de la France, contre seulement 19 % qui y sont opposés. AFD, IFOP, « Les Français et la politique d'aide au développement de la France », 11<sup>e</sup> édition du baromètre de l'AFD, octobre 2016.

8. Alors que, dans le même temps, cette notion d'intérêt local, présent dans la loi ATR de 1992, a été supprimé depuis la loi Thiollière de 2007, ce qu'a confirmé la loi Canfin de 2014.

Cette recherche de l'intérêt local est en grande partie centrée autour de ce qu'il est convenu d'appeler l'éducation au développement ou, plus récemment, l'éducation à la citoyenneté et la solidarité internationale qui se concentre autour d'actions visant à l'ouverture des citoyens à l'international. Ces actions, en droite ligne des actions de coopération décentralisée, concernent aussi bien des échanges culturels (musique, théâtre, arts plastiques, littérature, contes...), que des échanges scolaires ou universitaires, des actions en direction du grand public (expositions, débats...).

Depuis quelques années, les collectivités territoriales françaises cherchent à développer un « retour » autour d'enjeux partagés entre les territoires, comme par exemple sur les démarches de démocratie participative (budget participatif, dispositifs de concertation territoriaux...), mais ces évolutions restent encore très souvent virtuelles et impliquent faiblement les collectivités partenaires dans leur conception et leur réalisation.

L'AFD, depuis 2010, et l'exposition « *Objectif développement, nouveaux regards sur le Sud*<sup>9</sup> », s'est impliquée dans ce champ avec, à la fois, des outils de communication (exposition « *Nés quelque part*<sup>10</sup> »), de plaidoyer (baromètre sur les Français et la politique d'aide au développement), de recherche (conférences universitaires...), même si, là aussi, le retour sur l'intérêt local reste essentiellement dans une dimension d'ouverture à l'autre et peu sur des apports opérationnels, méthodologiques ou conceptuels.

## De la solidarité internationale à la participation aux réseaux

De même que les relations internationales sont constitutives du concept de collectivité territoriale, les réseaux de villes sont aussi anciens que les villes elles-mêmes, qui sont historiquement rentrées en relation entre elles au sein des États comme entre villes de différents États pour défendre leurs intérêts commerciaux ou politiques<sup>11</sup>.

Dans l'histoire récente des villes, c'est le Congrès international et exposition comparée des Villes (Gand, 1913), qui a vu la constitution de l'Union internationale des villes, identifié comme le moment fondateur de cette mise en réseau contemporaine.

- .....
9. Exposition photographique itinérante réalisée avec l'agence Magnum et ayant eu pour but de donner au grand public français une image différente des pays du Sud. <http://www.objectif-developpement.fr/>
  10. Exposition interactive permettant au public de vivre la situation d'autres habitants de la planète, en particulier ceux confrontés aux défis des changements climatiques. <http://www.nesquelquepart.fr/>
  11. Voir en particulier l'exemple éminent des villes hanséatiques adhérant à la ligue marchande de la Hanse.

Depuis quelques années, on constate en France, comme dans le reste du monde, un développement exponentiel des réseaux de collectivités territoriales. La Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) a ainsi identifié en France 112 réseaux de collectivités territoriales ayant une dimension internationale, et qui peuvent être classés en trois grandes catégories :

- les réseaux généralistes
  - Association des maires de France (AMF), Assemblée des départements de France (ADF), Association des régions de France (ARF), Cités unies France (CUF), Association française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE)...
- les réseaux thématiques
  - Les plus belles baies du monde, les villes d'art et d'histoire, l'Association internationale des Régions francophones (AIRF)...
- les réseaux catégoriels
  - Eurocités, le *Cities Climate Leadership Group* (C40)...

Les réseaux sont par excellence des espaces d'internationalisation des collectivités territoriales où se matérialisent des mécanismes de transnationalisme, d'importation et d'exportation de modèles médiatisés entre autres par la présence des corporations (urbanistes, par exemple), des groupes de pression (migrants, groupes religieux, partis politiques...), des processus d'échange et de réseautage propres à ces espaces, ou la recherche d'intérêts communs<sup>12</sup>.

Lieux de relations non hiérarchiques, de brassage entre les collectivités territoriales, les réseaux sont des espaces dont le développement rend compte du changement de référentiel dans le monde des relations internationales des collectivités territoriales.

En effet les réseaux ne sont pas des lieux de solidarité, mais des espaces d'affirmation de soi, visant à renforcer visibilité, rayonnement et attractivité dans une démarche qui est avant tout une démarche de plaidoyer *pro domo*, même si les dimensions d'échange et de coopération peuvent y jouer un rôle.

Conscient de l'importance que jouent les réseaux dans la confortation du rôle international des collectivités territoriales, l'AFD les soutient, que ce soit au niveau national, avec CUF, ou au niveau international, en appuyant Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLUA) dans l'organisation d'Africités,

.....

12. Un exemple emblématique est celui de la concertation entre les grandes villes européennes pour négocier conjointement auprès de leurs financeurs les conditions d'achat du matériel roulant pour leurs transports collectifs.

ou CGLU dans l'élaboration des rapports GOLD dédiés à la gestion des services publics.

## **Des politiques de coopération à la politique de l'attractivité et du développement économique**

Enfin, à l'international, la coopération décentralisée évolue de plus en plus, pour les responsables politiques locaux, comme un facteur de l'attractivité, du rayonnement des collectivités territoriales françaises qui en font un des piliers de leur marketing territorial.

On ne compte plus les villes, départements ou régions qui s'affichent « ouverts sur le monde », « solidaires »... et qui cherchent par-là à mobiliser ces relations internationales pour en tirer un retour économique pour le territoire. Elles recherchent des marchés et des partenaires pour leurs entreprises sur les territoires de coopération, elles tentent de développer des relations avec des pays à revenus intermédiaires ou avec des « eldorados » émergents rêvés<sup>13</sup>, et s'inscrivent ainsi dans le concept de « diplomatie économique » prôné en son temps par le ministre des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI).

L'AFD est, à ce jour, peu présente sur cette dimension de l'action internationale des collectivités territoriales, alors qu'il y aurait sans doute des enjeux, en particulier sur les questions d'attractivité en France, dans le cadre du rapprochement avec la Caisse des Dépôts et Consignations et à l'international, sur les mythes et réalités du lien entre coopération et développement économique partagé.

## **2016-2030 : Une action internationale des collectivités territoriales en tension, un rôle des collectivités territoriales dans la coopération et la solidarité internationale à refonder**

À ce jour, l'action internationale des collectivités territoriales et la coopération décentralisée au développement sont en tension entre :

- l'internationalisation des villes et des territoires qui n'a jamais été aussi forte dans le monde et tend à se renforcer tous les jours. Ce renforcement de l'internationalisation des villes et territoires se jouant à plusieurs niveaux :

.....

13. Nous sommes passés ainsi de « la Corrèze ou le Zambèze » à « la Russie ou Haïti ».

- la circulation des hommes<sup>14</sup>, des technologies<sup>15</sup>, des biens<sup>16</sup>, de la culture<sup>17</sup>... ;
  - la prise de conscience des interdépendances planétaires qui nous lient et qui se manifestent par le caractère universel des ODD, qui ne sont plus l'apanage des pays « sous-développés », comme l'avaient été les OMD ;
  - la prégnance de nouveaux concepts comme celui des communs, qui renouvelle et opérationnalise les notions de biens publics mondiaux et met au centre la responsabilité partagée des acteurs sur les ressources matérielles et immatérielles collectives et les modes de gestion que nous inventons et investissons pour en régler l'usage ;
- la tendance à la désaffectation des collectivités territoriales françaises en direction de la coopération décentralisée et de la solidarité internationale au profit d'un discours de repli identitaire, de repli sur les intérêts *pro domo* et sur la prévalence d'un référentiel de compétition entre les villes, et de recherche de l'intérêt économique en premier lieu.

Cette tension, synonyme d'une fin de cycle, demande à être analysée, c'est le sens du programme de recherche en cours entre l'AFD, CUF, la Région Auvergne Rhône-Alpes (RAURA), le Centre européen de sociologie et de science politique (CESSP) et le CIEDEL.

Cette tension demande aussi, au regard des enjeux climatiques, sécuritaires et migratoires, de repositionner le rôle et la responsabilité des collectivités territoriales dans la construction d'une humanité plus juste, en remettant au centre de l'action territoriale les valeurs cardinales que sont la responsabilité, l'équité et la solidarité.

Les pouvoirs publics nationaux, tant au niveau des ministères que des opérateurs comme l'AFD, ont ici un rôle éminent à jouer pour alimenter et accompagner cette refondation de l'action internationale des collectivités territoriales dans le sens d'un bénéfice commun.

.....

14. Pour preuve, un des premiers points de débat lié au « Brexit » est celui de la situation des Européens dans les villes du Royaume-Uni, des ressortissants du Royaume-Uni dans les pays européens.

15. Comme exemple, le développement du paiement par téléphonie mobile.

16. Les mêmes produits sont vendus sur les marchés de Bichkek, d'Abidjan ou de Paris.

17. Les artistes, comme le Camerounais Saidou Abatcha ou le Français Didier Lockwood, se produisent autant à Paris qu'à Bamako ou à La Paz.

## Références bibliographiques

CNCD (2017), *Atlas français de la coopération décentralisée*, DAECT, MAEDI, Commission nationale de la coopération décentralisée, mars.

HUSSON B. et C. MESTRE (2006), « La coopération décentralisée change-t-elle de sens ? », *Les Cahiers de la coopération décentralisée*, n° 3.

# « Les milieux d'affaires français, l'AFD et l'Afrique dans les années 1990 »

*Victoria Lickert\**

## Introduction

J'ai soutenu en décembre 2015 une thèse de science politique, portant sur la matérialité et structuration d'un monde des affaires français en Afrique (Lickert, 2015). J'ai voulu savoir si un tel milieu existait et comment il fonctionnait. Je suis remontée jusqu'aux années 1940-1950 en me focalisant sur la période des années 1970 à aujourd'hui. J'ai combiné un travail archivistique (archives publiques – notamment du ministère des Finances, et privées, de grands groupes français et d'organisations patronales), avec des observations de terrain, des entretiens et l'usage de sources secondaires (dossiers de presse, littérature grise, témoignages écrits, etc.). Étudier ce monde des affaires m'a vite amenée à établir des connexions avec le monde du développement et avec l'AFD. C'est sur ces relations que je propose de m'arrêter, en particulier sur une période temporelle précise, afin de comprendre comment de nouvelles relations se sont structurées entre ces deux milieux dans les années 1990.

Comme nous l'avons vu, avec la loi de 1946, certaines périodes portent en elles les germes de nombreux changements, souvent déjà latents les années qui précèdent. Il n'est pas question ici de parler d'un « tournant » des années 1990, au sens selon lequel tout aurait changé pendant ces années, mais de nous arrêter sur une période marquée par de nouveaux rapports de pouvoirs entre le monde des affaires et le monde du développement.

## Une politique d'aide au développement traversée par une ambivalence permanente entre déploiement commercial et désintéressement

Nous sommes passés d'un modèle d'intervention de l'AFD à un autre dans les années 1980-1990, et ces changements ont eu des conséquences sur les relations de l'Agence avec ses partenaires du secteur privé. Pour comprendre ce passage

.....  
\* Victoria Lickert, est docteure en science politique, associée au CESSP – Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

et les divers processus itératifs qu'il recouvre, il nous faut faire un retour en arrière.

### *Aide au développement et promotion des exportations*

Aux lendemains des indépendances, l'aide bilatérale prend en partie le relais de la mise en valeur coloniale, positionnant la politique de l'aide française dans une tension qui n'a cessé de la traverser depuis : avec, d'un côté, la contribution à l'influence de la France, par la promotion de ses exportations et de son expertise technique, et, d'un autre, l'idée de servir l'intérêt général et le développement dans le monde. Mon propos n'est pas de réduire la politique de développement à une politique uniquement tournée vers l'expansion commerciale, mais dès le tournant des années 1960, l'administration française invoque le « *souci de rentabiliser l'aide* », c'est-à-dire « *de s'en servir comme d'un instrument de pénétration des marchés porteurs* », tout en donnant à l'aide une dimension profondément diplomatique (Adda et Smouts, 1989, pp. 27-28). Le rapport du ministre de la Coopération, Pierre Abelin, en 1975 invoque publiquement, pour la première fois, la nécessité de mener une politique de coopération et d'aide fondée sur des préoccupations économiques soucieuse de « *lever les ambiguïtés de la période post-coloniale* » (Cohen et Smouts, 1985, pp. 299-303).

Dès les années 1960, la politique économique de la France, comme celle des autres anciennes puissances coloniales en Afrique, se fonde par ailleurs sur la conquête des marchés, dans un contexte de concurrence avivée. Le soutien des pouvoirs publics à l'expansion commerciale doit permettre de maintenir des flux importants d'exportations hors de France, indispensables pour nourrir la croissance économique. L'aide au développement participe à sa manière à la politique publique d'expansion fondée sur le soutien aux exportations françaises. Dès la fin des années 1940, par une coopération entre les banques et les pouvoirs publics, se structure un système où les mécanismes d'assurances, d'aides/crédits publics et de financements des exportations sont étroitement liés. Un soutien qui est alors nécessaire, dans la mesure où les entreprises françaises disposant de structures financières assez solides pour leur expansion à l'international sont rares. Ainsi, l'approche planificatrice s'exprime aussi à la Caisse centrale : pour André Postel-Vinay, l'État doit jouer un rôle central dans l'économie, sans toutefois se substituer aux acteurs privés.

### *Le temps de l'aide liée*

Tout au long des années 1960, la Caisse centrale, agit essentiellement auprès d'acteurs non souverains et seulement à la marge avec les gouvernements africains naissants. Dans les années 1960 et 1970, la zone d'intervention de la CCCE est globalement la même que celle du ministère de la Coopération (les 14 pays de la zone franc). La Caisse réalise alors, notamment sous forme de prêts, de grandes opérations d'investissement. L'un des instruments dont elle dispose sont

les prêts dits « d'aide liée ». Cette forme d'aide bilatérale sera massive pendant ces deux décennies, en France comme pour les autres bailleurs bilatéraux des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (Badel, 2010).

Mise en œuvre par une loi d'août 1960, l'aide liée consiste à lier aux prêts d'aide bilatérale consentis par la France à des États africains, l'obligation pour ces derniers, dans le cadre de ces prêts, d'importer des fournitures ou de faire appel à des prestataires d'origine soit française, soit de la zone franc, soit du pays d'intervention concerné. Ainsi, au moins 50 % de la valeur ajoutée des produits/services achetés avec ces prêts doit l'avoir été dans la zone franc ; on parle dans ce sens de « clause d'origine ». Les prêts de l'aide liée sont ainsi fournis à des acteurs souverains (États ou organes publics) à des conditions très avantageuses, mais en mettant à leur disposition des produits et services limités et plus chers car non soumis à la concurrence étrangère. Ce sont les emprunteurs qui choisissent avec quelles entreprises ils souhaitent signer un marché.

Cette forme d'aide bilatérale recouvre, dans les années 1960 et 1970, la majorité des prêts de l'aide projet accordés, la part des dons ou autres subventions régressant massivement dans les années 1960, avant de s'accroître dans les années 1980 du fait des ajustements structurels en Afrique. À l'époque, la Caisse n'octroie pas de subventions. La volonté de la direction de la CCCE est d'encourager le développement des entreprises françaises répondant directement aux besoins de l'économie locale ou bénéficiant de débouchés sur les marchés métropolitains ou étrangers. Entre 1946 et 1969, l'aide accordée par la Caisse au secteur privé aura ainsi permis la création ou l'extension de 295 entreprises en Afrique subsaharienne et à Madagascar (CCCE, 1969, p. 54).

L'aide liée, qui n'est qu'une des multiples formes que peuvent prendre les prêts proposés par la Caisse, allie donc ostensiblement aide au développement et retombées économiques pour les entreprises françaises basées en France ou localement. Tout au long des années 1960-1980, on observe ainsi une relative correspondance entre les pays bénéficiaires de l'aide publique française et les principaux lieux d'investissements des grands groupes français en Afrique subsaharienne. L'essentiel du soutien au secteur privé se répercute sur la zone franc, puisqu'en 1960, 90 % de l'aide bilatérale française était concentrée sur cette zone (Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Niger et Sénégal) (AFD, 2011, p. 98).

L'aide bilatérale participe ainsi directement à une politique diplomatique plus large, fondée sur le maintien de l'influence de la France dans ses anciennes colonies africaines et sur les intérêts nationaux de la France comme bailleur de fonds. Pour cela, les flux d'aide doivent être directement liés à des investissements économiques et ce, par une association étroite avec le secteur privé. Cet intérêt se révèle plus visiblement dans la répartition des prêts bilatéraux puisque

les prêts à l'investissement en Afrique subsaharienne et les crédits à l'exportation dans le total des apports bilatéraux (APD et flux privés) passent de 28,3 % à 52,3 % entre 1974 et 1980.

En pratique, c'est un groupe restreint d'entreprises françaises qui en tire le plus grand profit, dans un environnement marqué par une très faible concurrence. Une analyse de la Société d'études pour le développement économique et social (SEDES) en 1982 a ainsi évalué les taux de retour de l'aide octroyée par la France à la fin des années 1970 : FAC (successeur du FIDES) 67 %, CCCE 76 %, prêts du Trésor 100 % (Marchesin, 2011, p. 41). À titre d'exemple, sur 100 francs versés par la CCCE, 76 francs reviennent à des intérêts économiques implantés dans la zone franc. L'aide liée permet à un petit groupe d'entreprises françaises, spécialisées dans les travaux publics, l'ingénierie, les matériaux de construction ou les télécommunications, mais aussi l'exportation de biens de consommation, de prospérer en Afrique. D'autant plus que les secteurs des infrastructures et de l'équipement sont des secteurs prioritaires de l'aide au développement tout comme de la politique de soutien aux exportations, menée par le ministère des Finances. Pour ne citer que quelques exemples : EDF, France Télécom, Bouygues, Grands Moulins de Paris, mais aussi de nouvelles entreprises en plein essor comme Dassault, Bolloré, Alcatel-Alsthom, Thomson ou Matra<sup>1</sup>.

La volonté de la CCCE, de promouvoir l'essor du secteur privé, trouve ainsi sa pleine mesure auprès d'entrepreneurs français et non d'entreprises africaines. La Caisse construit également de fortes relations avec le secteur privé au travers de Proparco, la filiale « banque d'affaires » de la CCCE, créé en 1977. La création de Proparco a pour objectif la mise en place de projets conjoints avec des investisseurs français, des pouvoirs publics africains et l'accompagnement d'entreprises françaises peu familières avec l'Afrique. Pour cela, la banque crée une représentation à Abidjan et une à Douala. Elle intervient alors essentiellement dans l'agro-alimentaire (sucre, coton, huile de palme) et l'industrie (AFD, 2011, p. 98). Mais la filiale démarre très doucement ses activités et ce n'est que dans les années 1990 qu'elle s'impose véritablement comme interlocuteur du secteur privé.

On retrouve ainsi au travers de ces deux instruments d'intervention, l'aide liée et la création de Proparco, le triptyque « État-banque-entreprises exportatrices », notamment dans le domaine des infrastructures, qui fait la spécificité du dispositif français d'aide.

.....  
1. Source : entretiens. Voir aussi Dozon (2003, p. 261).

## La mise sous pression d'un modèle : les années 1980 et la crise de l'aide

À partir des années 1980, on assiste néanmoins à une mise sous pression croissante du modèle économique protectionniste français et à une crise de la politique d'aide au développement à l'échelle internationale.

Avec la crise de la dette et l'abandon de l'attribution de prêts à la majeure partie des pays du champ, la Caisse centrale développe ses prêts au secteur privé, ses prises de participation *via* Proparco, ainsi que ses opérations dans les pays à revenu intermédiaire. La mise en place des plans d'ajustement structurel établit de nouvelles lignes d'intervention de la Caisse centrale jusque dans les années 1990. La part de l'aide « hors projets » (financement des déficits) est en constante augmentation tout au long de la décennie des années 1980. Ce qui ne l'empêche pas de continuer à financer des investissements productifs, parfois à la charnière de l'ajustement structurel, comme toutes les actions de rénovation ou de remise en route d'entreprises en difficulté. Pour compenser la carence des entreprises publiques et des banques de développement, le soutien à l'initiative privée devient logiquement une priorité, qui plus est emblématique de la vogue des mécanismes de marché, qui caractérise le programme d'ajustement.

Tout au long des années 1980, la Caisse accroît ses engagements dans le secteur de l'équipement public, ce qui arrange de nombreuses entreprises françaises du secteur, qui prennent par ailleurs une part active aux politiques de privatisations et de restructurations d'entreprises publiques africaines (dans les télécoms, l'exportation de matières premières, etc.). Les entreprises du secteur des grands travaux publics (infrastructures aéroportuaires, portuaires, ferroviaires etc.), des télécommunications, des équipements d'adduction d'eau, sont celles qui bénéficient encore le plus des prêts de la Caisse. Le secteur productif reste en moyenne le premier secteur d'intervention (56 % des engagements de la CCCE entre 1981 et 1990). Mais le souci d'éviter les « *éléphants blancs* » allié à la diminution de l'aide-projet se traduit par une réduction du nombre de projets financés : quelques centrales électriques et cimenteries, des exploitations minières (le cuivre au Zaïre et l'uranium au Niger).

Les débats sur les effets négatifs de l'aide liée émergent dès les années 1980, en particulier à la suite des premières études révélant les surcoûts engendrés pour les pays aidés par l'absence de concurrence dans ces projets bilatéraux. Ce questionnement intervient également dans un contexte marqué par la remise en cause de l'efficacité des politiques de développement et de la multiplication des travaux sur ses effets faibles, voire néfastes dans les pays en développement. Ces révélations poussent de nombreux acteurs du monde politique et du monde de l'aide à se questionner sur le rôle de l'aide (Rist, 1996). Plus précisément, le débat sur l'aide liée et sa dimension non concurrentielle est notamment porté par la délégation américaine au sein de l'OCDE, auprès du Comité d'aide

au développement (CAD). Selon les dirigeants d'entreprises américaines qui font pression sur leur délégation, l'aide liée est un avantage commercial et donc un instrument de concurrence déloyale pour les autres entreprises (ils insistent notamment sur ce point pour les secteurs très concurrentiels des télécommunications, des transports, de l'énergie) (Pacquement, 2015, p. 35). Le lobbying de la délégation américaine est confirmé par une étude de Catrinus Jepma, un universitaire néerlandais, commanditée par l'OCDE en 1991, qui révèle que les opérations d'aide liée engendreraient un surcoût pour les pays en développement allant jusqu'à 20 %. Cela signifie que sur les 100 francs donnés à l'époque, 20 francs ont été « perdus » pour les bénéficiaires de l'aide du fait des prix élevés des équipements/services imposés par les bailleurs de fonds bilatéraux.

C'est dans ce contexte que le CAD jouera un rôle important de « normalisateur » concernant le lien entre crédits aux exportations et aide au développement. Pour renchérir le coût de l'aide liée et la rendre moins « rentable » pour les bailleurs, le CAD modifie les conditions de définition des prêts pouvant être inclus dans la comptabilisation de l'APD, question stratégique pour les pays de l'OCDE. Les travaux du CAD sur l'aide liée et les crédits aux exportations engendrent une surveillance accrue de l'aide au développement (Pacquement, 2015, pp. 236-240).

Différentes étapes conduisent à un « encerclement » de l'aide liée. Le CAD fait adopter de nouveaux principes, selon lesquels un prêt d'aide liée pourra être comptabilisé comme de l'aide au développement uniquement s'il comporte au moins 25 % (à partir de 1985), puis 35 % (à partir de 1987) de son montant sous forme de don. Face à cette nouvelle contrainte, ces prêts deviennent moins rentables pour certaines banques de développement (Pacquement, 2009, p. 265-282). En 1992, les accords d'Helsinki interdisent l'aide liée et partiellement déliée dans les pays les moins avancés (PMA).

Mise en œuvre à partir de 1999, une nouvelle décision du CAD touche la majorité des activités d'aide bilatérale (à l'exception de l'aide alimentaire et de la coopération technique). Ces règles interdisent l'usage de crédits liés (aide liée, protocoles financiers, etc.) avec des pays à revenus intermédiaires de la tranche supérieure et avec tous les PMA. Les actions de l'OCDE, et en particulier les travaux du CAD, conduisent, de la sorte, à une « mise sous pression » de l'aide au développement, par la diffusion de pratiques communes d'harmonisation et d'allocation de l'aide (Contamin *et al.*, 2008, pp. 155-178). Tour à tour, les pays membres de l'OCDE délient leur aide sous l'effet des injonctions du CAD.

Mais la transformation du modèle d'intervention avec le secteur privé de la Caisse n'est pas seulement le résultat d'une adaptation forcée à une pression extérieure. Elle est aussi le reflet d'une transformation des rapports cognitifs au sein de la Caisse, devenue l'AFD en 1998, et du monde des affaires. Si la France a été l'un des derniers pays à défendre le maintien de l'aide liée jusqu'au milieu des années 1990, elle change progressivement de posture.

## Les années 1990 : le temps de la professionnalisation du monde des affaires et du monde du développement

Les travaux de l'OCDE et d'autres organisations font écho à des transformations internes à l'AFD et à un désinvestissement des entreprises françaises en zone franc. Lorsque l'OCDE impose ses normes, « le fruit est déjà mûr pour tomber ». En effet, dès le milieu des années 1980, de moins en moins d'entreprises françaises investissent dans la zone franc pour se tourner vers de nouveaux pays comme le Nigeria ou l'Afrique du Sud, pays dans lesquels la Caisse ne pratiquait pas de prêts liés. Ce changement de pratiques aboutit presque inéluctablement à un déliement total de l'aide en France. Cette décision est prise en 2002 par Jean-Michel Severino, faisant d'ailleurs de la France l'un des pays les plus rigoureux dans l'application du déliement de l'aide, malgré la pression de certaines entreprises, notamment du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), en faveur du maintien de l'aide liée<sup>2</sup>.

Le déliement de l'aide est aussi le résultat de l'imposition d'une nouvelle culture de l'aide, défendue par un nombre croissant d'acteurs, fondée sur la recherche de « résultats », au sens d'une plus grande efficacité de l'aide. La direction de l'AFD, devenue l'opérateur pivot de l'APD française à la suite de la réforme de la coopération de 1998, a elle-même contribué à la diffusion d'un discours sur la faible rentabilité de l'aide liée, en invoquant des critères d'efficacité et de rentabilité de l'aide dès la fin des années 1990. Ce changement d'orientation a été porté par certains économistes et inspecteurs des finances, actifs au sein de l'institution depuis les années 1990 et le début des années 2000, en particulier Jean-Michel Severino, nommé directeur général de l'AFD en 2001, à la suite de son passage à la Banque mondiale, au sein de laquelle il a pu observer la nouvelle politique managériale mise en œuvre par son président James Wolfensohn (1995-2005).

Du côté des acteurs du monde des affaires, le principe du déliement de l'aide a finalement été accepté lorsque les responsables des entreprises concernées ont pris conscience que cela leur permettait d'avoir accès aux marchés de l'aide des autres pays<sup>3</sup>. En effet, les prêts de l'AFD, malgré le déliement, continuent à revenir en majorité à des entreprises françaises (en général pour 70, voire 80 % des appels d'offres)<sup>4</sup>. En 2008 par exemple, 598 marchés ont été attribués par l'AFD pour l'Afrique, pour un total de 498 millions d'euros. Sur ce demi-milliard d'euros, 100 millions ont été attribués à des entreprises locales (soit 20 %), 332 millions à des entreprises françaises (soit 67 %), 13 millions à des entreprises européennes, et 54 millions à des entreprises non européennes (dont

.....  
2. Entretien au sein d'une organisation patronale, octobre 2014.

3. Entretien avec un ancien directeur général délégué d'un groupe de distribution, mars 2014.

4. Entretien avec un conseiller en charge des relations avec les acteurs économiques français à l'AFD, septembre 2013.

28 millions à des entreprises chinoises, essentiellement dans le BTP)<sup>5</sup>. Sachant que les entreprises locales sont souvent françaises, le chiffre de 80 % précédemment mentionné est loin d'être exagéré.

À la fin des années 2000, l'aide liée ne concerne en France que 5 % des montants de l'aide bilatérale et prend forme au travers de deux fonds d'investissements fonctionnant grâce à des subventions : le Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP) et la Réserve pays émergents (RPE), qui prend le relais des protocoles financiers gérés par le Trésor, avec certes des moyens financiers beaucoup plus faibles. La RPE octroie des prêts très concessionnels (avec 35 % de don) pour des projets d'infrastructures dans des pays dits émergents (une vingtaine de pays), alors que le FASEP est un fonds qui subventionne des études d'ingénierie produites par des sociétés françaises sur une zone géographique plus large (une soixantaine de pays y sont éligibles). Entre 2000 et 2015, la RPE a soutenu une centaine de projets dans 27 pays, pour un montant total de 4 milliards d'euros. Entre 2000 et 2015, plus de 300 millions d'euros de dons du FASEP ont soutenu 500 prestations de plus de 200 entreprises françaises, dans 84 pays<sup>6</sup>.

L'impératif d'efficacité et de suivi des directives internationales (notamment du CAD de l'OCDE) n'empêchent pas la conservation de niches pour les entreprises françaises. Que la RPE soit dédiée aux infrastructures et le FASEP aux études d'ingénierie n'est pas un hasard, dans la mesure où ces deux secteurs d'activité sont stratégiques pour les entreprises françaises en Afrique. En outre, ces deux fonds concernent essentiellement les pays africains dans lesquelles les entreprises françaises sont les plus présentes. La RPE est en effet appliquée aux pays à revenu intermédiaire inférieur, ce qui concerne notamment le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigeria. Vitrine de l'expertise française, ces instruments d'aide-projets (et non de grands contrats) concernent essentiellement les groupes industriels et les PME du domaine de l'ingénierie. Néanmoins, les montants alloués à ces fonds sont sans commune mesure avec ceux qui revenaient à l'aide liée et il serait erroné de parler de maintien de privilèges pour les entreprises françaises.

## **Les nouvelles formes d'intermédiation entre l'AFD et les entreprises : la fin du face-à-face franco-français**

Quelles sont les conséquences de ces changements sur les relations entre l'Agence et le monde des affaires ? Depuis les années 1990, on observe une remodelisation des rapports de pouvoirs entre les hommes d'affaires, d'une part, et les hauts-fonctionnaires et hommes politiques français, d'autre part, au travers d'une distanciation, voire distorsion croissante d'un certain nombre de leurs

5. *La Lettre du CIAN*, site internet du CIAN, septembre-octobre 2009, p. 3.

6. Note du Trésor sur « L'aide-projet », 2015, <http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/413938>

liens. Les dirigeants d'entreprises jugent de plus en plus souvent les institutions publiques « mal informées » sur les marchés porteurs en Afrique situés hors de la zone franc, et les modes d'interventions publics sont eux perçus comme « inefficaces » et « inadaptés » aux besoins changeants du monde de l'entreprise<sup>7</sup>.

En parallèle à leurs habituels interlocuteurs du ministère des Finances, des Affaires étrangères ou de l'AFD, les cadres d'entreprises font de plus en plus appel à des cabinets de conseils privés ou à des organismes d'accompagnement spécialisés dans les exportations à l'international. C'est dans cette logique que l'AFD a adopté une posture proche de l'intermédiation et du conseil. Le renforcement des relations directes avec le monde des affaires passe par des rapports plus égalitaires et fondés sur des échanges et consultations régulières.

Les années 1990 sont aussi marquées par une transformation des relations entre le monde des affaires et le monde du développement, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Ces nouveaux rapports de pouvoir sont le reflet d'une professionnalisation de ces deux mondes qui a, à son tour, conduit à une « normalisation » de leurs relations, dans le sens d'une prise de distance. La multilatéralisation de l'aide au développement a favorisé l'essor de relations et la circulation des savoirs entre bailleurs de fonds bilatéraux et institutions financières internationales. Les acteurs évoluent dans des configurations de moins en moins franco-françaises mais de plus en plus complexes. Les nouvelles formes d'intermédiation entre le monde des affaires et son environnement direct ne passent plus seulement par les hautes administrations et institutions publiques mais par des réseaux multiples, dépendants mais aussi concurrents, qui associent désormais acteurs publics et privés, à l'échelle française et internationale. D'ailleurs, dès les années 1980, la Caisse intervient de moins en moins seule sur des projets, mais en cofinancement avec la Banque mondiale ou la BEI. Sur le terrain, les hommes d'affaires ne consultent plus seulement les acteurs français comme les directeurs d'agences de l'AFD ou les ambassadeurs français, mais s'adressent aussi ailleurs, auprès de cabinets de conseils anglo-saxons ou d'ambassades étrangères.

L'AFD et Proparco modifient aussi progressivement leurs outils d'intervention et de relation avec le secteur des affaires. On assiste à un essor des activités de Proparco dans les années 1985-1990. Son champ d'intervention est élargi à la totalité du continent africain. Elle diversifie aussi ses modes d'intervention (apports en fonds propres, octroi de prêts) et renforce ses relations avec les milieux d'affaires par la présence de représentants de cet univers dans son conseil d'administration et l'ouverture de son capital à des partenaires privés. On peut citer ici le cas d'Alexandre Vilgrain, président du Conseil français des investisseurs en Afrique (CIAN), membre du conseil d'administration de Proparco depuis 2009. Il en est de même au sein du conseil d'administration de l'AFD. Dans les années 1990, on y trouvait déjà des personnalités phares du monde des affaires français en

.....  
7. Sources : entretiens avec des dirigeants d'entreprises françaises actifs en Afrique.

Afrique (Jean-Pierre Prouteau – ancien président du CIAN et du comité Afrique-Caraïbes-Pacifique du CNPF-MEDEF). Aujourd’hui l’AFD est en relation régulière avec les dirigeants du Mouvement des entreprises de France (MEDEF).

Autre exemple, le Club des investisseurs de Proparco, créé en 1992, qui regroupe autour de la direction générale du groupe des représentants des actionnaires privés de Proparco investis en Afrique. C’est un lieu privilégié d’échange d’informations sur les projets du groupe, sur la situation des pays d’intervention et les risques liés aux investissements. Ce club se réunit régulièrement (en général trois fois par an) autour d’une personnalité du monde économique ou institutionnel/politique. Ce cadre de rencontre sous forme de « déjeuners-débats » est de plus en plus prisé.

Le réseau d’intermédiation de l’AFD passe aussi largement par son réseau d’agences locales, ce qui en fait le plus important réseau des bailleurs de fonds bilatéraux. Le rôle de ses agences locales est particulièrement important, en particulier dans un contexte de relance de la politique de diplomatie économique. Les ambassadeurs français ne sont pas les seuls acteurs à invoquer une mission de « diplomatie économique » en Afrique et font face, voire sont « concurrencés » par les bureaux de l’AFD sur le terrain.

Pour résumer ces derniers éléments, ce qui se dessine depuis les années 1990 et 2000, ce sont de nouvelles formes d’intermédiation entre le monde du développement et celui des affaires français, marquées par une diversification des acteurs en jeu, une internationalisation des activités et une sortie du tête-à-tête franco-français et franco-africain. Aujourd’hui encore, les enjeux économiques traversent largement la politique d’aide au développement (la diplomatie économique en est un bon exemple) mais les rapports de pouvoir entre le monde des affaires et le monde du développement sont désormais plus diffus, les uns servant d’intermédiaires pour les autres, en fonction des situations.

## Références bibliographiques

ADDA J. et M.-C. SMOUTS (1989), *La France face au Sud, le miroir brisé*, Karthala, Paris.

AFD (2011), *70 ans d’engagement pour le développement – De la Caisse centrale à l’AFD*, Cliomédia, Paris.

BADEL L. (2010), *Diplomatie et grands contrats – L’État français et les marchés extérieurs au xx<sup>e</sup> siècle*, Publications de la Sorbonne, Paris.

CCCE (1969), *Rapport annuel d’exercice de la Caisse centrale de coopération économique*, Paris.

COHEN S. et M.-C. SMOULTS (Dir.) (1985), *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.

CONTAMIN B., J. MILANESI et J.-M. MONTAUD (2008), « Les nouvelles logiques de l'aide publique au développement : entre rationalisation, pragmatisme et logiques institutionnelles », *L'Actualité économique*, Vol. 84, n° 2, pp. 155-178.

DOZON J.-P. (2003), *Frères et sujets, la France et l'Afrique en perspective*, Flammarion, Paris.

LICKERT V. (2015), *Un monde en tension, légitimité et légitimation des pratiques et discours du monde des affaires français en Afrique depuis les années 1990*, thèse de science politique, décembre, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

MARCHESIN Ph. (2011), *L'Afrique des nouvelles convoitises*, Ellipses, Paris.

PACQUEMENT F. (2015), *Histoire de l'aide, histoire de l'Agence Française de Développement, recueil de publications et de documents de travail*, document de travail interne à l'AFD, AFD, Paris, juin.

PACQUEMENT F. (2009), « Bâtir des politiques globales : l'aide au développement, source d'inspiration ? », *Afrique contemporaine*, 2009/3, n° 231, pp. 265-282.

RIST G. (1996), *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.



## Résumé des débats de la partie 3

Deux problématiques essentiellement animent les débats : en premier lieu, les enjeux de cohérence, de fragmentation et d'efficacité de l'aide et, en second lieu, les relations de l'AFD avec ses interlocuteurs, notamment ceux du secteur privé, et l'impact de ces relations sur la tension entre intérêts universels et défense des intérêts – économiques – français.

Pascal Gendreau (ancien directeur de cabinet au ministère de la Coopération) souhaite préciser que l'aide liée n'était pas une spécificité de la Caisse, d'autres acteurs français la pratiquaient à l'époque : « *À titre d'exemple, à la direction du Trésor, nous avons une procédure de prêts du Trésor, en dehors de la zone d'intervention de la Caisse centrale, il s'agissait des Protocoles financiers, qui étaient aussi des prêts d'aide liés à de la vente de matériel français.* ». En effet, des années 1960 à 1980 du moins, l'aide au développement était massivement une aide bilatérale dans la plupart des pays de l'OCDE. Laurence Badel profite de cette intervention pour rappeler que dans son ouvrage, *Diplomatie et grands contrats*, elle examine cela en détail : c'est une loi du 13 août 1960 qui vient encadrer l'aide liée en France. Cette pratique d'aide, internationalement usitée, s'impose dès la fin des années 1950 dans un contexte de « *concurrence internationale très vive sur les marchés des pays en voie de développement.* ».

Denis Cassat (un ancien agent de l'AFD), désire également revenir sur l'aide liée afin de préciser le cadre relationnel, distant, voire tendu entre la Caisse et les acteurs du secteur privé jusqu'à la fin des années 1970 : « *La position de Postel-Vinay et de la Caisse était que nous n'avions pas le droit d'avoir des relations avec les entreprises, ni même le droit de les recevoir, ce qui était le cas jusqu'à la fin des années 1970. Nous n'avions le droit de parler qu'aux maîtres d'ouvrages qui, eux, négociaient intégralement, seuls, avec les entreprises. Cela a pu créer une concurrence très forte en Afrique puisque dans certains pays, douze sociétés de BTP françaises étaient installées sur place. Il y a également eu des tensions très fortes entre les entreprises, qui allaient se plaindre à l'Élysée, au ministère de la Coopération, au ministère des Affaires étrangères, au ministère des Finances, et l'AFD à qui elles reprochaient d'avoir choisi un intervenant plutôt qu'un autre alors que nous n'avions rien choisi, puisque c'était le maître d'ouvrage qui choisissait. C'était la règle !* ». Il ajoute par ailleurs qu'il aurait souhaité que les relations, dans les années 1970, entre les ONG ou les associations et l'AFD sur

la lutte contre la faim soient abordées, soulignant que c'est véritablement à ce moment-là, avec la crise de la famine au Sahel, que s'est cristallisé le débat sur ce sujet et que se sont développées les grandes associations françaises actives.

Olivier Ratheaux (ancien agent de l'AFD) poursuit les débats sur l'aide liée en s'interrogeant sur la mise en œuvre réelle du déliement de l'aide : en d'autres mots, n'y a-t-il pas une forme de liaison officieuse avec la diplomatie économique promue par Laurent Fabius : *« L'AFD a vécu dans une certaine ambiguïté par rapport à la mise en œuvre de cette décision, justement du fait de la superposition du thème cher à Laurent Fabius de diplomatie économique. Les opérationnels de l'agence et nos clients et emprunteurs sont constamment dans un contexte d'ambiguïté. On nous dit d'un côté que l'aide est déliée et que nous agissons dans un contexte de concurrence internationale mais dans la pratique, d'un autre côté, tout aussi officiellement, que si une entreprise française peut être favorisée d'une manière ou d'une autre, cela sera très bien, que cela soit au niveau de l'ingénierie en amont ou du choix des entreprises et des fournisseurs. Cette confusion des genres est très coûteuse, en coûts de transaction pour les agents de l'AFD chargés de mettre en œuvre les projets. Je crains, et j'en suis convaincu, que cela ne décrédibilise l'AFD qui se présente avec sa nouvelle virginité comme un bailleur délié. »*. Pour lui, cette confusion des genres pourrait être évitée par une meilleure division du travail. Il donne à ce titre l'exemple du Japon : la Banque de développement japonaise dispose de deux guichets pour les prêts. L'un est non lié, plus avantageux et avec des taux d'intérêts plus bas ; l'autre est lié, plus cher car moins concurrentiel. Les emprunteurs disposent ainsi d'un « menu » dans lequel ils peuvent choisir en fonction de leurs projets et de leurs intérêts. La France peut s'inspirer de cet exemple en distinguant clairement ce qui relève de la promotion des exportations et de l'expertise française, et ce qui relève à proprement parler d'aide au développement.

Pour Véronique Dimier (université libre de Bruxelles), l'aide déliée continue d'être liée : divers moyens, pas toujours légaux, existent pour « *trafiquer les appels d'offres et cahiers des charges* ». Victoria Lickert évoque à ce sujet les chiffres mentionnés dans sa communication sur l'attribution par l'AFD en 2008 des marchés au secteur privé en Afrique. Sachant que les entreprises dites « locales » sont souvent en Afrique des sociétés d'origine française, environ 80 % des marchés seraient attribués à des intérêts français, aujourd'hui encore.

Philippe Bauduin (directeur général adjoint de l'AFD), souligne que certaines précisions doivent être apportées à ce sujet : *« La diplomatie économique n'est pas un moyen de retourner à un favoritisme, au contraire. L'AFD s'astreint à obtenir de ses emprunteurs, souverains ou non souverains, qu'ils se plient aux règles normales de la concurrence. [...] Nous sommes un établissement public français et cela n'a rien de choquant quand, de près ou de loin, lorsque c'est possible, nous participons avec l'Equipe de France d'export à faire valoir des technologies et des savoir-faire français. À l'inverse, lorsqu'une entreprise chinoise*

*ou française est mieux-disante, c'est elle qui remporte le marché. Il n'y a pas de favoritisme* ». Il souligne que l'AFD a introduit en 2013 des clauses environnementales et sociales renforcées dans un certain nombre d'appels d'offres. Ces clauses sont désormais, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, appliquées à tous les marchés. Elles permettent de sélectionner rigoureusement les entreprises mieux-disantes.

François Colas (ancien directeur général de Proparco) revient sur les relations entre l'AFD et le secteur privé dans le contexte postérieur aux années Postel-Vinay. Si ces relations ont plutôt été distantes jusque dans les années 1970, la création de Proparco en 1977 a fortement contribué à les améliorer. Les premières activités de Proparco se concentraient sur les entreprises françaises qui voulaient investir en Afrique. Ce n'est qu'une vingtaine d'années après sa création que ses activités se sont réorientées vers le secteur privé des pays dits du Sud. En ce qui concerne les relations de l'AFD avec les ONG, elles ont été très faibles, jusqu'aux récentes années. Le transfert de responsabilité, entre 2009 et 2010, du financement des ONG du ministère des Affaires étrangères à l'AFD, soit 40 millions d'euros, a instauré un nouveau cadre relationnel entre l'Agence et les ONG.

Les débats portent également sur le rôle des collectivités locales. Pour Philippe Mignaval (ancien agent de l'AFD), l'action internationale des collectivités territoriales et la coopération décentralisée engendrent un accroissement de la fragmentation de l'aide. Il s'interroge sur les conséquences de la réforme régionale sur la cohérence de l'aide. Christophe Mestre souligne que la recomposition territoriale liée à la loi NOTRe a plutôt comme conséquence de remettre en cause les relations de coopération décentralisées avant de les mettre en cohérence avec la politique nationale : il invoque d'un côté, l'autonomie des collectivités territoriales dans la définition de leur politique de coopération internationale et, de l'autre, le manque de cohérence des politiques nationales et internationales d'aide, et ce malgré la Déclaration de Paris. Ces deux processus concourent à plus de fragmentation. Il revient ainsi, selon lui, aux collectivités locales partenaires, notamment dans les PMA, de *« jouer ce rôle de mise en cohérence »* en *« osant avoir un véritable dialogue politique avec leurs différents partenaires. Certains élus ont su jouer ce rôle-là dans les PMA. Comme Simon Compaoré avant d'être ministre d'État, maire de Ouagadougou, qui a fait son propre marché et organisé les interventions de ses partenaires en cloisonnant très sérieusement les choses. Soit d'autres élus qui jouent ce rôle de manière transparente en réunissant leurs partenaires autour d'une table et en développant une politique cohérente. »*



PARTIE 4.  
LES TERRAINS



# « Premiers pas de la Caisse Française de Développement au Cambodge : le microcrédit dans un pays en sortie de crise »

Ron Bevacqua\*

## Introduction

Tous les cinq ans, la Banque nationale du Cambodge (*National Bank of Cambodia* ou NBC) organise au Cambodge le Sommet national pour le développement de la microfinance (*National Summit on the Development of Microfinance*). Le troisième Sommet s'est tenu les 14 et 15 mars 2016. Avec plus de 1 000 participants et un discours d'ouverture prononcé au Palais de la Paix par le premier ministre Hun Sen. L'événement a été l'occasion de saluer les formidables réussites du secteur.

En cette année 2016, la NBC avait toutes les raisons d'être satisfaite des progrès réalisés depuis le premier sommet, organisé en 2006. En tant que régulatrice, superviseuse et promotrice de la microfinance au Cambodge, elle avait présidé au développement d'un secteur dynamique comptant plus de cinquante institutions de microfinance (IMF) proposant une multitude de services sur le marché : tout en étant financièrement viables, elles obéissent à une mission sociale fondamentale et s'adressent à la grande majorité des ménages du pays.

Le secteur de la microfinance cambodgienne a connu un tel essor qu'il s'agit du premier bénéficiaire d'investissements financiers internationaux dans ce secteur jusqu'en 2016, année où le pays a été dépassé par l'Inde – un pays disposant de dix fois plus de clients dans le secteur de la microfinance. La réussite du secteur au Cambodge ne se limite pas au nombre élevé d'institutions de microfinance économiquement viables. C'est également le symbole du triomphe de « l'approche par les systèmes financiers » (*financial systems approach*) imaginée par les fondateurs du mouvement de la microfinance moderne au début des années 1990. Selon leur vision, les institutions de microfinance ne devaient pas seulement agir en tant que banques : elles devaient également être intégrées au sein du système financier général. Pour l'immense majorité des Cambodgiens, de nos jours,

.....

\* Ron Bevacqua est consultant international.

la microfinance et le système financier sont une seule et même chose. Et c'est en grande partie grâce à la NBC que cette situation a été rendue possible.

À l'époque où le concept de microfinance a été introduit pour la première fois au Cambodge, c'est-à-dire au début des années 1990, il aurait été difficile de prédire un tel résultat. Le système bancaire avait été nationalisé au début des années 1960, puis complètement aboli lorsque le gouvernement du Kampuchéa démocratique de Pol Pot avait accédé au pouvoir en 1975. La République Populaire du Kampuchéa qui s'ensuivit était un État socialiste disposant d'une seule banque. Lorsque le système mono-bancaire fut officiellement aboli en janvier 1992, les premières banques du secteur privé commencèrent à émerger : il s'agissait souvent des filiales de banques étrangères ou bien des banques étrangères en coentreprise avec des partenaires cambodgiens. Or, ces nouvelles banques souffraient de grandes insuffisances en matière de gestion, de fonctionnement et de finances. Le blanchiment d'argent, les délits d'initiés, la fraude et les faillites étaient si fréquents au cours des années 1990 qu'il fallut reconstruire le secteur tout entier au début des années 2000.

Par ailleurs, aucune nouvelle banque du secteur privé n'avait pour but de proposer ses services à la population cambodgienne ; parmi ces banques, rares étaient celles qui disposaient de filiales en dehors de Phnom Penh, et ce alors qu'à peine 10 % de la population du pays habitait dans la capitale. À cette époque, 80 % des Cambodgiens vivaient de la terre et, pour la grande majorité d'entre eux, dans la pauvreté. Lorsque les soldats de l'ONU atterrirent au Cambodge, le 9 novembre 1991, l'économie n'était pas encore revenue à son niveau de 1969 (l'année qui avait précédé le début de la guerre civile). Le PIB par habitant était alors évalué à 170 USD, soit pas même 75 % de son niveau de 1969 (Slocomb, 1995, p. 60).

Alors que l'ONU supervisait la transition politique du pays, les principales agences de développement commencèrent à y élaborer leurs politiques et leurs programmes économiques. À la suite des élections de 1993, le gouvernement royal du Cambodge, nouvellement constitué, travailla en collaboration avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), en vue d'établir un Programme national de redressement et de développement du Cambodge (*National Program to Rehabilitate and Develop Cambodia* ou NPRD). Soumis au Comité international pour la reconstruction du Cambodge à Tokyo en mars 1994, ce programme approfondi constituait le premier programme de développement national à part entière.

Le NPRD avait identifié le crédit rural comme l'un des programmes pour lesquels un soutien était nécessaire, bien que le plan d'action pour le crédit rural se concentrât d'abord sur la promotion de micro-entreprises familiales plutôt que sur la production agricole. Il indiquait également qu'aucune subvention ne serait accordée en matière de crédit rural (ou d'intrants agricoles) et qu'il était

souhaitable que la mise en place d'un système financier rural fût une initiative provenant du secteur privé (Teramoto, 2002). Le document établissait ainsi un cadre de développement pour la microfinance au Cambodge. Le Fonds monétaire international (FMI) ouvrit la voie, et d'autres agences de développement bilatérales et multilatérales commencèrent alors à rétablir des contacts avec le pays pour la première fois depuis les années 1960 : le microcrédit allait être l'une de leurs inventions phares.

En réalité, au moment de la publication du NPRD, celle qu'on appelait alors la Caisse Française de Développement avait déjà passé plus de deux années à soutenir les premières tentatives de crédit rural dans le pays.

### Les origines du rôle de l'AFD dans la microfinance cambodgienne

Pour comprendre l'histoire de l'implication de l'AFD dans la microfinance au Cambodge, il nous faut quitter l'Asie pour faire un détour. En effet, tout débute de l'autre côté de la planète, à Conakry, en Guinée. C'est là qu'en 1989, l'ancienne Caisse Française de Développement (CFD), en collaboration avec le Fonds européen de développement (FED), la BAD et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), fait appel à l'IRAM, une ONG axée sur le développement et fondée au Maroc en 1957, pour qu'elle teste le modèle de la *Grameen Bank*. Mis en place sous l'égide du ministère en charge de l'Agriculture et de l'Élevage, le Crédit rural de Guinée (CRG) commence par utiliser l'approche de la *Grameen Bank* sans la modifier.

Dominique Gentil, alors consultant technique en chef de l'IRAM, travaille sur le crédit rural au Niger depuis 1965 et s'était impliqué dans d'autres programmes de crédit en Afrique de l'Ouest, et notamment au Bénin, où les coopératives de crédit et d'épargne sont le modèle dominant<sup>1</sup>. Lui et ses collègues s'aperçoivent bien vite que le modèle de la *Grameen Bank* n'est pas adapté au contexte de l'Afrique de l'Ouest. En s'appuyant sur l'évaluation des emprunteurs, le modèle est révisé : au niveau structurel, le CRG adopte le modèle d'une coopérative détenue par ses membres. Le CRG devient une entreprise à responsabilité limitée en 2001 et rapidement le principal prestataire de services du pays en matière de microfinance. En 2012, son portefeuille de prêts atteint la somme de 12 millions USD et finance 98 000 emprunteurs ; il mobilise alors 12 millions USD à travers des dépôts effectués par 136 000 épargnants<sup>2</sup>.

À cette époque, le contexte particulier de la guerre froide crée au Cambodge un environnement unique : ce sont les ONG internationales qui jouent le rôle habituellement réservé aux Nations unies, à la Banque mondiale et aux agences

.....

1. Échange d'e-mails avec Dominique Gentil, 13 octobre 2016.
2. <https://www.themix.org/mixmarket/profiles/crg> (page visitée le 27 octobre 2016).

d'aide bilatérales. En effet, les gouvernements occidentaux ayant retiré toute reconnaissance diplomatique à la République populaire du Kampuchéa (alors soutenue par l'URSS et le Vietnam) après la destitution de Pol Pot, les agences d'aide bilatérales et multilatérales ne pouvaient plus intervenir au Cambodge. Or, les ONG n'étaient pas soumises à ces restrictions. Une douzaine d'ONG, encadrées par l'opération de secours des Nations unies visant à porter assistance aux réfugiés frontaliers (*United Nations Border Relief Operation* ou UNBRO), s'engagèrent au Cambodge au début de l'année 1982, concentrant leurs efforts humanitaires sur la réponse à apporter à la crise des réfugiés.

Le rôle prépondérant joué par les ONG au Cambodge les propulse à la pointe du développement de la microfinance dans le pays. L'ONG française du Groupe de recherches et d'échanges technologiques (GRET) est à l'époque l'organisation la plus importante mettant en place un programme de crédit en partenariat avec le ministère de l'Agriculture. Le Groupe commence à opérer au Cambodge en 1998, œuvrant au développement de l'agriculture dans les provinces de Kandal, de Kampong Spoe et de Prey Veng. L'un de ses premiers projets visait à réduire la consommation de bois utilisé lors de la production de sucre de palme, en intégrant des fours à meilleur rendement énergétique pour les chaudrons de cuisson. Mais le GRET se rend rapidement compte que, sans accès au crédit, les producteurs ne pourraient envisager l'achat de ces nouveaux fours. C'est en tentant de trouver une réponse à cette problématique que l'organisation favorisa l'émergence de la microfinance moderne au Cambodge.

En janvier 1990, le GRET intègre Pierre Daubert dans son équipe : à l'initiative de celui-ci, une expérience (EXPE I) est menée par l'offre d'un service financier unique adoptant une approche de banque villageoise. Ceux qui empruntaient à la banque villageoise étaient répartis en sous-groupes de cinq personnes et chaque membre garantissait les emprunts des autres. Les premiers emprunts, d'un montant maximal de 30 USD sur dix mois, étaient soumis à un taux d'intérêt de 5 % par mois (taux fixe) et un taux annuel effectif global (TAEG) de 97,7 %. Si bon nombre de personnes estimèrent que ce taux d'intérêt était exceptionnellement élevé, il représentait cependant la première tentative de création au Cambodge d'un programme de crédit rural capable de couvrir ses propres frais<sup>3</sup>.

La phase pilote ayant été jugée convaincante, le ministère de l'Agriculture, en collaboration avec l'Association des femmes du Cambodge (*Women's Association of Cambodia*), établit de manière informelle un groupe de travail sur le crédit. Le GRET est nommé responsable du secrétariat technique (Gentil, 1991, p. 2). Afin de promouvoir davantage le concept, Pierre Daubert invite Dominique Gentil à partager cette expérience.

.....  
3. <http://www.gret.org/2015/03/amret-from-the-cooking-pot-to-development/?lang=en>  
(23 octobre 2015)

Bien que certaines ONG locales et internationales aient auparavant initié des tentatives de crédit rural au Cambodge dès 1990, la date de naissance de la microfinance au Cambodge est celle des 2-4 mai 1991, dates du premier « Atelier sur le crédit rural » organisé par Dominique Gentil au Cambodge.

Au cours de ces trois jours, les participants esquissent les lignes directrices d'un projet de crédit rural. Après le séminaire, on planifie la mise en place d'un test pilote. Dominique Gentil évalue le coût du projet pilote à 661 000 francs (110 000 USD) (Gentil, 1991, p. 12). Le GRET, qui bénéficie du soutien financier de la CFD et de l'ONG française France Libertés, commence à mener ses expériences de crédit rural en suivant les grandes lignes tracées au cours de l'atelier de Dominique Gentil.

Il constitue au sein du ministère de l'Agriculture une équipe consacrée au crédit, composée de quatre personnes et bénéficiant du soutien de deux consultants internationaux (Gentil, 1992, p. 5). Les premières banques villageoises sont créées en août 1991. Le programme est étendu en février 1992 grâce à des financements supplémentaires provenant de l'UNICEF (2013, p. 13). En mai 1992, dix banques villageoises ont été créées, et 16,5 millions de riels (13 232 USD) ont été prêtés à 738 membres de banques villageoises. Le montant moyen des prêts est de 18 USD<sup>4</sup>.

Les premières réussites du GRET encouragent certaines agences de financement à soutenir d'autres ONG de façon similaire. D'autre part, cela influença leur décision quant aux modalités de versement de crédit : en effet, au cours de cette période, les transferts aux banques villageoises (qui comportaient généralement une composante d'épargne) devinrent l'approche dominante en matière de versement de crédit.

## L'AFD au Cambodge : un soutien continu à la microfinance

Suite aux réussites initiales du GRET, l'AFD décide à la fois d'élargir et d'approfondir son soutien à la microfinance au Cambodge. Elle continue à assurer un soutien financier et technique au GRET, qui renomme son programme de crédit rural *Ennatieu Moulethan Tchonnebat* (Crédit rural local – EMT). Elle appuie également le programme de crédit rural d'une autre ONG française, Action Nord-Sud, et finance deux programmes initiés par des ONG non françaises : *Hatta Kaksekar* (Coup de main aux agriculteurs), créé par OXFAM-Québec, et *Seilanithib*, lancée à l'initiative du pôle australien de l'ONG CARE International.

La CFD/AFD finance également ce qui allait devenir l'IMF la plus importante du pays : par conséquent, elle dispose d'une influence considérable sur la direction

.....

4. <http://www.gret.org/2015/03/amret-from-the-cooking-pot-to-development/?lang=en> (23 octobre 2015).

vers laquelle le secteur allait se diriger. Tel qu'il est approuvé en octobre 1992, le projet de l'OIT CMB-92/010 est conçu en vue de fournir un programme intégré de soutien au développement d'entreprises, de formation et de crédit à destination des quelque 140 000 soldats qui allaient être démobilisés entre septembre 1992 et les élections de mai 1993. La mise en place d'agences locales de développement économique (*Local Economic Development Agencies* ou LEDA) – des prestataires de services professionnels et indépendants « *qui permettraient aux Cambodgiens les plus pauvres de profiter des opportunités économiques* » – est au cœur de ce projet (Clark, 2006, pp. 25-26). La réalisation de ce programme, financé à hauteur de 5 245 000 USD par le PNUD et le gouvernement des Pays-Bas et de 613 000 USD par un fonds renouvelable de la CFD, s'échelonne d'octobre 1992 à mai 1994 (Hakemulder, 1997, p. 7).

Toutefois, la charte de la CFD autorisant uniquement le financement de collectivités locales, elle ne finance donc pas d'agences de développement internationales telles que l'OIT. À cette époque, le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) est la seule autre agence internationale directement impliquée dans la mise en place d'un projet, et son partenaire local est le ministère des Droits des femmes. Par ailleurs, l'OIT craint que l'efficacité du projet, voire sa mise en œuvre effective, soit mise en péril par les inévitables changements ministériels qui feraient suite aux élections de 1993, soutenues par l'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge (*United Nations Transitional Authority in Cambodia* – UNTAC). Elle choisit donc de rejeter l'éventualité même d'une réalisation par une agence gouvernementale.

Peu après le début du projet, il est convenu que les LEDA seront rassemblées en une ONG nationale unique. En février 1993, le Conseil national suprême valide la création de l'Association des agences pour le développement économique local (*Association of Local Economic Development Agencies* – ACLEDA). À cette époque, *Khemara* et ADHOC sont les seules autres ONG locales présentes au Cambodge. Les autres programmes de crédit rural s'inspirent de l'ACLEDA et se regroupent en ONG locales, première phase de leur transformation en IMF. L'ACLEDA acquiert par la suite le statut de leader dans le secteur de la microfinance au Cambodge. De nos jours, il s'agit de la plus grande banque du pays.

Outre la mise à disposition de financements directs aux programmes de crédit rural, l'AFD joue à cette époque également un rôle majeur dans la création d'une institution de finance généraliste consacrée au crédit rural. Il s'agit de la Banque du développement rural (*Rural Development Bank* – RDB), établie en 1998. Elle est financée par le budget du gouvernement *via* la Banque de développement asiatique, à hauteur de 10 millions de KHR (2 millions USD), ainsi que par l'AFD, à hauteur de 1 million d'euros. La RDB reçoit plus tard une subvention supplémentaire de l'AFD s'élevant à 900 000 euros, destinée à permettre aux agriculteurs des plantations familiales de caoutchouc de la province de Kampong Cham d'accéder à l'emprunt, ainsi qu'un prêt de 1,3 million USD du Fonds

international de développement agricole (*International Fund for Agricultural Development* – IFAD) en vue de mettre en œuvre son programme de soutien au développement agricole (*Agricultural Development Support Program*) dans quatre provinces<sup>5</sup>.

À l'origine, la RDB est conçue en tant qu'institution faîtière, regroupant l'ensemble des programmes de crédit rural de façon à guider et à superviser le secteur. À cette époque, les programmes de crédit rural opèrent sans base juridique clairement établie. Cela ne pose pas de problèmes tant qu'ils étaient de peu d'envergure, mais bientôt ils mobilisent des ressources financières très élevées ayant un impact sur le quotidien de milliers de ménages. L'ensemble des parties convient qu'une forme ou une autre de supervision et de contrôle est nécessaire pour permettre au secteur de se développer. Cependant, les ONG qui parrainent des programmes de crédit rural redoutent que ce phénomène de centralisation conduise la RDB à exercer une influence trop grande sur la gestion de ces programmes. En 1999, la RDB est ainsi remodelée sous la forme d'une institution financière généraliste, n'assumant aucune fonction de supervision ou de financement au détail.

Il est également décidé que la NBC supervise les programmes de crédit rural en tant qu'institutions de microfinance homologuées. L'AFD joue d'ailleurs un rôle central dans ce processus (cela sera décrit plus en détail dans la partie suivante). Au début des années 2000, ce processus se traduit par un nombre de plus en plus important d'institutions de microfinance homologuées et commerciales, opérant sous la forme d'entreprises à responsabilité limitée : le secteur se transforme peu à peu en une filière beaucoup plus homogène. En 2004, un événement vient renforcer ce processus de transformation : cinq IMF homologuées (Amret, HKL, Sathapana, Seilanithih et PRASAC), associées à deux opérateurs de crédit agréés (Maxima et CREDO), réalisent un projet commun ayant émergé deux années plus tôt, celui de former un organisme particulier visant à défendre les intérêts des acteurs de leur secteur. Il s'agit de l'Association de microfinance du Cambodge (*Cambodia Microfinance Association* – CMA). Bénéficiant d'un financement initial de l'AFD, la CMA constitue des comités visant à soutenir l'essor de la microfinance dans les secteurs de l'informatique, du marketing, du plaidoyer, de la formation et de l'évaluation.

Le soutien de l'AFD au développement institutionnel de la CMA est toujours d'actualité ; en 2015, elle a appuyé la conception d'un plan stratégique détaillé comprenant un plan commercial sur trois ans, ainsi qu'une feuille de route relative à la mise en œuvre des réformes. Cette stratégie couvre les problématiques de gestion financière, de gestion des ressources humaines, de communication et de services.

.....

5. [http://www.cdc-crdb.gov.kh/cdc/socio\\_economic/other\\_crosscutting.htm](http://www.cdc-crdb.gov.kh/cdc/socio_economic/other_crosscutting.htm).

Au milieu des années 2000, l'économie du Cambodge s'est complètement remise des dégâts occasionnés par les trente années précédentes. De nouveaux investissements, qui ciblent tout particulièrement l'industrie textile émergente, favorisent la croissance économique. Le cadre de réglementation et d'accréditation mis en place permet non seulement aux IMF d'avoir accès aux financements d'agences de développement telles que l'AFD, mais également à des instruments d'investissement de microfinance (*Microfinance Investment Vehicles* – MIV) venant du secteur privé, à condition que les IMF démontrent qu'elles sont responsables et éthiques. Avant d'être dépassé par l'Inde en 2016, le Cambodge est le plus grand bénéficiaire de prêts et d'investissements intérieurs de MIV.

Proparco est devenu l'un des investisseurs les plus actifs. Elle accorde un crédit prioritaire de 4 millions USD à Amret (l'ancien EMT du GRET) et 1,6 million d'euros supplémentaires en capital-investissement. Elle octroie un prêt de 5 millions USD à HKL (l'ancien Hatta Kaksekar) et de 10 millions USD à l'ACLEDA.

À la faveur d'un cadre réglementaire stable, d'une situation macro-économique en pleine croissance et d'un accès à des solutions de financement diverses, les IMF cambodgiennes se développent rapidement et de nouvelles institutions intègrent le marché. Le nombre d'adhérents à la CMA augmente fortement. Le ratio moyen de portefeuilles à risque (PAR), soit la mesure des prêts risquant de ne pas être remboursés, qui ne dépasse pas les 1 %, est tout à fait extraordinaire. En effet, on considère généralement qu'un PAR de 5 % est un ratio respectable.

Le secteur résiste sans trop de problèmes aux conséquences de la crise financière mondiale. Le PAR atteint 3,2 % en septembre 2009, un chiffre encore peu élevé par rapport aux normes de la majorité des pays – sauf au Cambodge, où le PAR ne dépassait pas 0,67 % en 2008. On est alors en plein cœur de la crise. La moyenne du PAR, sur l'ensemble de l'année 2009, sera de 2,9 %.

Cependant, la frayerie du milieu de l'année 2009 conduit le secteur à entamer une réflexion approfondie. En août 2009, la NBC, la *Cambodia Microfinance Association* (CMA), la Société financière internationale (SFI) et l'Union européenne (UE) organisent conjointement, à l'Hôtel Phnom Penh, la Conférence nationale sur la « Microfinance au Cambodge dans le contexte de la crise financière mondiale » (*National Conference on Cambodia's Microfinance Amid the Global Financial Crisis*). Au total, 500 participants débattent d'une multitude de sujets, mais c'est le problème de l'endettement, par l'emprunt de plusieurs prêts auprès de différentes IMF au même client, qui concentre le plus d'attention. L'augmentation inévitable des défauts de paiement, due au poids écrasant d'emprunts trop nombreux, entraîne un conflit entre les IMF au sujet des garanties apportées par les clients et la tendance de certaines IMF à ne pas vérifier les antécédents des clients. Les restructurations, rééchelonnements et dépréciations deviennent de plus en plus fréquents<sup>6</sup>.

6. *Cambodian Microfinance*, BWTP Industry Update, No. 2, juillet 2010, p. 5.

L'une des réponses à la crise grandissante de l'endettement est la création du bureau du crédit (*Credit Bureau*), lancé en 2012 avec le soutien de l'IFC. Le constat d'un changement des pratiques des IMF est également fait. Elles ne peuvent plus se contenter d'accorder de nouveaux prêts sans contrôle mais doivent également mettre en place des systèmes de surveillance afin d'éviter une multiplication des prêts, et donc le surendettement. Ce principe du « *do no harm* » (littéralement, « ne pas nuire ») est inscrit dans les Principes de protection du client (*Client Protection Principles*) au cours de la *Smart Campaign*, en réponse aux crises de surendettement qui ébranlent le secteur de la microfinance en Inde, au Pakistan, au Maroc, en Bosnie et au Nicaragua, entre autres, et qui sont la conséquence immédiate de la crise financière.

La crainte de voir surgir un problème de surendettement au Cambodge conduit l'AFD à lancer un programme de 800 000 euros *via* la CMA. Il est, d'une part, destiné à épauler les IMF dans les rapports qu'elles doivent adresser au Bureau du crédit, et, d'autre part, à fournir une assistance technique à dix IMF afin que celles-ci deviennent des institutions certifiées par la *Smart Campaign*, c'est-à-dire mettant en œuvre des politiques et des procédures qui assurent la protection de leurs clients.

Depuis 2010, l'AFD soutient également la diversification des portefeuilles de prêts des IMF, de façon à assurer une meilleure gestion des risques et atteindre les ménages les plus défavorisés. Entre 2010 et 2013, elle a cofinancé un programme de trois ans bénéficiant de fonds de l'UE et destiné à développer des produits de microfinance agricole en collaboration avec cinq IMF au Cambodge, huit IMF aux Philippines et cinq au Vietnam. Mis en place par l'ONG PlaNet Finance, le programme comporte des formations à la gestion financière pour les agriculteurs et un programme d'assistance technique visant à soutenir la promotion de la performance sociale au sein des IMF.

Plus récemment, en 2014, l'AFD a signé avec trois IMF (KREDIT, TPC et *Vision Fund*) des accords de financement pour un montant total de 6 millions USD. Le but était de réaliser des emprunts permettant de doter 25 000 ménages d'équipements solaires. En outre, l'AFD et son unité dédiée au financement des ONG ont accordé une subvention de 750 000 euros à l'ONG française Entrepreneurs du Monde afin qu'elle soutienne son partenaire local, Chamroeun MFI, dans le lancement de son propre programme de microfinance verte. Améliorer l'accessibilité à l'énergie solaire est une réelle nécessité au Cambodge : en effet, seuls 37 % des ménages ont accès au réseau national.

## L'AFD : une approche unique en son genre

Le soutien de l'AFD au développement de la microfinance au Cambodge se distingue à la fois par sa durée et par son amplitude. L'importance qu'elle accorde à la microfinance urbaine, peut-être influencée par l'expérience des coopératives de crédit françaises, est également unique. Néanmoins, les outils qu'elle utilise au Cambodge sont similaires à ceux utilisés par d'autres agences : des outils financiers et non financiers (capital-investissement, subventions, programmes de renforcement des capacités, sessions de formation et, par la suite, garanties et prêts non souverains) destinés à transformer et professionnaliser le secteur.

L'AFD se distingue tout particulièrement des autres agences de financement par son approche visant à créer un cadre réglementaire propre aux IMF. Les succès du secteur n'auraient en aucun cas pu être possibles sans des réglementations qui ont produit de la confiance chez les investisseurs et les déposants et ont, du même coup, encouragé les IMF à se professionnaliser.

Les réglementations ont toujours été une composante clé de l'approche par les systèmes financiers. Si les IMF pouvaient, d'une manière ou d'une autre, être intégrées au cadre réglementaire qui s'applique aux banques traditionnelles, alors elles deviendraient partie intégrante du système bancaire. Mais réguler les IMF au Cambodge et ailleurs est loin d'être gagné d'avance. En effet, si l'on compte une douzaine de transformations d'ONG-IMF en institutions régulées dans le monde entier à la fin des années 1990, ce projet se heurte à de nombreuses hésitations.

Alors que l'approche par les systèmes financiers admet qu'une certaine forme de régulation et de supervision est nécessaire (afin d'intégrer le système financier), bien des pionniers de la microfinance, à cette époque, préconisent une réglementation aussi limitée que possible. Ce qui sous-tend alors ces appels à la prudence en matière de régulation des institutions de microfinance et des prestataires de services qui y étaient associés, est la vision selon laquelle la régulation est un mal nécessaire... et l'on ne manquerait pas d'insister sur le premier terme de cette expression. Les motifs d'inquiétude du pôle de la Banque mondiale, chargé de soutenir la microfinance, le Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (*Consultative Group to Assist the Poor* – CGAP), sont alors les suivants :

- « *Les réglementations peuvent constituer un frein à la concurrence. Ce qui est peut-être encore plus grave, c'est qu'elles peuvent étouffer l'innovation.* »
- « *L'acte de rédiger un ensemble de règles de microfinance implique forcément que le législateur décide, au moins en partie, de la « conception des modèles » : il ou elle prend des décisions concernant le type d'institutions les plus adaptées à la microfinance, et parfois concernant le type de méthodes de prêt, ainsi que les procédures opérationnelles.* » (Christen et Rosenberg, 2000, p. 6).

- « *Pousser les gouvernements à établir des cadres juridiques pour la microfinance [...] risque de mettre en marche un processus qui pourrait résulter dans l'imposition de contrôles en matière de taux d'intérêt.* » (Christen et Rosenberg, *ibid.*, p. 7).
- « *La loi est une matraque qu'un responsable public malveillant pourrait utiliser dès qu'il le souhaite.* » (Christen et Rosenberg, *ibid.*, p. 9).
- « *Les superviseurs des banques, de manière générale, ne sont pas très efficaces lorsqu'il s'agit d'améliorer les organisations qui fonctionnent mal.* » (Christen et Rosenberg, *ibid.*, p. 10).
- « *Une fois qu'une nouvelle fenêtre réglementaire s'ouvrira pour financer les populations les plus pauvres, le superviseur pourrait être mis sous pression pour les remplir absolument [...] en distribuant des permis aux IMF dont les seules preuves de rentabilité se situent dans leurs projections financières pour les années suivantes.* » (Christen et Rosenberg, *ibid.*, p. 15)

Finalement, la mise en œuvre au Cambodge d'un cadre réglementaire propice à l'initiative, tout en étant stabilisateur, a sans doute contribué à faire évoluer les mentalités. En 2003, les mêmes auteurs écrivent dans les Directives de la microfinance (*Microfinance Consensus Guidelines*) du CGAP que « *la microfinance en tant que secteur économique ne saurait réaliser son potentiel réel si elle ne s'inscrit pas dans la sphère des institutions réglementées par des normes prudentielles* » (Christen *et al.*, 2003, p. 26).

À l'époque, cependant, ils craignent, d'une part, que les « législateurs », brandissant la loi comme une « matraque », étouffent l'innovation et la concurrence existant dans le secteur et, d'autre part, qu'ils soient la cible de pressions politiques les forçant à maintenir des opérateurs faibles dans le secteur. Les deux visions semblent contradictoires : les régulateurs protègent-ils les IMF installées de longue date, ou bien permettent-ils à n'importe quelle personne de se lancer en affaires tant qu'elle dispose d'un projet commercial ? Cette vision s'alignait sur le consensus de Washington selon lequel l'implication des gouvernements dans les affaires économiques conduisait inévitablement à des résultats médiocres. Le gouvernement, de toute évidence, n'était pas là pour *aider*.

Alors que le consensus de Washington discrédite l'implication des gouvernements, l'opinion en France semble différente. L'AFD a soutenu la NBC lors de l'établissement du « Cabinet de supervision du bureau pour un système bancaire décentralisé » (*Supervision Office of Decentralized Banking System Bureau – SODBSB*) en 1997, destiné à superviser les opérateurs de crédit (ADB, 1999, p. 3)<sup>7</sup>. Bien que la NBC, à l'époque, ait davantage concentré ses efforts sur la stabilisation du secteur bancaire traditionnel, le SODBSB est conçu tout

.....

7. Asian Development Bank (1999).

spécialement pour gérer et superviser quatre ONG financées par l'AFD (GRET, Seilanithih, Action Nord-Sud, et Hatta Kaksekar)<sup>8</sup>. Ce soutien devança de deux ans la nouvelle loi sur les banques et les institutions financières promue par l'Assemblée nationale au Cambodge.

D'un point de vue conceptuel, le SODBSB s'appuie sur un rapport publié par une autre organisation française, Horus. Cet investisseur auprès d'institutions de microfinance acquiert alors une participation majoritaire dans le programme EMT du GRET. Dans ce rapport publié en août 1998, Horus conclut que la stabilité et la croissance des opérateurs de crédit seront possibles par l'accès aux financements, et qu'à cet effet, les bailleurs de fonds doivent considérer ces investissements comme des risques bons à prendre. Pour cela, il fallait réglementer les opérateurs de crédit.

Le rapport d'Horus souligne que les institutions de microfinance ne sont couvertes par aucune réglementation spécifique dans le projet de loi bancaire. La clause 74(3), ajoutée à la fin du projet de loi en 1996, déclare que les opérateurs de crédit rural pourraient poursuivre leur activité suite à l'approbation de la NBC ou d'un organe désigné par celle-ci. Pour Horus, l'ambiguïté de cette clause, liée à la dépendance des opérateurs à la NBC (qui devait donner son aval), représente un risque trop important. Comme l'indique Horus, « *tant que la NBC exerce des fonctions de supervision sur le secteur financier, les IMF relèvent de sa compétence. La création du Bureau de supervision des IMF au sein de la NBC est ainsi en accord avec le rôle des autorités de contrôle en vigueur.* » (Horus, 1998, p. 9).

Horus propose un cadre réglementaire à trois niveaux pour les établissements de crédit. Selon la taille de l'institution, ces niveaux disposent d'exigences différentes en matière de déclaration et de surveillance prudentielle (Horus, *ibid.*, pp. 14-15). L'objectif général du cadre réglementaire par niveaux est de « *favoriser la professionnalisation du secteur en encourageant les IMF à continuer leur progression vers la conformité plutôt que de punir les situations de non-conformité* » (Horus, *ibid.*, p. 18). C'est une approche des plus françaises : elle considère le gouvernement comme un agent du développement, et non pas comme un simple arbitre caractérisé par sa neutralité. Un tel rôle n'aurait jamais eu droit de cité dans la vision anglo-saxonne sur laquelle reposait le consensus de Washington. Comme nous l'avons vu, celui-ci considère le gouvernement, de manière générale, comme un mal nécessaire qu'il convient de maintenir à distance, plutôt que comme un partenaire du développement.

La nouvelle loi bancaire est finalement votée par l'Assemblée nationale en novembre 1999, et le cadre de réglementation et d'homologation des IMF est établi par la NBC en janvier 2000 en se basant sur cette loi. Le premier programme à recevoir une homologation est EMT, le programme novateur du

.....  
8. Le bureau fut créé par les Prakas No. B 8-97-129 PK.

GRET. En 2000, il se transforme en entreprise à responsabilité limitée avec pour actionnaires le GRET et l'investisseur social Solidarité internationale pour le développement et l'investissement (SIDI). L'année suivante, il est homologué par la NBC sous le nom d'Amret IMF. Proparco et La Fayette en deviennent de nouveaux actionnaires<sup>9</sup>.

Au-delà de la transformation des ONG en IMF, les premières années du nouveau millénaire furent marquées par la montée en puissance de la microfinance au niveau international. En 2004, le G8 adopte les « Principes clés de la microfinance ». Un an plus tard, les Nations Unies déclarent que 2005 serait l'« Année du microcrédit », reconnaissant ainsi le rôle crucial que celui-ci pouvait jouer dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). 2005 est également l'année où *Vision Fund Cambodia* reçut la dixième homologation IMF délivrée par la NBC.

Afin de célébrer ces réussites, la NBC déclare que 2006 serait l'« Année de la microfinance » au Cambodge. Elle organise ainsi sa première conférence nationale destinée à faire connaître davantage ce secteur aux niveaux national et international, et accroître la mise à disposition de fonds. Plus tard au cours de cette année, le 13 octobre 2006, le Professeur Ole Danbolt Mjøs, président du Comité norvégien du prix Nobel, annonce que Muhammad Yunus et la Grameen Bank reçoivent le prix Nobel de la paix. Le Comité du prix Nobel décrit la microfinance comme une contribution à la paix et à la réduction de la pauvreté. À cette époque, le Cambodge est devenu, contre toute attente, l'un des exemples phares de l'impact positif que la microfinance peut avoir.

## Enseignements du soutien de l'AFD à la microfinance au Cambodge : ce qu'il faut retenir

Au troisième Sommet national sur le développement de la microfinance au Cambodge qui s'est tenu en mars 2016, le directeur de la CMA a passé en revue les réussites du secteur depuis que la NBC a délivré sa première homologation à une IMF, il y a quinze ans de cela :

- 59 IMF, avec 1 348 bureaux situés dans chaque district des 25 provinces, employant 26 265 personnes ;
- 3,2 milliards USD de prêts en cours, accordés à 2,04 millions d'emprunteurs, dont 78 % de femmes, avec un PAR de 0,7 % ;
- 1,5 milliard USD en dépôts sur 1,5 million de comptes ;
- un total des avoirs combinés s'élevant à 3,611 milliards USD à la fin de l'année 2015, et 133 millions USD en bénéfice net.

9. <http://www.gret.org/2015/03/amret-from-the-cooking-pot-to-development/?lang=en>

Lorsque l'AFD commence à soutenir la microfinance au Cambodge, la moyenne des dépenses mensuelles des ménages dans les régions rurales est seulement de 240 298 riels (98 USD), et 31 % des résidents ruraux n'avaient jamais achevé une année entière de scolarité. Le secteur financier classique était constitué d'acteurs faibles, inefficaces, corrompus, qui n'avaient aucun intérêt à s'adresser à la majorité de la population. Aujourd'hui, le Cambodge n'a pas seulement acquis une maîtrise de ce secteur complexe qu'est la microfinance : il a également exporté ses experts et ses IMF dans d'autres pays de l'Asie du Sud-Est.

Le développement réussi de la microfinance au Cambodge (un cas unique au monde) tient en grande partie à la durée et à l'amplitude du soutien de l'AFD, mais également à son approche et à ce qu'elle considère comme important. Si l'on se penche sur l'engagement de l'AFD au Cambodge depuis le début de son action, le plus important pour obtenir des résultats positifs a été de se concentrer sur le développement institutionnel/organisationnel sur le long terme, ainsi que la volonté de prendre des risques. Nous présentons *infra* les enseignements tirés de cette expérience.

### *L'importance des institutions*

La microfinance est une activité complexe : un fonctionnement efficace implique de considérer les IMF comme des organisations humaines complexes. Le personnel associé qui interagit avec les clients est appuyé non seulement par l'équipe de gestion des opérations, mais également par les équipes en charge des finances, des risques, des ressources humaines et des systèmes informatiques. Selon la nature de l'activité et les sommes d'argent impliquées, la réussite d'une IMF repose également sur des contrôles internes fiables et une gouvernance transparente et de grande qualité.

Un soutien d'ordre financier peut fournir à une IMF les ressources dont elle a besoin pour construire cette compétence, mais ce soutien ne lui permet pas d'acheter du temps. Le développement organisationnel est un processus évolutif. À l'origine, les fournisseurs de crédit étaient des organisations relativement basiques. Ce n'est qu'après le passage de la banque villageoise à une gestion centralisée des finances, au milieu des années 1990, qu'ils commencèrent à se développer. Les exigences de la charte CFD/AFD, qui prévoyait la création de l'ONG ACLEDA et encourageait les autres fournisseurs de crédit rural à faire de même, contribuèrent à ce processus de développement institutionnel. Les exigences par niveau, qui permettaient d'obtenir différents statuts juridiques définis dans le cadre réglementaire, y contribuèrent également. L'ajout d'une nouvelle homologation relative à la mobilisation des dépôts, délivrée à huit IMF depuis 2005, a continué à stimuler leur développement organisationnel.

Bien que les interventions de l'AFD ne s'inscrivent pas forcément dans un dessein plus large, elles ont ouvert la voie, au fil des années, à la transformation des

fournisseurs de crédit rural en IMF, et finalement en banques. Sans ce processus de développement organisationnel, le secteur n'aurait jamais pu atteindre le même niveau de croissance, ni gérer les ressources aussi efficacement à une telle échelle.

De nos jours, le développement organisationnel, avec toutes les difficultés et les complexités qu'il comporte, attire beaucoup moins l'intérêt des agences de développement. Il s'agit en effet d'un processus souvent frustrant, parfois problématique, et qui prend toujours davantage de temps que prévu. C'est une entreprise risquée. Mais comme le montre l'exemple de la microfinance cambodgienne, il est possible pour des institutions viables de s'inscrire dans la lignée des programmes de développement, tout en privilégiant les évolutions et l'innovation. La création d'institutions est en effet une démarche importante.

### *Les institutions gouvernementales sont d'une importance capitale*

Les institutions de financement du développement, quand bien même elles se consacrent à la création d'institutions, se limitent généralement au soutien d'institutions financières. Cela est peut-être dû au fait que ces institutions sont celles qui comprennent le mieux le domaine de la finance. Cependant, il existe d'autres institutions importantes, et tout particulièrement les institutions gouvernementales.

Sans la Banque nationale du Cambodge, qui permet de réguler et de superviser les IMF de manière crédible, le secteur n'aurait jamais connu la même croissance. La croissance est uniquement rendue possible lorsque l'ensemble des acteurs impliqués (emprunteurs, épargnants, employés, investisseurs, et même les personnalités politiques) ont confiance dans la bonne gestion de l'ensemble du système : c'est à la NBC de s'assurer que tel est le cas.

La NBC a commencé à recevoir un soutien de la Banque de Thaïlande en 1992 ; en 1994, le FMI est entré en scène et a réitéré son soutien de manière intermittente depuis lors. L'AFD a soutenu la NBC dans le développement d'une capacité de régulation des IMF. La NBC a également reçu un soutien technique de l'ADB avec le premier Plan stratégique pour le secteur financier (*Financial Sector Blueprint*) en 2000-2010, et elle continue à recevoir actuellement une assistance dans le cadre du Plan stratégique 2010-2020.

Il est rare que les agences de développement de la finance soutiennent à un tel degré le développement institutionnel d'une agence gouvernementale, en particulier les agences sans activités de trésorerie et de finances. Le cas de la microfinance au Cambodge montre à quel point ce soutien est de poids.

### *L'importance du temps*

Créer une institution prend du temps, que celle-ci soit chargée de réguler la NBC ou bien les IMF. Il a fallu cinq ans pour que les ONG de crédit rural parviennent au stade leur permettant de se transformer en IMF. Cela a également pris cinq

ans pour faire en sorte que la NBC soit intégralement capable de réguler et de superviser les IMF.

Mais le développement organisationnel est un processus toujours inachevé. Tout particulièrement dans un secteur comptant des millions de clients et gérant l'équivalent de 15 % du produit national brut (PNB), les variations de la demande et les pressions de la concurrence exigent que l'ensemble des parties prenantes (IMF, la NBC, la CMA) évoluent, tout comme les agences de financement qui les soutiennent. Alors que la majorité des agences de développement, de nos jours, parrainent des projets de trois ans qui ont peu de chance d'être renouvelés, l'engagement de l'AFD sur le long terme, ainsi que sa volonté d'ajuster les priorités en se basant sur l'évolution du secteur, a contribué à la réussite du développement de la microfinance.

### *L'importance de la prise de risques*

L'une des difficultés de la conservation d'un engagement sur le long terme, c'est que les déconvenues sont inévitables. Lorsqu'elles surviennent, il peut être tentant de réduire ses pertes plutôt que d'investir davantage et essayer de résoudre le problème.

Le Cambodge a connu une situation de ce type : l'avenir de la microfinance, qui n'en était alors qu'à ses balbutiements, en fut menacé. En effet, lorsque Dominique Gentil retourne au Cambodge en 1994 afin de participer à un deuxième séminaire sur le crédit rural, une grande partie des fournisseurs de crédit révèlent, contre toute attente, des résultats médiocres. Même le GRET, organisme pionnier en la matière, n'échappe pas à ce constat. Entre 10 et 15 % de ses banques villageoises connaissent de graves problèmes de remboursement (plus d'un tiers des membres n'avaient pas remboursé leurs emprunts, des sociétés fantômes étaient apparues et des fonds détournés) et entre 35 et 40 % des banques villageoises connaissent des problèmes de remboursement et de gestion.

Avec un niveau d'insécurité élevé dans le pays, causé par une guerre civile encore en cours, une économie dévastée et une population sous-alimentée et sous-éduquée, les chances de voir la microfinance prendre racine étaient faibles. Et pourtant, malgré des résultats initiaux décourageants, l'AFD (ainsi que les autres agences de financement) décida de maintenir son soutien, ce qui permit aux professionnels de tirer des enseignements de cette situation, et ainsi d'évoluer.

S'engager à créer des institutions, et notamment des institutions gouvernementales, sur une période suffisamment longue pour pouvoir faire face à des défis et les résoudre, voilà le facteur clé de la réussite du développement de la microfinance au Cambodge. Le soutien de l'AFD est un parfait exemple de cette approche : le résultat est une véritable étude de cas démontrant comment une intervention peut conduire à un réel développement.

## Références bibliographiques

ASIAN DEVELOPMENT BANK (1999), *Technical Assistance to the Kingdom of Cambodia for Capacity Building for Rural Financial Services* (Financed from the Japan Special Fund), ADB CAM 33122, septembre.

CHRISTEN R.P., T. LYMON et R. ROSENBERG (2003), *Microfinance Consensus Guidelines: Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance*, CGAP.

CHRISTEN R.P. et R. ROSENBERG (2000), "The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance", *CGAP Occasional Paper*, No. 4, avril.

CLARK H. A. (2006), *When There Was No Money: Building ACLEDA Bank in Cambodia's Evolving Financial Sector*, Springer-Verlag, Berlin et Heidelberg.

GENTIL D. (1992), *Rural Credit Cambodia Mission Report*, GRET, Phnom Penh.

GENTIL D. (1991), *Rural Credit Consultancy Report Cambodia* (22 April-9 May), GRET, Phnom Penh.

HAKEMULDER R. (1997), *Promoting Local Economic Development*, OIT.

HORUS (1998), *Institutionnalisation des institutions de microfinancement au Cambodge : conclusions générales*, août, Paris.

SLOCOMB M. (1995), *The People's Republic of Kampuchea 1979-1989*, Silkworm Books, 2003, p. 93, cité par DESBARATS J., *Prolific Survivors: Population Change in Cambodia, 1975-1993*, Arizona State University, p. 60.

TERAMOTO M. (2002), *Country Study for Japan's ODA the Kingdom of Cambodia*, Japan International Cooperation Agency (JICA).

UNICEF (1993), *Family Food Production in Cambodia*, Fonds des Nations unies pour l'enfance, Phnom Penh.



# « L'AFD en Chine », présentation issue de la thèse « Les usages de l'environnement en politique étrangère – Le cas de la coopération franco-chinoise (1997-2013) »

*Magali Dupetit\**

## Le contexte

L'arrivée de l'AFD en Chine illustre le contexte d'extension géographique et d'ouverture thématique qu'expérimente l'AFD dès le début des années 2000. Au cours de mes recherches sur l'élaboration d'une action de coopération environnementale avec la Chine, j'ai pu mettre en évidence comment le cas chinois a été un véritable laboratoire pour l'Agence. En effet, le lancement de projets à caractère environnemental dans un pays alors en plein développement économique a constitué un double défi pour l'AFD : d'une part, il s'agissait de s'installer sur un terrain vierge et ne correspondant pas aux profils des pays traditionnellement concernés par l'aide et, d'autre part, la Chine a constitué une zone d'apprentissage de nouvelles pratiques de coopération. Plus largement, l'établissement de l'AFD en Chine a transformé l'Agence en bras droit de la diplomatie des affaires globales de la France.

Dans ma thèse, j'ai pu montrer que l'élaboration de la coopération environnementale franco-chinoise s'était fondée sur des dynamiques de recyclages et d'adaptation de pratiques issues majoritairement des registres des politiques d'aide au développement et d'environnement. Outre l'AFD, d'autres administrations ont joué un rôle important dans cette action : les ministères des Affaires étrangères, de l'Environnement, des Finances, le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Il en a résulté une politique au caractère hybride et transversal, avec des particularités instrumentales et administratives spécifiques. La période chronologique retenue était comprise entre 1997, date du premier accord franco-chinois sur l'environnement, et 2013, qui marque la confirmation d'une phase de routinisation des pratiques. En effet, au sein de cette période

.....  
\* Magali Dupetit est docteure en science politique, Sciences Po Paris.

chronologique, j'ai pu identifier trois phases dans le processus de fabrication de la coopération bilatérale : une phase expérimentale puis une phase transitoire et, enfin, une phase de routinisation.

L'AFD est présente tout au long de ce processus. Son positionnement au cours des différentes phases illustre la dynamique de changement qui s'est opérée en son sein depuis ces quinze dernières années. Cette dynamique, lancée sous l'impulsion première de J.-M. Severino, entraîne un basculement des activités de l'Agence vers les biens publics mondiaux et les pays émergents. Je souhaite maintenant vous présenter quelques éléments de cette dynamique à travers le cas chinois.

## **Les étapes du positionnement de l'AFD en Chine**

En 1997, un premier accord franco-chinois est signé. Il met en place une coopération environnementale entre les deux pays. Le FFEM est désigné par le ministère de l'Environnement pour organiser cette coopération. L'AFD n'est pas implantée en Chine ni en Asie à l'époque (excepté l'« Indochine »). C'est l'ADEME qui est alors chargée du projet. L'ADEME ne possède pas plus de compétences ou de réseaux en Chine que l'AFD à cette époque. Cette situation résulte uniquement d'une succession de relations interpersonnelles entre le FFEM et l'ADEME. Quoiqu'il en soit, l'AFD est tout de même impliquée dans le premier programme qui est lancé en Chine en 1999 autour de la thématique de l'efficacité énergétique dans le bâtiment, le programme Habitat. En effet, bien que le FFEM et l'AFD soient deux entités différenciées, le FFEM fait partie intégrante de l'Agence, puisque celle-ci en assure le secrétariat. Plus spécifiquement, l'AFD est l'instance opérationnelle du FFEM. Ce dernier bénéficie ainsi de ses services administratifs, comptables et financiers ainsi que de son réseau d'agences locales.

Le premier programme mis en œuvre en Chine résulte donc d'une dynamique d'expérimentation. Cette dimension de bricolage se retrouve au niveau de la structuration administrative qui gère le projet. En effet, l'ADEME et l'AFD signent une convention en 1999 par laquelle l'AFD « cède » une partie de ses prérogatives à l'ADEME. Cette dernière doit tout de même faire valider systématiquement les contrats signés avec la partie chinoise dans le cadre du programme<sup>1</sup>. Présente aux Comités de pilotage du FFEM, l'AFD prend également part aux décisions et au suivi concernant l'avancement des projets engagés par l'ADEME en Chine.

À partir du milieu des années 2000, la gestion de la coopération passe progressivement aux mains de l'AFD. Ce passage de relais entre l'ADEME, le FFEM et l'AFD se fait en plusieurs années et s'organise autour de quelques modalités marquantes.

.....

1. *Convention de financement N°CCN 1001.01 A entre l'ADEME et l'AFD, 1999, document interne FFEM.*

En 2003, un premier projet en cofinancement avec la Banque asiatique de développement est lancé dans la région du Grand Mékong. Puis, en 2004, un accord d'implantation est signé à Pékin par Jacques Chirac et, consécutivement, l'Agence ouvre un bureau dans la ville. Les modalités d'intervention de l'Agence s'intègrent dans le mandat « Pays émergents – Préservation des biens publics mondiaux ». Pour la Chine, il est spécifié que l'intervention doit se concentrer sur les questions énergétiques (production, réduction des consommations), sur les transports ferroviaires et urbains et, enfin, sur le développement urbain<sup>2</sup>. Ceci constitue le prélude à l'importante évolution des modes d'intervention et des thématiques d'aide de l'AFD. Les années 2004-2005 et jusqu'en 2007 correspondent à une phase de tâtonnements et de bricolage pour l'Agence en Chine.

D'abord, en 2004 la structuration administrative du programme de l'ADEME évolue grâce à la nomination d'un représentant permanent en Chine. L'ADEME ne dispose pas de représentation sur place. Les entrepreneurs qui mènent les négociations institutionnelles et suivent le projet ne sont pas présents sur le terrain en permanence. En outre, les experts techniques français employés sur les chantiers, bien que très présents, n'ont pas la charge de relais institutionnels. Aussi est-ce l'ouverture du bureau de l'AFD qui permet d'envisager une présence institutionnelle permanente en Chine, à la fois pour représenter la partie française et suivre les opérations. Cette disposition est envisagée dans la convention de financement signée entre l'AFD et l'ADEME, sous réserve d'acceptation du Comité de suivi, et fait donc l'objet d'une prise en charge financière par le FFEM. Concrètement, cette personne-relais a été recrutée sous un contrat de volontariat international entre 2004 et 2007 avec l'étiquette du FFEM puis, a été remplacée, de 2007 à la fin du programme, par un agent d'origine chinoise<sup>3</sup>. En fait, cet agent est recruté directement par l'AFD, indépendamment du programme Habitat, comme chargé de mission au sein de l'agence de Pékin. L'objectif de ce recrutement concerne plus le développement propre des actions de l'AFD en Chine que le suivi du programme de l'ADEME. Mais, dans ce contexte expérimental de bricolage, l'agent d'origine chinoise hérite des tâches qui avaient été confiées au volontaire international. En effet, cette charge n'a pas donné lieu à la création d'un poste pérenne au sein de l'agence, la personne recrutée a ensuite poursuivi sa carrière au sein de l'AFD mais dans d'autres pays et d'autres domaines. De plus, après son départ, il n'y a pas eu de renouvellement du poste de volontaire international. Ce recrutement conjoncturel correspond donc bien à la situation de tâtonnement dans laquelle se trouve alors la coopération environnementale franco-chinoise. Lors des entretiens auprès des personnes impliquées dans la gestion du programme, l'importance de cette personne-relais sur place a souvent été soulignée comme facteur déterminant

.....

2. Cf. fiche AFD Pays émergents, 2004, p. 1.

3. Cet agent est toujours en poste à l'agence de Pékin actuellement, il a été interrogé plusieurs fois dans le cadre de l'enquête de terrain.

et indispensable pour la conduite concrète des opérations et notamment pour les relations avec la partie chinoise<sup>4</sup>. Malgré tout, cette configuration particulière a été vécue d'une manière assez difficile par les acteurs qui parlent, d'une part, de problèmes de communication entre institutions différentes, accentués par la distance géographique et, d'autre part, de confusion et de non-crédibilité face aux interlocuteurs chinois<sup>5</sup>. Enfin, du point de vue de la stratégie d'implantation de l'AFD en Chine, cette période d'entre-deux constitue une étape essentielle de bricolage pour la suite des projets de l'agence. En effet, le travail de réseau et l'établissement de premières relations de confiance, élaborés auprès des autorités chinoises, lancés dès 1998 et qui se poursuivent à partir de 2005, permettent de bâtir les fondations des interventions ultérieures de l'AFD en Chine.

En effet, à partir de 2005, le programme de recherche sur la réhabilitation thermique dans les bâtiments publics à Wuhan reflète aussi cette phase expérimentale. Ce programme s'élabore de manière assez autonome par rapport aux avancées de l'ADEME sur le terrain. Il entend, en effet, concrétiser une clause spéciale stipulée dans l'accord d'implantation signé en 2004 (clause « coopération intellectuelle »). La direction Asie de l'AFD à Paris envisage alors de développer une coopération avec la Chine à partir du travail d'un doctorant de l'École nationale supérieure des mines sur un modèle économique d'aménagement urbain<sup>6</sup>. Le choix de ce sujet est entièrement arbitraire et correspond plus à des considérations personnelles (connaissances du directeur de la Direction) qu'à une vraie stratégie d'implantation en Chine. Plus précisément, il s'agit du modèle faisant interagir réseaux de transports et usages des sols avec une signature énergétique et climatique, le modèle *Tranus* d'économie de l'environnement urbain dans les villes « pauvres »<sup>7</sup>. Des premiers contacts sont alors noués dans cet objectif entre l'AFD (la direction Asie envoie un stagiaire en mission en Chine) et les villes de Chongqing et de Wuhan<sup>8</sup>. Le projet est confié au département de la Recherche de l'AFD dirigé au milieu des années 2000 par un sociologue de formation et qui a précédemment occupé des postes de direction au Togo et en Tunisie ; en novembre 2005, une première mission de prospection s'organise autour du projet d'application du modèle *Tranus*. Puis, un chef de projet de l'AFD (qui a précédemment fait ses preuves en Afrique au sein des divisions opérationnelles)

.....

4. Entretiens à la direction des Actions internationales de l'ADEME, à Paris, le 19 juin 2012 et à l'agence de l'AFD de Pékin, le 9 juillet 2012.
5. Entretien au cabinet Térao, à Paris, le 14 novembre 2012.
6. Pour l'ensemble du développement sur le programme de recherche à Wuhan, je me réfère à un entretien avec un ancien chargé d'étude au département de la Recherche de l'AFD, Paris, le 16 décembre 2014 et à la documentation fournie à cette occasion.
7. <http://www.tranus.com/tranus-english>, dernière consultation le 7 janvier 2015.
8. Le choix de ces villes correspond aux décisions des tutelles ministérielles de l'agence en fonction de demandes émanant de l'Élysée à propos de la stratégie de développement de la politique chinoise de la France.

intègre l'équipe et prend peu à peu la tête des opérations. L'équipe se dote également d'un traducteur, celui-là même qui était impliqué dans le programme de l'ADEME. Je passe sur les différentes étapes de négociations et de conception du programme. Je tiens seulement à mentionner que le lien avec l'ADEME se fait également au niveau financier, l'Agence engageant, en 2006, un montant de 60 000 à 70 000 € sur le projet.

À partir de 2006, on remarque une évolution de la configuration d'interaction entre les deux agences : l'ADEME ne possède plus le rôle de coordonnateur mais intervient uniquement en appui financier. Une convention de financement est signée à cette occasion avec l'AFD, ce qui n'est pas sans évoquer la convention signée entre les deux agences dans le cadre du programme Habitat. Cette pratique appartient aux modes d'action de l'AFD et encadre ses relations avec différents partenaires. Elle a donc fait l'objet d'une hybridation : issu du registre des pratiques habituelle de l'AFD, ce type de convention a été adapté au contexte singulier du programme Habitat, puis il est devenu un des traits caractéristiques de l'instrumentation de la coopération. Dans cette période de transition, le rapport AFD/ADEME continue en effet de marquer le processus. Dans le cadre du programme de Wuhan, le montant apporté en 2006 est destiné à soutenir deux éléments de l'action : la rédaction de la « méthodologie de travail »<sup>9</sup> et la conception de l'équipe d'experts spécialisés en réhabilitation thermique dans les bâtiments. Ce dernier aspect constitue le principal apport et la principale influence de l'ADEME sur le programme<sup>10</sup>.

Le programme est officiellement lancé en 2006, il s'achève en 2009. L'objectif était l'établissement d'un programme de recherche franco-chinois sur les questions de réhabilitation énergétique dans la ville de Wuhan. La fin du programme illustre le basculement, dans l'action de coopération, vers un nouveau mode d'instrumentation fortement marqué par les pratiques de l'AFD.

En effet, à partir de 2007, l'implantation de l'AFD en Chine se fait dans le cadre de la politique chinoise de la France. L'Agence est désignée et choisie pour mettre en œuvre la coopération dans les accords bilatéraux signés lors de la visite de Nicolas Sarkozy en Chine autour des questions climatiques et de développement durable. Cette date marque alors l'imposition progressive des pratiques de l'AFD comme mode d'instrumentation privilégié dans l'action environnementale bilatérale.

.....

9. Termes employés par les administrations. Cf. entretien d'un ancien chargé d'études au département de la Recherche de l'AFD, le 16 décembre 2014 à Paris, et la publication AFD (2011), *La réhabilitation énergétique des bâtiments : enjeux et méthodes – Programme de recherche dans la province du Hubei en Chine*, Focales n° 8, Paris.

10. Idem.

Cela se manifeste par la mise en place de projets d'interventions techniques s'appuyant essentiellement sur un apport financier de la France de type prêt ou don. Les modalités d'élaboration de ces projets entrent dans le cadre des procédures propres à l'Agence en respectant le traditionnel cycle de projet. Cette imposition des pratiques de l'Agence se fait progressivement et c'est véritablement à partir de 2010-2013 que l'on peut parler d'un phénomène de routinisation autour de certains modes d'action. Le projet de réhabilitation énergétique à Wuhan lancé en 2011 illustre cette étape. Il s'agit d'un projet d'assistance technique sur le thème de la réhabilitation énergétique de bâtiments publics. Les actions sont coordonnées par les divisions opérationnelles de l'Agence et par le bureau de représentation à Pékin. Ce projet révèle une désignation de l'enjeu environnemental dans la coopération franco-chinoise comme un enjeu de politique d'aide au développement. Il est lancé dans un contexte politique français particulier qui entraîne la renégociation des conditions d'intervention de l'AFD en Chine (fin des bonifications et mandat « croissance verte et solidaire »).

Les modalités de montage de cette action s'appuient sur le cycle de projet classique de l'Agence, ce qui illustre le passage à un mode de traitement de l'environnement routinisé dans la coopération bilatérale. De plus, la signature de la convention de financement en novembre 2011, lors de la visite à Pékin de la ministre de l'Environnement Nathalie Kosciusko-Morizet, marque également l'installation d'une pratique récurrente dans la coopération. Les visites qui encadrent les signatures de prêts représentent désormais des moments diplomatiques constitutifs de la relation bilatérale. Plus largement, enfin, on assiste ici à l'imposition d'un mode d'action spécifique aux bailleurs de fonds internationaux dans le cadre de leurs interventions vers des pays émergents. Ce type d'instrumentation souligne bien la dimension économique de l'enjeu environnemental dans la politique chinoise de la France. L'AFD permet alors l'expression et la concrétisation de cette dimension.

Parallèlement, la structuration générale de la coopération environnementale évolue aussi durant la même période 2007-2013 pour passer d'une phase transitoire à une phase de routinisation. En effet, un poste d'attaché aux problématiques environnementales est ouvert au sein du Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'ambassade. La création de ce poste constitue le prélude à l'établissement d'un Pôle environnement qui regroupe différents services de l'ambassade et l'AFD. Ce pôle contribuera largement à l'assise de l'AFD dans la conduite de la coopération environnementale.

## Conclusion

Ce dernier point permet de souligner l'importance prise par l'AFD dans la mise en place et la conduite d'une diplomatie des affaires globales. À travers le cas de la coopération environnementale franco-chinoise, l'AFD est devenue un véritable « *auxiliaire de la diplomatie française* »<sup>11</sup>. Entre 2010 et 2013, le bureau de l'AFD à Pékin et le Pôle environnement de l'ambassade ont développé d'importantes synergies qui ont contribué à ce positionnement de l'Agence dans la politique chinoise de la France. Pour exemple, le pôle a notamment appuyé le maintien du bureau chinois lors des débats parlementaires de 2010-2011. Il s'est, quant à lui, appuyé sur l'AFD dans l'organisation de la visite de Nathalie Kosciusko-Morizet, en novembre 2011 en Chine (organisation des visites, rendez-vous avec les autorités chinoises). Aujourd'hui, le bureau de l'AFD est intégré au sein des locaux de l'ambassade, ce qui parachève l'illustration de cette dynamique.

Ainsi, pour conclure, si l'AFD a su imposer ses modes d'action traditionnels pour le traitement de l'enjeu environnemental dans la politique chinoise de la France, le cas chinois a aussi opéré comme un laboratoire pour l'AFD. Le développement de cette coopération bilatérale a permis d'accompagner et de faire accepter la dynamique de diversification des thématiques et des modes d'interventions de l'Agence. Aujourd'hui, les nouvelles méthodes qui ont fait leurs preuves en Chine sont à même d'être transposables dans d'autres zones géographiques. En outre, les acquis de la coopération environnementale permettent également de développer d'autres thématiques d'interventions en Chine (questions sociales, patrimoine, résilience).

.....  
11. Expression employée par un agent de l'AFD lors d'un entretien.



# « L'AFD en Amérique latine », aborder les pays émergents, entre biens publics mondiaux et objectifs du Millénaire pour le développement

*Eric Jourcin\**

## Introduction

Je vous propose aujourd'hui un témoignage sur l'activité de l'AFD en Amérique latine, autrement dit un récit sur une période assez récente puisque cette région est la dernière à avoir été couverte par l'Agence.

Je souhaiterais tout d'abord rappeler le contexte historique de cette ouverture, puis m'arrêter sur les configurations, les caractéristiques du processus d'investissement de l'AFD dans une région nouvelle qu'elle ne connaît pas, mal ou de très loin. Ce processus d'investissement d'une nouvelle géographie a été marqué par des itérations permanentes entre les différents types d'activités de l'AFD. Je terminerai par ce qui a été pour nous une composante essentielle, à savoir l'analyse des enjeux de développement en Amérique latine.

## Contexte historique de l'ouverture à l'Amérique latine

En ce qui concerne l'aspect historique, le vrai point de départ a été la création du département Amérique latine et Caraïbes (ALC), en octobre 2009. J'ai eu la chance de faire partie de l'équipe qui a créé ce département et j'y suis resté pendant six ans. C'est donc à partir du moment où est créé ce département que l'on aborde clairement l'Amérique latine comme une nouvelle géographie. Auparavant, nous l'avions approchée de loin, sans y être à proprement parler. Mais avec une présence ancienne dans l'Outre-mer français, et même si l'Outre-mer est un contexte particulier, nous étions déjà un peu présents dans la région. Nous avons aussi été présents, dès 1976, en Haïti, au début des années 1980 dans les petites Antilles, en 1997 en République dominicaine, puis sur le plateau des Guyanes dans les années 2000. Cela ne couvrait toutefois qu'une partie

.....  
\* Eric Jourcin est ancien économiste Amérique latine à l'AFD.

des Caraïbes et restait éloigné de l'Amérique latine. Nous étions donc sur une approche encore très distante de la région.

L'AFD a abordé l'Amérique latine et les Caraïbes avec une nouvelle approche, celle des pays émergents. Mais très vite nous avons constaté que la connaissance que nous avions, au travers de nos actions dans cette zone, était un peu biaisée. Les Caraïbes présentent une spécificité, c'est une sous-région différente de l'Amérique latine. On s'aperçoit très vite qu'il faut isoler les deux sous-régions et lorsque nous élaborons nos stratégies pour la région ALC nous en élaborons deux, une pour les Caraïbes, une pour l'Amérique latine. Nos stratégies doivent être bien adaptées aux caractéristiques de ces deux sous-régions. Car ce qui caractérise d'un côté, les Caraïbes, c'est qu'il s'agit d'une série de petits États insulaires marqués par un ensemble de vulnérabilités, aussi bien géographiques qu'environnementales, économiques et sociales. Ces pays sont notamment très vulnérables aux catastrophes naturelles. Ils le sont aussi au plan économique et social car dépendants souvent d'une seule activité et confrontés au chômage. Leur petite taille est un handicap pour faire face à de nombreux défis. Ainsi, notre activité s'intégrait depuis longtemps dans des mandats de coopération régionale avec les Outre-mer français notamment, et des mandats de zone de solidarité prioritaire (ZSP) avec Haïti qui est un pays très pauvre, un cas particulier. L'Amérique latine restait à découvrir.

On s'en approche avec la création en 2007 d'une agence au Brésil. Mais comme nous l'avons vu pour la Chine, l'ouverture de l'agence au Brésil en était encore à sa phase de tâtonnement : de l'exploratoire, avec un mandat non encore bien défini. Notre approche se fait alors par le biais de la préservation des biens publics mondiaux, et notamment la sauvegarde de la forêt amazonienne, bien public mondial essentiel, pour lequel nous proposons un prêt de 25 millions d'euros. À savoir, qu'un partenariat stratégique franco-brésilien avait par ailleurs été noué en 2006, sans grands résultats.

Nous ne répondions alors absolument pas aux attentes car, pour les Brésiliens, la forêt amazonienne n'est pas un bien public mondial mais leur bien. Par ailleurs, notre proposition d'un prêt de 25 millions était dérisoire au regard des centaines de millions que le Brésil dépense pour la préservation de cette zone. Les propos d'un gouverneur, rencontré ultérieurement sont en ce sens significatifs : *« on ne fait pas des papiers pour des financements d'un montant aussi faible ! C'est le Brésil quand même ! »*

Lors de la création du département ALC, en 2009, la relation entre la France et l'Amérique latine était ténue, tant sur le plan diplomatique que sur celui de la politique et de la coopération, à l'instar d'ailleurs de la relation Europe-Amérique latine. L'Amérique latine s'est sentie délaissée pendant pas mal d'années par l'Europe et la France, en dépit pourtant d'importants liens culturels historiques. En 2012, de nouvelles orientations présidentielles françaises élargissent la relation

avec l'Amérique latine, au-delà des grandes affiches que sont le Brésil ou le Mexique, essor qui a permis de rattraper une partie du retard.

Le contexte est aussi marqué par la crise économique et financière internationale. En 2009, nous sommes confrontés à des enjeux globaux : comment préserver un peu de croissance mondiale, alors qu'elle s'effondre dans les pays membres de l'OCDE ? La zone latino-américaine est, quant à elle, une zone de croissance qui a, pendant une dizaine d'année, surfé sur les prix des matières premières et qui s'est désendettée. Nous comprenons la nécessité de préserver ces îlots de croissance, afin d'éviter, au niveau mondial, les dangers d'une forte chute de la croissance. Cette zone qu'il faut soutenir a la capacité de mener des politiques contracycliques et a, par ailleurs, accumulé des réserves sur le plan macroéconomique. C'est aussi une région avec des pays émergents confrontés à des enjeux très présents dans cette période – ceux de la lutte contre le changement climatique, de la préservation de la biodiversité, de la réduction de la pauvreté et des inégalités. Rappelons que l'Amérique latine est l'une des régions les plus inégalitaires du monde. Il importe aussi d'impliquer davantage la région dans la régulation de la mondialisation et les négociations multilatérales.

Dans ce contexte, la stratégie d'intervention de l'AFD est immédiatement définie par nos ministères de tutelle et s'intègre dans la politique de coopération avec les pays émergents, parfois de grands émergents. Ainsi, pour cette région, nous ne sommes pas dans l'aide au développement ou l'assistance, mais dans des partenariats, la recherche d'intérêts mutuels et de solutions partagées face à des défis communs.

Cette géographie en croissance présente un potentiel important. Elle aspire à s'affirmer sur la scène internationale et est donc ouverte à cette coopération. Pour autant, elle reste aussi une géographie en développement avec d'immenses besoins, notamment en termes d'infrastructures, avec des investissements publics comme privés, n'étant pas à un niveau digne de ce que l'on observe généralement dans les pays émergents. Il y a donc beaucoup à faire face à ces problèmes structurels très importants. Avoir surfé sur les matières premières et la demande chinoise lui a fait connaître un véritable essor, mais tout en créant également une dépendance dangereuse à ces facteurs de croissance. C'est aussi une région où les ressources fiscales sont très faibles et où l'on ponctionne peu, Argentine et Brésil mis à part. Or, qui dit peu de ressources fiscales, dit peu de ressources pour financer l'investissement public, mais aussi des politiques publiques de manière plus générale. Et cela se ressent beaucoup sur la trajectoire de développement de ces pays.

En combinant les deux approches, pays émergents mais pays en développement, on entre dans un mandat que l'on appelle mandat de « croissance verte et solidaire », c'est-à-dire un mandat où l'on cherche à la fois à promouvoir une zone de croissance, mais plus sobre en ressources naturelles et en émissions de

carbone, tout en favorisant, puisque cette région est très inégalitaire, le caractère inclusif de cette croissance et l'intégration sociale.

L'ouverture se fait de manière progressive, avec quelques pays, d'autant plus que nous n'étions qu'une petite équipe d'une dizaine de personnes, loin des 600 agents de la Banque interaméricaine de développement, par exemple ! Nous avons fait alors avec nos moyens et notre forte motivation. Bien que progressive, notre action a été très rapide, d'abord avec le Brésil, le Mexique et la Colombie, ce qui a suffi à lancer un signal fort dans la région. Le département est créé en octobre 2009 et d'emblée des concours sont attribués.

Vous pourriez vous demander pourquoi notre action s'est tournée d'abord vers les gros pays qui en ont *a priori* le moins besoin. C'était une manière de marquer notre arrivée et notre intention de développer un partenariat avec la région latino-américaine. Le Brésil, de par sa taille, était, pour la région, l'émergent par définition. Et aussi le Mexique, pays émergent et très volontariste sur les questions climatiques. Le discours international qu'il tient sur le changement climatique est, à cette époque, assez rare parmi les pays émergents, ce qui a suscité un intérêt très net de notre part. La Colombie illustre aussi ce qu'il est possible pour l'AFD de faire en Amérique latine, où les impacts sont plus aisément perceptibles par les populations. Au fil des ans, se sont ajoutés d'autres pays : le Pérou, l'Équateur, la Bolivie, actuellement l'Argentine, et Cuba, longtemps dans l'ombre. Ainsi se poursuit l'élargissement de nos interventions dans cette zone.

## **Investir une nouvelle géographie : une itération permanente**

Comment cela s'est-il passé ? J'aborde ici le second point de ma présentation sur le processus d'itération permanente.

De par nos contraintes, les annonces faites, les connaissances à acquérir sur ces géographies, l'idéal serait théoriquement un processus linéaire : procéder étape par étape, en s'appuyant sur des travaux analytiques sur la région, son histoire, ses trajectoires, ses enjeux de développement, aller ensuite rencontrer les partenaires, écouter la demande, évaluer les actions que l'AFD et la France peuvent mener en ce sens, élaborer une stratégie d'intervention, puis identifier des projets et des opérations sur lesquels nous pourrions apporter des financements ou de la coopération technique et, enfin, commencer à financer ces projets. C'est un déroulé qui paraît rationnel mais qui est, en fait, statique et totalement inadapté.

La réalité est différente, et je dirais presque heureusement. Une dynamique se crée dans ce genre de situation car il nous faut avancer simultanément sur tous les fronts, tant dans la réflexion analytique, que dans la définition d'une stratégie ou la connaissance de la demande, et faire des itérations permanentes entre ces différents niveaux en les enrichissant au fur et à mesure que nous

avançons. Il faut aussi trouver assez rapidement, là aussi en conjuguant la pression du court terme et l'importance du long terme, des partenaires sur lesquels s'appuyer, notamment d'autres bailleurs de fonds. Or, dans cette région, il n'y avait presque pas de bailleurs bilatéraux, mais surtout des bailleurs multilatéraux comme la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement ainsi que la Banque latino-américaine de développement, la *Corporacion Andina de Fomento* (CAF). Avec la CAF, dès le début, nous avons collaboré de manière efficace, ce qui a permis de nous connecter à l'opérationnel, aux financements. Cette banque régionale de développement reste pour nous, encore aujourd'hui, un partenaire de premier plan. Retenons donc que l'approche doit être dynamique, efficace et visible rapidement, mais également s'inscrire dans la durée.

Ajoutons à cela un complètement indispensable : les leçons du terrain. C'est sur le terrain que l'on fait son vrai apprentissage et parfois des découvertes importantes, qui ne sont relatées nulle part. Ainsi, aucun rapport d'activité, ne mentionne qu'au Brésil, le processus d'instruction d'un projet se heurte à une inertie bureaucratique désastreuse, qui peut durer des années. Nulle part il n'est dit que, lorsque vous gérez l'instruction d'un projet depuis deux ans, l'opération risque très probablement d'échouer sur un point de procédure juridique et que vous devrez alors tout recommencer depuis le point de départ. Il en est de même au Pérou où existe aussi cette lourde bureaucratie qui freine la mise en place des financements. En Équateur, par exemple, l'on est confronté aux réalités politiques et aux tensions entre État central et municipalités. Seul le terrain nous enseigne ces réalités auxquelles il faut faire face.

Mais l'on découvre aussi des choses positives. Ainsi en Colombie la présence française est-elle importante. Beaucoup d'entreprises françaises ont des activités significatives créatrices d'emplois. Nous découvrons que l'Alliance française y compte parmi les plus importantes au monde. Alors que nous critiquons souvent nos modèles de protection sociale ou de services publics, il y a chez nos interlocuteurs un intérêt pour le modèle français et un souhait de nouer des partenariats avec des organismes français pour comprendre comment nous avons mis en place ces modèles.

C'est dans ce contexte que nous avons très vite démarré nos activités et atteint, dès 2010, 1 milliard d'euros d'engagement par an, rythme de croisière conservé à peu près ces dernières années, pour atteindre 2 milliards d'euros, sans doute, dans quelques années. Nous avons réalisé ces engagements au travers de deux types d'appuis complémentaires. Les appuis aux politiques publiques, comme sur le climat au Mexique ou la décentralisation en Colombie puis la protection sociale, et en même temps par le financement de programmes d'investissements dans le développement urbain, le transport ou l'énergie.

Les leçons tirées de ces actions sont, qu'en tant que bailleur de fonds, il faut toujours conserver une vision structurelle à long terme, être attentif aux modes

qui, elles, sont conjoncturelles. En 2010, le Brésil est considéré comme l'eldorado de la région, un super émergent, alors qu'il traverse aujourd'hui une crise profonde, ce qui révèle ses problèmes structurels. On parlait beaucoup du programme *Bolsa Familia*, programme de transferts de revenus conditionnés, qui a beaucoup séduit mais qui masquait en même temps les faiblesses des politiques fiscales, sociales, de santé et d'éducation.

Il faut aussi trouver le bon niveau d'approche. Aborder certains pays au niveau souverain n'est pas toujours évident, comme au Brésil ou au Mexique, où ce niveau se révèle trop élevé. Les aborder directement trop bas, par exemple avec une municipalité, sans avoir contacté le niveau souverain, on risque alors de connaître le calamiteux processus d'instruction des projets. L'AFD doit ainsi aborder les deux niveaux et créer des convergences tant géographiques qu'entre les acteurs, souverains, non souverains, municipalités, entreprises publiques, banques locales de développement. C'est, par exemple, le cas de *Medellín/Antioquia* en Colombie ou de Minas Gérais/État/Municipalités/Banque de développement au Brésil.

Il faut par ailleurs s'adapter aux particularités de chaque pays, cela va de soi. Mais aussi trouver la bonne approche pour le bon sujet : on peut choisir de faire du climat et se rendre compte que le pays n'est pas sensible à la thématique, voire hostile.

L'approche intégrée est préférable à l'approche frontale. Ainsi, l'approche intégrée, en traitant des problèmes de développement urbain, de transport, d'infrastructures, est souvent plus efficace pour aborder la question du climat, qui peut, par exemple, être abordée par le biais d'une approche ville durable ou énergie ; les violences et inégalités peuvent être prises en compte par une approche du transport urbain, le système éducatif ou de santé, le logement social. Certains pays d'Amérique latine développent, d'ores et déjà, des approches intégrées.

Outre les propositions financières, nous devons également mobiliser le savoir-faire français, devenir un acteur de référence visible sur des thèmes qui sont à la fois un enjeu de développement pour le pays et un domaine d'excellence pour la France et l'AFD. Allier les bons outils au bon volume financier. Dans certains pays, comme le Mexique ou la Colombie, existe déjà une forte demande d'appui aux politiques publiques et de financements budgétaires, ce que nous ne devons pas manquer de prendre en compte. Nous avons pu souvent constater que les autorités ou les acteurs locaux savaient déjà ce qu'ils voulaient et avaient repéré des entreprises françaises, des organismes, des administrations avec lesquelles ils voulaient coopérer sans y être parvenus. S'appuyer sur l'AFD permettait alors de faire ce trait d'union, de mobiliser les acteurs français et les compétences recherchées par ces pays.

## Analyser et comprendre les enjeux du développement en Amérique latine

Parallèlement à ces avancées, nous avons aussi capitalisé sur les connaissances concernant le développement en Amérique latine et initié des chantiers de recherche et diverses publications, notamment la publication « Les enjeux du développement en Amérique latine », réalisée en 2014 avec l'Institut des Amériques. Cet ouvrage n'est pas la stratégie de l'AFD livrée clé en main, mais un point de départ, un support aux débats et à la réflexion collective interne, qui nous a fortement mobilisés tout au long de son élaboration. Cela répond également à notre souci d'opérationnaliser la recherche, de mieux la cibler sur nos besoins.

Il y a eu aussi de nombreux autres séminaires thématiques, notamment sur les politiques publiques ou encore sur « l'émergence de la classe moyenne », très éclairants pour situer les problématiques de développement de l'Amérique latine et définir l'activité opérationnelle de l'AFD.

Sur le terrain, ont eu lieu de nombreux événements, organisations d'ateliers de dialogue et d'animation : ville durable, transition énergétique, gestion de l'eau, gestion des déchets, des aires protégées, protection sociale... C'est sur le terrain que se fait vraiment l'implication des partenaires et que la relation bilatérale devient tangible. Nous avons noué des partenariats avec des centres de recherche et des *think tanks* latino-américains.

Pour conclure, je dirais que les trois composantes (financements, coopération technique, analyse/capitalisation) ne sont pas concevables isolément, particulièrement en Amérique latine. Elles doivent entrer en résonance. On peut en donner une illustration avec le cas de la ville de Medellín en Colombie, qui illustre bien ces trois dimensions. L'activité de l'AFD a notamment permis le montage d'une exposition à Paris, en 2011 au Pavillon de l'Arsenal, sur l'« urbanisme social » à Medellín, réunissant dans un même partenariat la municipalité de Medellín, l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) et l'AFD. Cela a permis de valoriser l'implication de la municipalité colombienne et les financements de l'AFD, la relation bilatérale et les partenariats franco-colombiens, la mobilisation de l'expertise française. Cela a donné une image positive de la Colombie à l'international, une illustration concrète du développement urbain intégré dans le cadre de notre mandat croissance verte et solidaire... L'AFD a ainsi contribué à l'évolution de la perception de Medellín, passant de la ville narco-violente à l'exemplarité en matière de développement urbain intégré et inclusif. C'est un bon exemple d'action multidimensionnelle, sur laquelle on peut capitaliser.



## Résumé des débats de la partie 4

Véronique Dimier, qui anime les débats de cette partie, ouvre la discussion avec une question volontairement provocatrice : « À vous écouter, j'ai l'impression que la mission de l'AFD se dilue un peu. Est-ce un facilitateur de coopération, un facilitateur de lutte contre le réchauffement climatique, un agent commercial, une agence de développement, un support politique dans le cadre de la régulation des microcrédits ? Si c'est une agence de développement, qu'est ce qui empêche l'AFD d'intervenir en Grèce ou en Espagne ? ».

Plusieurs membres de l'AFD souhaitent réagir. Pour Fabrice Richy, directeur du département Outre-mer, l'Espagne et la Grèce étant des pays de l'OCDE, ils sont automatiquement exclus de la zone d'intervention de l'AFD, cette dernière n'intervenant que dans les pays inscrits sur la liste du CAD. Par ailleurs, ces deux pays disposent de banques de développement nationales, comme la France par ailleurs avec la Caisse des dépôts et consignations qui est un instrument financier beaucoup plus important que l'AFD. Le rôle de l'AFD est donc forcément différent et vise à aider les pays pauvres et intermédiaires à construire leurs propres instruments de politiques publiques et de développement.

Philippe Bauduin (directeur général adjoint de l'AFD) ajoute, à ce sujet, que les activités de l'AFD dépendent des mandats qui lui sont accordés par ses organes de tutelles étatiques. Seules, ces tutelles peuvent décider si l'AFD peut intervenir en Grèce. C'est donc une question politique. Par ailleurs, l'action de l'Agence doit être priorisée en fonction de ses moyens. Elle ne peut pas intervenir dans tous les pays.

Jean-Claude Lévy (historien-géographe, membre de l'Institut de l'économie circulaire) souhaite rebondir sur la question des mandats, indiquant que ces derniers ne semblent pas toujours être très clairs. Il illustre ce constat en évoquant ses activités avec le ministère de la Recherche en Chine. Ce ministère ne semble pas avoir été consulté lors de la définition du mandat de l'AFD en Chine alors que des centaines de projets de recherches sont menés par des universitaires chinois sur les enjeux environnementaux. Philippe Bauduin répond que l'AFD a travaillé en étroite collaboration avec « le ministère du Plan et le ministère des Finances chinois, les deux grands décideurs quand on est bailleur de fonds et qu'on s'intéresse à ce pays » et qu'il n'a pas pu rencontrer de représentants du ministère de la Recherche.

Philippe Bauduin précise par ailleurs que l'AFD agit selon ses moyens et en fonction des demandes émises par les pays partenaires, citant lui aussi l'exemple de la Chine : « *La Chine est en attente de notre expertise, de notre savoir-faire, de notre capacité technique. Elle va nous chercher sur des projets de financements conjoints, de protection de parcs naturels, sur la prévention de risques industriels, qui sont des travaux de niche. Ils savent que nous ne sommes pas aussi importants que la Banque mondiale et que nous ne pouvons pas mettre un milliard sur la table. Donc ils ajustent les montants qu'ils nous demandent à ce que nous sommes capables de donner, mais ils l'associent à des savoir-faire français technologiques très précis.* ». Fabrice Richy souhaite rebondir sur les remarques de Philippe Bauduin à propos des échelles financières. Il mentionne la différenciation des actions des bailleurs de fonds qui n'agissent pas avec les mêmes moyens financiers et qui n'ont donc pas les mêmes rôles : « *Les fonds structurels européens pour une région comme Mayotte sont de 400 millions d'euros pour les quatre prochaines années. Si vous prenez tous les territoires de l'Outre-mer français, cette somme atteindrait 3 milliards d'euros sur trois ans. Je ne connais pas le montant des fonds structurels européens investis en Grèce mais cela n'a rien à voir avec les échelles financières dont parle l'AFD, avec un milliard d'euros pour quatre ou cinq pays en Amérique latine par an et sous formes de prêts. Les fonds européens sont des dons, non des prêts, de plusieurs dizaines de milliards d'euros. Il y a des instruments comme la BEI, l'équivalent européen de l'AFD, qui mobilise, sur les vingt-sept pays européens, 70 milliards d'euros de prêts par an à des conditions plus intéressantes que les prêts de l'AFD* ». Pour un autre de ses collègues, si l'AFD n'a pas de mandat en Grèce, certains instruments comme les contrats de désendettement et de développement (C2D) peuvent être une source d'inspiration afin d'aider le pays à se désendetter.

# SYNTHÈSE ET CONCLUSION



S'il faut rendre compte de tous les débats, je risque de commettre une injustice à l'égard des collègues qui ont transmis sur la toile le contenu de la conférence et en ont fait une synthèse sur Twitter. En outre, cela est très réducteur par rapport aux papiers présentés, qui évoquent des recherches souvent très longues et très riches. On l'a vu pour le film de Luc Bongrand, nous avons manqué de temps pour entendre les contributions des uns et des autres. Enfin, ce qui a rendu possible de monter ce colloque en trois ou quatre mois ce sont les nombreux chercheurs et historiens ici présents, avec lesquels nous avons des partenariats depuis plusieurs années. Ils ont permis de fonder un socle très solide sur l'histoire de l'AFD, comme le livre de Philippe Oulmont qui a ranimé la mémoire de celui qui a cherché à se faire oublier, l'un des premiers Français de la France libre, Pierre Denis, l'inspirateur de l'Agence Française de Développement. Ces partenariats, il est difficile de les résumer en dix minutes.

Pour contourner cette situation embarrassante, je vais saisir l'occasion de prendre la parole pour vous présenter des images que j'aime bien de l'illustrateur qu'avait choisi le général de Gaulle, Edmond Dulac, pour orner d'icônes symboliques les véhicules par lesquels allait se présenter la France libre, que ce soient ses timbres ou les billets de la Caisse centrale. Edmond Dulac (1882-1953) est un illustrateur français, naturalisé britannique en 1912. C'est l'auteur du phénix qui est repris pour constituer le symbole de ce colloque, et que l'on voit en tête du programme. J'ai essayé d'associer certaines de ses œuvres pour la Caisse centrale aux différentes sessions de cette journée, sans chercher à en couvrir l'exhaustivité.

.....  
\* Chargé de mission histoire à l'AFD.



*L'emblème du colloque, construit à partir du billet de 1 000 francs au phénix.*

Pour ce résumé, Gordon Cumming m'a suggéré, lors de nos échanges, de mettre l'accent sur la résilience de l'établissement. C'est bien ce qu'exprime le phénix, et je vais essayer de suivre ce fil rouge.

Pourquoi cette image me semble-t-elle aussi symbolique ? Une petite digression s'impose. La semaine dernière, j'ai reçu Jean-Edouard Sathoud, un ancien gouverneur de la Banque centrale des États d'Afrique centrale. Je lui ai montré ce billet et il a dit « *Ah le pigeon !* » [Rires]. Ce qu'il a expliqué ensuite : « *Quand j'étais enfant, le pigeon on l'appelait comme ça car c'était un billet que l'on voyait rarement et c'était un signe de prospérité. Et le pigeon, c'est bon !* ». [Rires] J'étais assez étonné ! Et puis la même semaine, une amie de Guinée m'écrit en me demandant de lui envoyer la colombe, ce qui désignait en fait ce billet de 1 000 francs ! Ceci nous rappelle que la symbolique est marquée culturellement, donc d'emploi difficile, ce qui augmente le caractère subjectif de mon propos. Pourtant, les images nous révèlent aussi bien des choses sur notre histoire.



*Esquisse de billet d'Edmond Dulac – collection privée.*

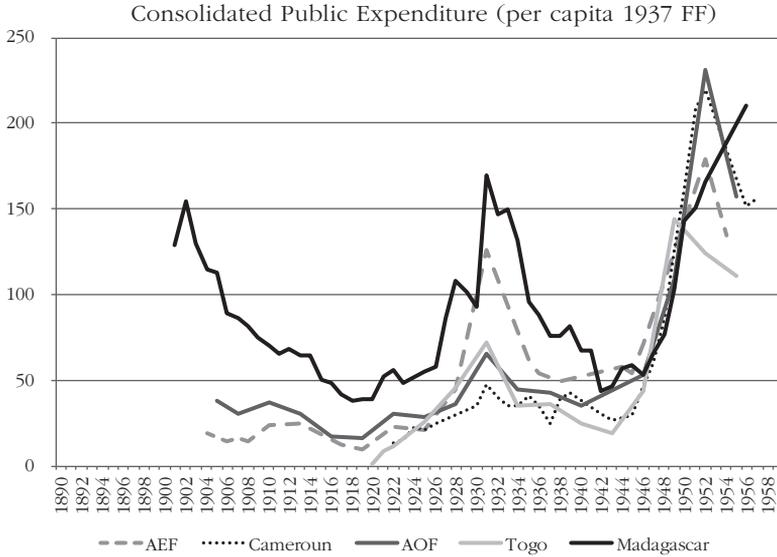
Cette deuxième image, par exemple, représente une épreuve du billet de 100 francs avec la Marianne qui incarne la République pacifiée et ses vertus humanistes, ainsi que l'État de droit. C'est le juste symbole pour cette première table ronde sur les lois. Elle a montré les continuités et complémentarités entre la loi de 1946, qui reste toujours vivante, et la loi de 2014. Conçue en grande partie par la direction générale d'alors, la loi de 1946 façonne non seulement l'activité de l'établissement, mais aussi de l'ensemble de la coopération française. L'esprit de conquête coloniale est loin d'être révolu lors des premières années de la Caisse. Très dense et synthétique, parfois oubliée, cette loi laisse aujourd'hui encore son empreinte sur les politiques françaises. Ce n'est qu'avec la loi d'orientation de 2014 que le dispositif est complété, avec principalement des indications en termes de priorités sectorielles et géographiques.

D'autres tables rondes ont permis de montrer l'importance de ces étapes dans la détermination des activités de l'AFD, que sont les lois ou les normes internationales. Victoria Lickert a parlé de l'importance de l'OCDE dans les normes à respecter et les déterminants et contraintes de l'action de l'AFD.

Entre les deux lois, l'établissement prend un poids croissant dans la politique d'aide au développement de la France, ce qu'illustre le rôle de Jean-Michel Severino, notamment. Plus généralement, l'AFD s'implique de plus en plus dans les processus qui permettent l'élaboration de ces normes et l'on voit bien que les directeurs généraux successifs ont pu façonner les politiques publiques qui animent l'action de l'établissement. Antoine Pouillieute, qui nous a honorés de sa présence ce matin, joua un rôle déterminant dans les réformes de la coopération de 1996-1998 ; mais aussi de la réforme de la BCE, du passage du franc à l'euro. Ce qui a été intéressant, c'était justement de décortiquer, au travers du cas de Jean-Michel Severino, présenté par Gordon Cumming, comment se fait cette influence, cette rétroaction de l'Agence sur les ministères, échelon qui détermine et conditionne les actions de l'AFD.

La preuve de la portée des lois peut être reconstituée à partir de l'inflexion qu'elles impriment. Le laboratoire DIAL conduit un programme de recherche pour reconstituer les finances coloniales. J'en ai tiré un graphique (travail en cours) – avec l'autorisation d'un membre de l'équipe.

**Graphique 3. Le boom consécutif à la Seconde Guerre mondiale, en termes de taille de l'État**



Source : Cogneau D., Y. Dupraz et S. Mesplé-Somps (2016) « Public finances and Investment in the French Colonial Empire 1870-1960 », presentation to the VI Annual meeting of the African Economic History Network, University of Sussex, October, 21-22.

De même que ce graphique montre l'impact financier de la loi de 1946 – qui a en outre eu pour effet d'introduire un financement par subvention en plus des seuls concours par prêts – il sera intéressant de voir si la loi de 2014 se traduit par un redressement de l'APD française. La résilience va de pair avec la capacité de maintenir une contribution financière significative et si possible croissante face à des défis croissants.



Billet d'Edmond Dulac – collection Banque de France.

Cette image, qui figure au verso du billet de 1 000 francs, évoque la reconstruction, à l'origine de l'approche originale mise en œuvre par les filiales de l'AFD. À gauche, la dévastation de la guerre, à droite, la reconstruction. Ce qui est intéressant, c'est que la Caisse a commencé à travailler dans le bricolage. J'ai bien aimé la manière dont Magali Dupetit et Eric Jourcin ont rappelé les conditions dans lesquelles nous avons su « bricoler » récemment encore. Nous restons les artisans d'un métier qui s'industrialise et il y a, dans notre histoire, de nombreux effets d'échelle, tant au niveau local que dans la fabrique des opérations, des échelles aussi au niveau de la clientèle.

L'histoire de l'AFD permet d'explorer le patrimoine génétique de l'Agence, dans l'esprit de faire une généalogie de ses métiers, c'est-à-dire de comprendre ce qui les a rendus possibles et ce qui en fait la caractéristique propre, dans un monde où les normes internationales sont très étendues et influentes, mais aussi où elles sont en pleine reformulation.

Les filiales ont été conçues pour aller au plus près des personnes. On l'a vu au travers du parcours de Thierry Cornaille qui est celui d'un grand banquier d'une banque centrale, qui a ensuite dirigé une Société immobilière où il a eu à connaître, outre les questions techniques liées à la construction et la location de logement, des aspects humains et sociaux, passant ainsi de problèmes techniques à des perspectives politiques. Avant la société immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC), il a eu à connaître des questions encore plus politiques, en tant que responsable de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM).



*Madagascar – vue extérieure d'un bureau itinérant (camion) –  
1963 – Collection AFD.*

Ce qui est intéressant dans son parcours c'est qu'il a pu changer d'échelle, zoomant et dézoomant en quelque sorte par rapport à l'action économique et sociale.

Notre histoire est aussi celle du passage du micro au travers des filiales, au macro, à travers une sorte d'alignement sur la communauté des bailleurs de fonds. C'est dans les années 1990, au moment où le développement humain est à l'ordre du jour, que le lien se distend avec la plupart des filiales. Souvent, parce que leurs missions ont été accomplies, parfois parce que les modes opératoires ont évolué.



*Gabon – 1963 – Collection AFD.*

Je reprends ici les mots de Philippe Bauduin qui parlait de connaissance intime des territoires et des milieux humains. Et derrière ce véhicule tout simple qu'est le billet, Kako Nubukpo nous a montré la technicité qui s'y cachait lorsqu'il a reformulé la problématique de la zone franc.

On essaie de garder cette connaissance intime, notamment au travers de nos agences et par le réseau de Proparco. Il sera très intéressant de décortiquer cela pour les quarante ans de Proparco, l'année prochaine, afin de voir comment nous conservons le lien avec les milieux d'affaires. Qu'il s'agisse des milieux d'affaires en France, comme les a décrits Victoria Lickert, ou des milieux d'affaires en Afrique et sur les terrains. Je retiens en tout cas du discours du président de la BAD, l'importance qu'il attache aux secteurs d'intervention. Il n'y avait que quatre étapes dans cette journée, mais il en manquait sans doute une, qui aurait porté sur les aspects sectoriels car, plus que la diffusion géographique, notre établissement se caractérise par un enrichissement de ses compétences, comme par

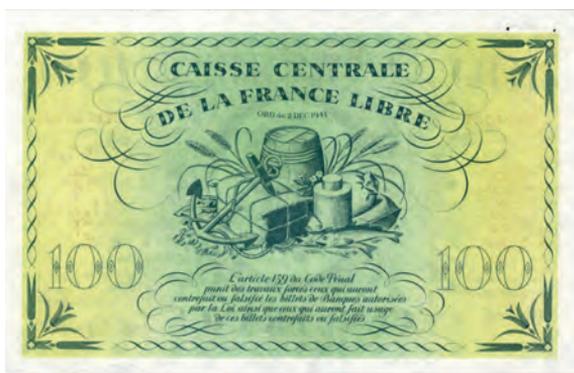
une extension de ses disciplines. C'est un pan important de notre histoire qu'il a justement souligné.

Certaines thématiques, comme celle du logement décent, que l'on n'a cessé de porter au travers de nos filiales, sont désormais reconnues, puisque celle-ci figure depuis 2015 parmi les objectifs de développement durable. De même, la question de la défaillance du marché financier reste d'actualité, pour le moins en Afrique.

Ces évolutions s'accompagnent de métiers nouveaux. Gordon Cumming a mis l'accent sur les qualités de communicant, sur une large palette de nouvelles compétences indispensables pour faire vivre un établissement comme le nôtre.

Il importe de savoir faire l'analyse critique de nos engagements et de la façon dont nous travaillons sur le terrain. Par cette analyse critique nous pouvons toujours progresser – pour moi, l'histoire est un « sport de combat » à destination interne avant tout. À ce titre, je retiens du film de Luc Bongrand, que s'y révèlent les éléments d'une psychanalyse sur un projet financé peu ou prou par des mécanismes dans lesquels nous étions impliqués. C'était certes plus le FIDES et le BDPA que la Caisse centrale, mais quel que soit le lien plus ou moins tenu existant entre la Caisse et le projet de la Sakay, Luc Bongrand montre l'importance de prendre en compte les effets multiples des projets, et la pertinence d'aller jusqu'aux émotions ou à la composante culturelle, par-delà les seuls impacts économiques, de voir comment un projet vit cinquante ou soixante ans après.

Cette approche peut apporter à nos pratiques d'évaluation, qui restent déterminées par un temps bureaucratique (au sens positif), administratif. S'il est très important de documenter ce qui se passe dans ce temps-là, ce que nous apporte Luc Bongrand à travers son regard c'est qu'il y a matière à un débat sérieux qu'il sera important d'avoir, notamment sur nos méthodes. Le projet au cœur de son propos compte moins que la question plus générale qu'il ouvre, celle de savoir comment cela voyage au travers des générations. Nous le devons également à nos partenaires.



*Billet d'Edmond Dulac – collection Banque de France.*



Billets – collection Banque de France.

À la même époque que le projet Sakay, nous avons sur nos billets ces images d'une aventure coloniale. Ce sont des images qui sont assez récentes. La rationalité n'épuise pas les comportements humains : les deux billets *supra* nous rappellent que les colonies étaient pour beaucoup d'abord une aventure... Depuis Pierre Belain d'Esnameux (1585-1637), qui met en place la première « colonie » et trouve la mort à St-Christophe, à Bougainville (1729-1811), navigateur et explorateur français, qui a mené de 1766 à 1769, la première circumnavigation officielle française. Ce sont des collègues qui ont fait éditer et imprimer ces billets. Il s'agit peut-être d'images révolues d'un monde où, comme le disait Pascal Canfin, les politiques se déclinent du Nord vers le Sud. Elles restent des images emblématiques d'un esprit d'aventure qui anime parfois certains des acteurs avec qui nous sommes en relation. Que les motivations soient bonnes ou mauvaises, ou que le lien entre ces acteurs et l'AFD soit formel ou plus subtil, l'important est d'explorer les conditions, comme le proposait Lola Wilhelm, que ce lien se fasse et qu'il soit fécond afin de nous aider à construire collectivement des politiques publiques. Avec les acteurs on peut explorer davantage ces différentes échelles. L'action collective requiert de saisir les liens, pas toujours directs ni identifiables, entre l'histoire des autres acteurs et celle de l'AFD. Qu'il s'agisse de rester auprès des personnes comme l'a évoqué Sadio Soukouna avec le cas des migrants ou d'aller à des niveaux plus macro avec d'autres complexités comme le disait Christophe Mestre sur les collectivités locales, qui fonctionnent avec des réseaux non hiérarchiques et qui établissent de nouvelles relations avec l'écosystème d'aide au développement.



*Billet d'Edmond Dulac – collection AFD.*

Qu'un lien explicite puisse être établi entre les stratégies des divers acteurs n'est pas forcément nécessaire. Un tel lien peut procéder d'évolutions parallèles. Les collègues n'ont jamais exercé leurs fonctions en apesanteur. Au siège comme en agence, ils ont été attentifs aux évolutions des sociétés. C'est l'une des conditions de la résilience de notre établissement.



*Pièces d'un franc et de 50 centimes – Collection AFD,  
constituée par Gilles Chausse au Cameroun, déposée à la Banque de France.*

Ces pièces ont été trouvées dans cet état sur un marché de Yaoundé... Il y en aurait eu également à Madagascar. Ces pièces ont été pensées à Londres, conçues intellectuellement depuis Londres, fondues en Afrique du Sud par le *South African Mint* et diffusées en Afrique centrale et à Madagascar à notre effigie. C'est le reflet de notre patrimoine.

L'extension géographique de l'activité de l'Agence a procédé par vagues successives. L'expansion géographique est un processus amorcé il y a plus de 40 ans, dès 1975. Sur cette carte qui tente, en 2010, de les retracer, la diversité des couleurs illustre bien les nombreuses générations qu'a connues le processus. Il n'y a pas encore de travaux sur les premières étapes, avec notamment Haïti, pays où un travail spécifique sera entrepris.



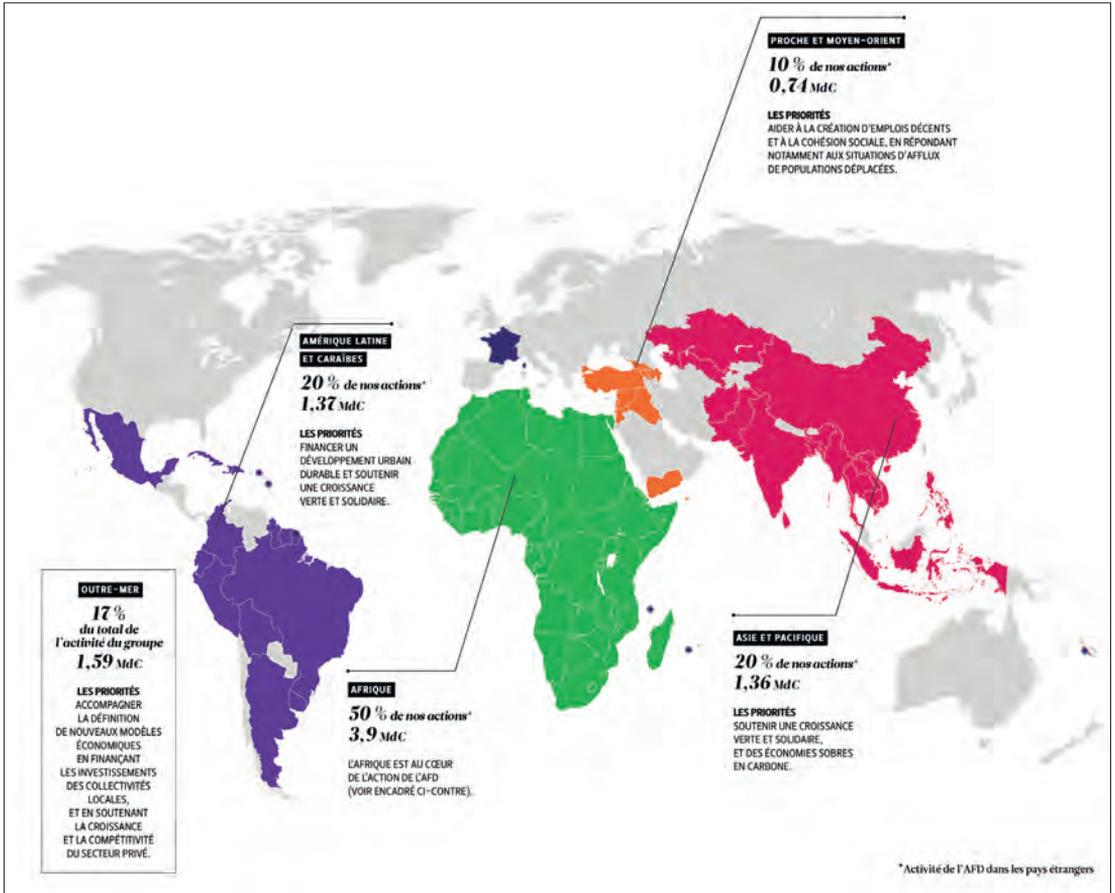
*Carte extraite du livre anniversaire des 70 ans de l'AFD.*

Gardons en mémoire ce que disait Vincent Duchaussoy sur le principe de différenciation de la Caisse sur les terrains, aux différentes échelles géographiques. Sur la phase suivante, du tournant des années 1990, le colloque a permis d'examiner le cas du Cambodge, qui fait penser aux premiers pas en Afrique, autour du crédit. Ron Bevacqua nous a montré dans son étude de cas sur le Cambodge comment l'AFD, récemment implantée dans le pays, a su réutiliser son expertise du microcrédit, acquise depuis ses débuts, dans de nouvelles géographies, par des projets adaptés à leur environnement. La décennie suivante voit l'AFD arriver dans les grands pays émergents, avec deux stratégies qui illustrent bien son adaptabilité, en Chine – opérateur de la diplomatie environnementale –, et en Amérique latine, dans une conjoncture déprimée, où comme nous l'a raconté Eric Jourcin, les premiers pas ont été marqués par les secteurs sociaux.

Est-ce une mondialisation de l'AFD ? Le CICID, cet après-midi, semble devoir marquer un pas de plus... dans cette direction d'un opérateur de politique globale, à la fois plus mondial et plus riche en secteurs, plus interdisciplinaire. Les extensions géographiques ne seront désormais plus que du grignotage. Reste à savoir si le dispositif français, très complexe, reste visible et compréhensible pour nos partenaires et clients. C'est une nouvelle diplomatie qui se met

en place, multidisciplinaire et complexe. Nous avons beaucoup d'efforts à faire pour que cette diplomatie fonctionne de façon ergonomique et civique.

Tous les processus dans lesquels nous sommes impliqués sont longs. La place de l'histoire compte donc tout particulièrement pour analyser ce que fait l'AFD et ce qu'elle fera dans le futur.



Source : rapport d'activité 2016 de l'AFD.



Tout d'abord, après cette journée, je pense que personne ne souhaite que je développe un propos très long.

Il me semble toutefois que je peux proposer quelques conclusions simples.

Cette journée me semble avoir contribué à renouveler les approches de l'histoire de notre établissement. Nous avons eu la chance d'entendre autant de grands universitaires que de jeunes chercheurs, et nous avons pu, en outre, apprécier la contribution du cinéma à la documentation de ces moments structurants ou à la réflexion sur nos pratiques.

Cette fonction semble avoir acquis une certaine maturité. Elle se tient à bonne distance de la fascination corporatiste et de l'autosatisfaction, et il y a désormais une attente vis-à-vis d'un regard différent sur notre mission. Celle-ci s'adresse au long terme, l'évaluation rétrospective nous aide déjà beaucoup à analyser notre contribution, l'histoire peut la compléter de façon originale. À cet égard, l'ensemble des politiques que nous servons peuvent en tirer profit.

C'est pourquoi nous avons établi le lien avec d'autres programmes de recherche et en particulier celui de l'histoire de la zone franc, conduit les trois dernières années sous la direction d'Olivier Feiertag et de Vincent Duchaussoy, qui est parmi nous ce soir.

Ces liens nous rendent plus sensibles à l'importance de rehausser l'attention que nous portons à nos archives, au siège comme en agence. Parmi celles-ci, les films, les documents photographiques peuvent contribuer à une perception plus fine des réalités concernées. Il ne faut pas négliger les matériaux sensibles, et nous allons notamment nous engager dans une campagne d'entretiens pour constituer des archives orales. Beaucoup d'entre vous auraient aimé contribuer davantage, cela n'a pas été possible avec les contraintes de notre programme, vous l'aurez compris. Cette campagne d'entretiens, qui sera menée par la division de la gestion des connaissances, au sein de la direction « Études Recherche et Savoirs », pourra peut-être permettre à ceux qui le souhaiteront de s'exprimer de façon plus détaillée, sachant que nous recueillons scrupuleusement déjà les témoignages écrits.

.....  
\* Directeur général adjoint de l'AFD.

Cette journée a suscité un certain nombre d'attentes. Nous avons reçu la semaine dernière l'un de nos collègues, qui est entré dans le groupe en 1947, Christian Joudiou. Sa carrière a été étonnante et mérite un article. Il venait surtout, à 96 ans, pour être sûr que nous allions bien enregistrer dans nos archives, voire dans les débats de ce matin, que s'il avait été le premier directeur général de la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC), c'est en tant que candidat des Africains, et non pas en tant que candidat de la France<sup>1</sup>. Claude Panouillot, présenté par le Trésor, s'est donc fait récuser au profit de son ancien adjoint. Il faudra lui trouver un poste. Il prendra alors la succession d'André Postel-Vinay, qui ne l'avait pas tout à fait prévu ainsi. Cela en dit long sur la portée d'un témoignage : il met en lumière le contexte d'une succession d'une façon que les dossiers ne révèlent que très rarement.

Par ailleurs, cela a été évoqué, la recherche sur cette histoire, bien que de haute qualité, et très diverse, reste insuffisante. Une approche authentique de l'histoire de l'établissement doit sans doute déborder largement du seul cadre de l'approche par les professionnels (actifs comme retraités) pour prendre en compte non seulement l'histoire administrative mais aussi celle des autres acteurs ; l'intérêt des milieux académiques est donc bienvenu.

Cette histoire ne doit pas s'écrire seulement « par le haut », mais du point de vue de nos partenaires. C'est ce qui a été approché une première fois avec le livre de François Pacquement sur l'histoire de l'AFD en Côte d'Ivoire, mais une telle approche ne semble pas encore susciter beaucoup d'engouement chez nos partenaires, ni dans nos géographies historiques, en Afrique comme en Outre-mer, ni dans les « nouveaux pays d'intervention ». Parmi ceux-ci, il est question de lancer un travail historique sur l'un des plus anciens d'entre eux, Haïti, et Hervé Conan, responsable du département Amérique latine et Caraïbes est précisément à Haïti en ce moment en train d'en discuter. Il est question en outre d'approfondir notre histoire à La Réunion. L'an prochain verra également une opportunité d'approfondir la question de la relation avec le secteur privé, puisque nous allons commémorer les 40 ans de la création de notre filiale Proparco.

Un travail doit maintenant s'ouvrir, avec la confection d'un recueil d'actes de ce colloque, de façon à montrer aux chercheurs, aux universitaires, comme à nos partenaires, l'ambition d'une démarche d'analyse authentique et sans complaisance, dans l'esprit d'une meilleure contribution à l'intérêt général. Il me semble que si nos agences le diffusent largement, cela pourra susciter des vocations ou faire émerger des travaux que nous ignorions. Il me paraît

.....  
1. Le premier responsable de la BEAC a ainsi été un Français détaché de la Caisse centrale et choisi par les chefs des États membres. Il a eu pour adjoints Casimir Oye Mba et Jean-Edouard Sathoud, qui lui ont succédé, à l'issue de son mandat, en qualité de gouverneur et de vice-gouverneur.

important de valoriser la recherche dans les pays et territoires où nous intervenons.

Cette journée n'est donc qu'une étape.

Enfin, je souhaite remercier tous les intervenants, le public et les organisateurs, notamment l'équipe de Mars Avril, Laure Gallampoix et Pierre Lafuste, ainsi que Jean-Michel Brun, et les interprètes, celle de la communication, Maïté Roche, Claire Gillot, Franck Evo et notre équipe logistique, avec Xavier Baccot et les hôtesse. J'en oublie probablement.



## Présentation des auteurs

- **Akinwumi Adesina**, président de la Banque africaine de développement

Akinwumi Adesina a pris ses fonctions de 8<sup>e</sup> président de la Banque africaine de développement en septembre 2015, pour un premier mandat de cinq ans. Économiste du développement et expert en développement agricole, M. Adesina a été ministre de l'Agriculture du Nigeria de 2011 à 2015. Il a également occupé les fonctions de vice-président de l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA) – créée par la Fondation Bill & Melinda Gates et la Fondation Rockefeller – ainsi que celle de directeur associé (sécurité alimentaire) à la Fondation Rockefeller. En 2013, il a été nommé « Personnalité de l'année » par le magazine Forbes Africa.

\* \* \*

- **Laurence Badel**, professeure des universités – Paris 1

Professeure d'histoire contemporaine des relations internationales à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, elle est une spécialiste de la diplomatie économique de la France au xx<sup>e</sup> siècle et des pratiques diplomatiques contemporaines. Elle a publié *Diplomatie et grands contrats. L'État français et les marchés extérieurs au xx<sup>e</sup> siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2010 ; *Un milieu libéral et européen : le grand commerce français (1925-1948)*, Paris, CHEFF, 1999 ; co-édité *L'Europe, quel numéro ? François-Xavier Ortoli (1925-2007)*, Paris, Descartes et Cie, 2011 ; *Ecrivains et diplomates, L'invention d'une tradition. XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Armand Colin, 2012. ; *Administrations nationales et construction européenne. Une approche historique 1920-1970*, Berne, Peter Lang, 2005. Parmi ses articles récents, « "J'aime l'Asie". La France et Singapour dans les années 1990 entre interrégionalisme, intérêts économiques et enjeux globaux », *Histoire@Politique*, n° 26, mai-août 2015, <http://www.histoire-politique.fr/index.php?numero=26&rub=autres-articles&item=93> ; "From one globalization to the next: Diplomatic practices and new international relations", in Génin V., Osmont M., Raineau T. (eds), *Reshaping Diplomacy. Networks, Practices and Dynamics of Socialization in European Diplomacy since 1919*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2016.

\* \* \*

- **Philippe Bauduin**, directeur général adjoint de l'AFD

Directeur général adjoint de l'AFD depuis juillet 2016, il a été auparavant directeur financier de l'Agence de 2013 à 2016. Son parcours l'a conduit à diriger des filiales bancaires et immobilières (direction générale par intérim de la Société immobilière de la Guadeloupe (SIG), directeur général adjoint puis directeur général de la Banque calédonienne d'investissement (BCI). Il a en outre dirigé l'agence AFD en Guadeloupe, à Saint-Martin et Saint-Barthélemy et a assuré des fonctions de contrôle et de suivi des filiales bancaires et financières de l'AFD outre-mer, dans une phase de transformation et cession de ce réseau de filiales. Entre 1995 et 1998, il a été affecté à Lomé auprès du président de la Banque ouest-africaine de développement (BOAD), pour une mission de mise en œuvre, d'organisation et de conduite d'un fonds de garantie bancaire international, ouvert aux établissements de crédit des 18 pays membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

\* \* \*

- **Ron Bevacqua**, consultant international

Ron Bevacqua est cofondateur et directeur général d'ACCESS Advisory, prestataire de services techniques à but non lucratif qui a pour vocation de favoriser le développement organisationnel, d'assurer le transfert de connaissances et de technologies et de faciliter l'accès aux ressources, pour le compte d'institutions financières et d'acteurs économiques ruraux, en vue d'améliorer les performances, de mener des opérations et de soutenir la croissance. Basée à Manille, ACCESS Advisory est présente au Cambodge, au Vietnam, en Birmanie et au Népal. De nationalité américaine, Ron Bevacqua vit et travaille en Asie dans le secteur financier et bancaire depuis 1993. Économiste en chef de Merrill Lynch Japon jusqu'en 2002, il intervient depuis 2004 comme rédacteur à l'*Economist Intelligence Unit* (EIU) en tant que spécialiste de l'économie et des affaires pour l'Asie de l'Est, et contribue à son édition annuelle de « Microscope on Microfinance ». Il écrit actuellement un ouvrage sur le développement de la microfinance au Cambodge pour la Banque nationale du Cambodge. Titulaire d'un master en économie internationale et d'un autre master en relations internationales, il parle l'espagnol et le japonais et apprend actuellement le khmer.

\* \* \*

- **Luc Bongrand**, auteur-réalisateur

Après des études universitaires, un diplôme de Sciences Po Paris et deux ans de coopération en Tanzanie, Luc Bongrand commence en 1981 à parcourir le monde et à le filmer. Il devient, en 1984, producteur à France Culture et réalise tout d'abord quelques films de fiction qui l'amènent par la suite au documentaire. Depuis une trentaine d'années, il s'intéresse ainsi aux cultures du monde et à toutes les pratiques qui cimentent les groupes humains : rites funéraires, musiques, pratiques oratoires, etc.

Animé par le souci de liberté dans le choix des sujets, il développe une œuvre personnelle et originale, avec des films réalisés à des fins tant scientifiques que pédagogiques ou encore à destination du grand public, pour la télévision. Après un premier film à Madagascar en 1977, il travaille beaucoup dans l'océan Indien et découvre la Sakay, à laquelle il consacre trois ans d'enquête de 2010 à 2013.

\* \* \*

- **Pascal Canfin**, ancien ministre délégué du Développement, directeur général de WWF France

Diplômé de Sciences politiques et de l'université de Newcastle, Pascal Canfin est d'abord journaliste pour le magazine Alternatives Économiques où il se spécialise notamment sur la question de la responsabilité sociale des entreprises, avant d'être élu député européen. Au Parlement européen de juin 2009 à mai 2012, puis de mai à juillet 2014, il négocie notamment plusieurs projets législatifs sur la réforme financière. En mai 2012, Pascal Canfin est nommé ministre délégué au Développement dans le gouvernement de Jean-Marc Ayrault. Le président de la République lui confie alors l'organisation de larges Assises du développement et de la solidarité internationale qui aboutiront, sous son impulsion, à l'adoption en juillet 2014 d'une Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de la France (LOP-DSI). Dans le cadre de la préparation de la COP21, Pascal Canfin est conseiller principal pour le climat du *World Resources Institute* (WRI) et coprésident la Commission pour les financements innovants en faveur du climat mise en place par le président de la République. Depuis 2016, Pascal Canfin est le directeur général du WWF France, l'une des premières organisations de protection de l'environnement au monde.

\* \* \*

- **Thierry Cornaille**, président de la Banque calédonienne d'investissement, ancien ministre de l'Économie de Nouvelle-Calédonie

Thierry Cornaille, de formation bancaire, a passé 38 ans de sa vie professionnelle au sein du Groupe AFD, alternant des postes dans le réseau et au siège. Il a notamment dirigé l'Institut d'émission d'Outre-mer à Paris et la Société immobilière de la Nouvelle-Calédonie. Il a été membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie jusqu'en avril 2016, en charge notamment des secteurs du budget, du logement et des télécoms. Il est aujourd'hui président de la Banque calédonienne d'investissement et administrateur de plusieurs établissements publics dans les domaines du logement ou de la statistique.

\* \* \*

- **Christophe Courtin**, praticien du développement, consultant international sur les questions de société civile, de droits de l'homme et d'État de droit

De formation en sciences politiques, droit et philosophie, Christophe Courtin met en œuvre depuis 20 ans des programmes de développement en Afrique subsaharienne ou au Maghreb dans le cadre de financements français et européens autour des problématiques liées à la société civile, les droits de l'homme et l'État de droit. En parallèle, il publie régulièrement dans des revues scientifiques ou professionnelle sur les questions de développement (*Revue Tiers Monde*, revue de l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS), revue *Esprit*, *Revue humanitaire*, revue *Projet*, Documentation française). Son *Dictionnaire des idées reçues du développement* (éditions Golias) est paru en décembre 2016.

\* \* \*

- **Nicolas Courtin**, rédacteur en chef adjoint de la revue *Afrique contemporaine*

Nicolas Courtin est rédacteur en chef adjoint de la revue *Afrique contemporaine*, et chargé de mission à la direction Innovation, Recherche et Savoirs de l'Agence Française de Développement. Il prépare une thèse de doctorat d'histoire sur l'Académie militaire d'Antsirabé et la formation des élites militaires à Madagascar.

Cofondateur du Groupe d'études sur les mondes policiers en Afrique (GEMPA), ses recherches portent sur les forces armées, le renseignement en Afrique, et les institutions pénales (police, prisons) en situation coloniale. Il a dirigé, avec Jean-Pierre Bat, l'ouvrage *Maintenir l'ordre colonial. Afrique et Madagascar, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2012 ; et dirige, avec

Jean-Pierre Bat et Vincent Hiribarren, un ouvrage sur l'histoire du renseignement impérial (xix<sup>e</sup>-xx<sup>e</sup> siècles) (2017, à paraître).

\* \* \*

- **Gordon Cumming**, professeur à l'université de Cardiff

Après avoir commencé sa carrière au sein de l'*Africa Research Department* du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth du Royaume-Uni, Gordon Cumming enseigne actuellement à l'université de Cardiff, plus particulièrement dans le domaine des affaires européennes et du développement international. En tant que membre de la *Royal Historical Society* et de l'*Institute of Commonwealth Studies*, il a été professeur invité au Centre d'étude d'Afrique noire (CEAN) de Bordeaux, et à l'Institut d'études politiques de Lyon. Il a publié de nombreux ouvrages sur les politiques étrangères et de développement françaises, britanniques et européennes, ainsi que sur le renforcement des capacités de la société civile. Avec le soutien d'organismes de financement de la recherche, il a écrit des ouvrages parmi lesquels *Aid to Africa* (2001), *French NGOs in the Global Era* (2009) et *New Approaches to the Challenges of Africa* (2011). Il participe actuellement au groupe de pilotage du projet Phoenix de collaboration interuniversitaire avec l'université de Cardiff et est également impliqué avec des ONG galloises dans un projet de renforcement des capacités financé par l'*Economic and Social Research Council* (ESRC).

\* \* \*

- **Véronique Dimier**, professeure à l'université libre de Bruxelles (ULB)

Véronique Dimier est professeure à l'ULB et titulaire de la Chaire Gutenberg, université de Strasbourg – Sociétés, acteurs, gouvernement en Europe (SAGE). Elle a été également *Deakin and Marie Curie fellow* à l'université d'Oxford (*St Antony's college*) et a été *Braudel Fellow* à l'Institut européen de Florence. Elle est auteure de l'ouvrage *Le gouvernement des colonies, regards croisés franco-britanniques*, PUB, 2004 et de *The invention of a European development aid bureaucracy, recycling empire*, Palgrave, 2014, un livre qui porte sur le rôle des administrateurs coloniaux français dans la mise en œuvre des politiques européennes de développement. Elle travaille maintenant sur le rôle des milieux d'affaires dans le cadre de ces politiques après la décolonisation.

\* \* \*

- **Magali Dupetit**, docteure en science politique, Sciences Po Paris

Après des études en langue et civilisation chinoises à l'INALCO, Magali Dupetit obtient un doctorat en science politique de l'Institut d'études politiques de Paris. Sa thèse a porté sur les usages de l'environnement en politique étrangère à partir du cas de la coopération franco-chinoise dans la période contemporaine.

\* \* \*

- **Vincent Duchaussoy**, docteur en histoire économique, université de Rouen

Vincent Duchaussoy est docteur en histoire économique de l'université de Rouen. Spécialiste des banques centrales et des relations économiques et monétaires internationales, ses recherches portent principalement sur l'histoire financière et bancaire de l'Union européenne et de l'Afrique francophone, ainsi que des liens qui unissent ces deux ensembles depuis le xx<sup>e</sup> siècle jusqu'à nos jours.

\* \* \*

- **Eric Jourcin**, ancien économiste, département Amérique latine et Caraïbes à l'AFD

Économiste du développement, Eric Jourcin a travaillé une dizaine d'années dans différents pays d'Afrique subsaharienne avant de rejoindre l'AFD en 1992 et d'intégrer l'équipe des macroéconomistes. Il investit ensuite la sphère multilatérale, d'abord au siège de l'AFD en animant les relations avec les bailleurs de fonds multilatéraux et européens, puis à Washington comme conseiller de l'administrateur français au FMI et à la Banque mondiale, enfin à Paris auprès de la direction générale du Trésor sur la thématique « commerce et développement ». Il exerce également les fonctions de directeur d'agence AFD en Algérie, d'économiste du département Afrique et, de 2009 à 2015, d'économiste du département Amérique latine et Caraïbes. Ses activités l'impliquent à la fois dans les travaux analytiques et dans l'instruction opérationnelles des projets. Il travaille actuellement sur les dimensions du développement durable dans les opérations de l'AFD.

\* \* \*

- **Victoria Lickert**, docteure en science politique, associée au CESSP-Paris 1

Victoria Lickert est docteure en science politique de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et associée au Centre européen de sociologie et de science politique de la Sorbonne (CESSP). Ses travaux portent sur les recompositions de l'État (privatisations, politiques économiques, luttes institutionnelles). Durant son

master, elle a travaillé sur la privatisation de la politique minière au Cameroun. Elle a soutenu, en décembre 2015, une thèse intitulée « Un monde en tension. Légitimité et légitimation des pratiques et des discours du monde des affaires français en Afrique depuis les années 1990 ». Elle a occupé un poste d'analyste politique au sein de la direction générale de la Mondialisation du ministère des Affaires étrangères avant de devenir consultante indépendante.

\* \* \*

- **Christophe Mestre**, professeur au Centre international d'études pour le développement local (CIEDEL)

Christophe Mestre, agronome et sociologue de formation, travaille depuis 35 ans dans le domaine de la coopération au développement, d'abord dans le cadre de la coopération non gouvernementale (Mali, Bolivie, Pérou) puis dans le cadre universitaire, au Centre international d'études pour le développement local (CIEDEL) de l'université catholique de Lyon. Au CIEDEL il s'est spécialisé, sur le plan méthodologique, dans la formation d'adultes, l'évaluation, la capitalisation et, sur le plan des contenus, sur les politiques publiques, la décentralisation, le développement local et la coopération décentralisée. Il coordonne aujourd'hui un réseau international d'instituts d'enseignement supérieur spécialisés dans le domaine de la décentralisation et du développement local, le PROFADEL.

\* \* \*

- **Kako Nubukpo**, directeur de la francophonie numérique à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF)

Kako Nubukpo est directeur de la francophonie économique et numérique au sein de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) à Paris. Il est ancien ministre auprès de la présidence de la République togolaise, chargé de la Prospective et de l'Évaluation des Politiques publiques (2013-2015).

Il a été macroéconomiste et chef de service au siège de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) à Dakar (2000-2003), avant de rejoindre le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) à Montpellier et à Bamako (2003-2007). Agrégé des facultés de sciences économiques, Kako Nubukpo a été chef du pôle « Analyse économique et recherche » de la Commission de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) à Ouagadougou. De janvier 2012 à octobre 2013, il a été directeur exécutif du Centre autonome d'études et de renforcement de capacités pour le développement au Togo (CADERDT), ainsi que centre de recherches de l'*African Capacity Building Foundation* (ACBF). Il est membre du

*Global Economic Governance Programme* des universités d'Oxford (Royaume-Uni) et de Princeton (États-Unis).

Enfin, il est l'auteur de plusieurs articles dans des revues scientifiques en sciences économiques et de deux ouvrages : *L'improvisation économique en Afrique de l'Ouest : du coton au franc CFA*, Éditions Karthala, Collection « Les Afriques », Paris, 2011 ; *L'insécurité alimentaire en Afrique subsaharienne : le rôle des incertitudes*, Éditions L'Harmattan, collection « Bibliothèque du développement », Paris, 2000.

\* \* \*

- **François Pacquement**, chargé de mission histoire à l'AFD

Chargé de mission histoire et réflexion stratégique à l'AFD, il a servi l'aide au développement dans plusieurs institutions, notamment au Trésor (Affaires européennes), aux Affaires étrangères (conseiller du directeur général de la Coopération internationale et du développement) et à la Commission européenne (Pays d'ex-URSS et pays d'Europe centrale et orientale). À l'AFD, il a exercé sur le terrain comme au siège, dans des fonctions tant opérationnelles qu'analytiques ou stratégiques. Ses publications portent sur l'histoire de l'aide au développement, notamment : *Histoire de l'Agence Française de Développement en Côte d'Ivoire* (Karthala, 2015) et *De l'aide au développement à la coopération internationale : mise en perspective sur le temps long* (Sociologies pratiques, 2013).

\* \* \*

- **Rémy Rioux**, directeur général de l'AFD

Rémy Rioux est directeur général de l'Agence Française de Développement depuis juin 2016. Ancien élève de l'École normale supérieure, de Sciences Po et de l'École nationale d'administration, conseiller-maître à la Cour des comptes, Rémy Rioux a débuté sa carrière à la Cour des comptes puis à la direction générale du Trésor (DGT), où il a notamment œuvré à la coopération avec les pays de la zone franc.

L'Afrique et le développement sont le fil rouge de son parcours. Sous-directeur des Affaires financières internationales et du développement de 2010 à 2012, il contribue notamment à résoudre la crise ivoirienne et à placer la question des infrastructures et du développement à l'agenda international à l'occasion de la présidence française du G20. Auprès de Pierre Moscovici, il est à l'origine des travaux confiés à Hubert Védrine, Lionel Zinsou, Jean-Michel Severino, Hakim El

Kharoui et Tidjane Thiam pour une redéfinition des relations économiques entre l'Afrique et la France (2013), et du rapport de Jacques Attali sur la francophonie économique (2014).

\* \* \*

- **Sadio Soukouna**, docteure en science politique à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Docteure en science politique à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, l'Institut des mondes africains (IMAF) et Migrations internationales, espaces et sociétés (Migrinter), elle a soutenu une thèse intitulée : « Les bâtisseurs locaux du lien entre migration et développement : la coopération décentralisée d'Île-de-France au prisme des alliances stratégiques entre migrants maliens et pouvoirs locaux dans la région de Kayes au Mali ». Elle mène ses recherches sur la gestion locale de la migration et du développement, les réseaux d'alliance stratégiques, l'internationalisation des pouvoirs locaux, les logiques de légitimation, d'identification et d'auto-identification au Mali, en France et au Canada.

\* \* \*

- **Lola Wilhelm**, doctorante à l'Institut des Hautes Études internationales et de Développement de Genève

Lola Wilhelm effectue sa thèse de doctorat au sein du département d'histoire de l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) à Genève, sous la direction du professeur Davide Rodogno. Sa recherche porte sur l'évolution des politiques internationales en matière d'alimentation et d'agriculture en Afrique de l'Ouest des années 1940 aux années 1970, et examine plus particulièrement les interventions de multinationales agroalimentaires dans ce domaine. Elle enseigne également, en tant qu'assistante, des séminaires méthodologiques et thématiques d'histoire internationale, d'histoire rurale et agraire, et d'histoire de l'humanitaire et des organisations internationales. Ayant auparavant travaillé trois ans dans la coopération puis l'humanitaire en France, en Suisse, et en Afrique centrale, elle continue à collaborer régulièrement avec des institutions et associations de ces secteurs sur des projets de recherche et de prospective.



## Liste des sigles et abréviations

2 <sup>e</sup> DB	2 <sup>e</sup> division blindée (Seconde Guerre mondiale)
ACLEDA	<i>Association of Local Economic Development Agencies</i>
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADF	Assemblée des départements de France
AECT(AICT)	Action extérieure (ou action internationale) des collectivités territoriales
AEF	Afrique-Équatoriale française
AES	Association des étudiants et stagiaires
AFCCRE	Association française du Conseil des Communes et Régions d'Europe
AFD	Agence Française de Développement (l'Agence)
AFTAM	Association de foyers de travailleurs migrants
AFVP	Association française des volontaires du progrès
AGRA	Alliance pour une révolution verte en Afrique
AIRF	Association internationale des Régions francophones
AMDP	Agence Malagasy de développement économique et de promotion des entreprises (Madagascar)
AMF	Association des maires de France
AOF	Afrique-Occidentale française
APD	Aide publique au développement
APE	Accords de partenariat économique
APS	Association pour la promotion de la langue et culture <i>soninké</i>
APUR	Atelier parisien d'urbanisme
ARF	Association des régions de France
ARIZ	Accompagnement du risque de financement de l'investissement privé en zone d'intervention de l'AFD
BAD	Banque africaine de développement
BAO	Banque de l'Afrique occidentale
BCE	Banque centrale européenne
BCEAO	Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest

BCI	Banque calédonienne d'investissement
BDEAC	Banque de développement des États de l'Afrique centrale
BDPA	Bureau de développement de la production agricole
BEAC	Banque des États de l'Afrique centrale
BEI	Banque européenne d'investissement
BID	Banque interaméricaine de développement
BM	Banque mondiale
BNDE	Banque nationale de développement économique
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
BPM	Biens publics mondiaux
BRED	Banque régionale d'escompte et de dépôt
BTP	Bâtiment et travaux publics
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CA	Conseil d'administration
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CADERT	Centre autonome d'études et de renforcement de capacités pour le développement au Togo
CAF	<i>Corporación Andina de Fomento</i>
Caistab	Caisse de stabilisation et de soutien des prix des productions agricoles
CARE	<i>Cooperative for American Remittances to Europe</i>
CCCE	Caisse centrale de coopération économique
CCCF	Comité catholique contre la faim
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CCFL	Caisse centrale de la France libre
CCFOM	Caisse centrale de la France d'Outre-mer
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CEAN	Centre d'étude d'Afrique noire
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEDETIM	Centre socialiste de documentation et d'études sur les problèmes du Tiers Monde
CEFEB	Centre d'études financières, économiques et bancaires (Groupe AFD)
CERI	Centre d'études et de recherches internationales (Sciences Po)
CESSP	Centre européen de sociologie et de science politique (université Paris 1 Panthéon-Sorbonne)

CETA	Centre d'études techniques agricoles
CFCMCF	Comité français pour la campagne mondiale contre la faim
CFD	Caisse Française de Développement
CGAP	<i>Consultative Group to Assist the Poor</i> (Banque mondiale)
CGLUA	Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique
CIAN	Conseil français des investisseurs en Afrique
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIEDEL	Centre international d'études pour le développement local
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CMA	<i>Cambodia Microfinance Association</i>
CNCD	Commission nationale de la coopération décentralisée
CNR	Conseil national de la Résistance
COB	Commission des opérations de bourse
COI	Commission de l'océan Indien
COM	Contrat d'objectifs et de moyens
COS	Comité d'orientation stratégique (AFD)
COSP	Conférence d'orientation stratégique et de programmation (AFD)
CREDITAG	Crédit social des Antilles et de la Guyane
CRG	Crédit rural de Guinée
CUF	Cités unies France
DAECT	Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales
DFA	Département français d'Amérique
DfID	<i>Department for International Development</i> (Royaume-Uni)
DGCID	Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (MAE)
DOM	Département d'Outre-mer
DPAE	Direction de la prévision et de l'analyse économique (MINEFI)
DREE	Direction des relations économiques extérieures (MINEFI)
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EIU	<i>Economist Intelligence Unit</i>
EMT	<i>Ennatien Moulethan Tchonnebat</i> (Cambodge)
ENA	École nationale d'administration
EP	Entrepreneuriat politique

EPL	Entreprises publiques locales (regroupées en fédération en Nouvelle-Calédonie)
ESRC	<i>Economic and Social Research Council</i>
EUR	Euro
FAC	Fonds d'aide et de coopération
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture)
FASEP	Fonds d'étude et d'aide au secteur privé
FCFA	Franc CFA
FCFP	Franc CFP ou Franc Pacifique
FED	Fonds européen de développement
FEXTE	Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expérience
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FICOL	Facilité de financement des collectivités locales françaises
FIDES	Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'Outre-mer
FIDOM	Fonds d'investissement des départements d'outre-mer
FMI	Fonds monétaire international
FRF	Franc français
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GARI	Fonds de garantie des investissements privés en Afrique de l'Ouest
GEMPA	Groupe d'études sur les mondes policiers en Afrique
GRDR	Groupe de recherche et de réalisation pour le développement rural dans le Tiers Monde
GRET	Groupe de recherches et d'échanges technologiques
HLM	Habitation à loyer modéré
IEDES	Institut des études pour le développement économique et social
IEDOM	Institut d'émission des départements d'Outre-mer
IFAD	<i>International Fund for Agricultural Development</i>
IFC	<i>International Finance Corporation</i> (Groupe de la Banque mondiale)
IGF	Inspection générale des finances
IH	Institutionnalisme historique
IHEID	Institut de hautes études internationales et du développement
IMAF	Institut des mondes africains

IMF	Institution de microfinance
IRAM	Institut de recherches et d'application des méthodes de développement
IRAMM	Institut de recherche et d'action contre la misère du monde
IRD	Institut de recherche pour le développement
IRFED	Institut international de recherche et de formation éducation et développement
IRIS	Institut de relations internationales et stratégiques
JAC	Jeunesse agricole chrétienne
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Agence d'aide allemande)
LEDA	<i>Local Economic Development Agencies</i> (Cambodge)
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LOP-DSI	Loi d'Orientation et de Programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale
M	Million
MAEDI	Ministère des Affaires étrangères et du développement international
MC	Ministère de la Coopération
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MINEFI	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
MINFOM	Ministère de la France d'Outre-mer
MIV	<i>Microfinance Investment Vehicles</i> (Cambodge)
MRI	<i>Mutual Reliance Initiative</i> (partenariat AFD-KfW-BEI)
NBC	<i>National Bank of Cambodia</i>
NOTRe	Loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République
NPM	<i>New Public Management</i>
NPRD	<i>National Program to Rehabilitate and Develop Cambodia</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable (Nations unies)
OIF	Organisation internationale de la francophonie
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement (Nations unies)
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ORANA	Organisme de recherches sur l'alimentation et la nutrition africaines

ORSTOM	Office de la recherche scientifique et technique Outre-mer
OXFAM	<i>Oxford Committee for Famine Relief</i>
PADL TO	Programme d'appui au développement local Tombouctou Ouest (Mali)
PAR	Portefeuille à risque
PAS	Programme ou Plan / Prêt d'ajustement structurel
pb	Point de base ( <i>Basis Point</i> )
PCM	Prêt aux conditions du marché
PDLM	Programme de développement local et migration
PED	Pays en développement
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
POS	Plan d'orientations stratégiques (AFD)
PRI	Pays à revenu intermédiaire
Proparco	Société de promotion et de participation pour la coopération économique (Groupe AFD)
PSM	Parti socialiste malgache
PSU	Parti socialiste unifié
RAURA	Région Auvergne Rhône-Alpes
RDB	<i>Rural Development Bank</i> (Cambodge)
RNB	Revenu national brut
RPE	Réserve pays émergents
RSE	Responsabilité sociale et environnementale
SATEC	Société d'assistance technique et de crédit outre-mer
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle (ambassade de France)
SCNC	Société de crédit de Nouvelle-Calédonie
SDC	Société départementale de crédit
SDN	Société des Nations
SDR	Société de développement régional
SECAL	Société d'équipement de la Nouvelle-Calédonie
SEDES	Société d'études pour le développement économique et social
SEM	Société d'économie mixte
SFI	Société financière internationale (Groupe de la Banque mondiale)

SIAG	Société immobilière des Antilles et de la Guyane
SIC	Société immobilière de Nouvelle-Calédonie
SICNC	Société immobilière et de crédit de la Nouvelle-Calédonie
SIDI	Solidarité internationale pour le développement et l'investissement
SIDR	Société immobilière du département de La Réunion
SIG	Société immobilière de la Guadeloupe
SIM	Société immobilière de Mayotte
SIMAR	Société immobilière de la Martinique
SOCREDO	Société de crédit et de développement de l'Océanie (Polynésie française)
SODBSB	<i>Supervision Office of Decentralized Banking System Bureau</i>
SODEGA	Société de crédit pour le développement de la Guadeloupe
SODEMA	Société de crédit pour le développement de la Martinique
SODEP	Société pour le développement et l'expansion du Pacifique
SODERAG	Société de développement régional des Antilles et de la Guyane
SODERE	Société de développement économique de La Réunion
SOFIDEG	Société financière pour le développement économique de la Guyane
SOFIDER	Société financière pour le développement de La Réunion
SOMASAK	Société malgache d'aménagement de la Sakay
SPG	Système de préférences généralisées (UE)
SWAp	<i>Sector-Wide Approach</i>
TAEG	Taux annuel effectif global
TOM	Territoire d'Outre-mer
TSA	« Tout sauf les armes » (initiative de l'UE)
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UMAC	Union monétaire de l'Afrique centrale
UMOA	Union monétaire ouest-africaine
UNBRO	<i>United Nations Border Relief Operation</i>
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNTAC	<i>United Nations Transitional Authority in Cambodia</i> (en français : APRONUC – Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge)
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

	(Agence des États-Unis pour le développement international)
USD	Dollar américain
WRI	<i>World Resources Institute</i>
WWF	<i>World Wide Fund for Nature</i> (anciennement <i>World Wildlife Fund</i> )
ZSP	Zone de solidarité prioritaire



## Qu'est-ce l'AFD?

L'Agence Française de Développement (AFD), institution financière publique qui met en œuvre la politique définie par le gouvernement français, agit pour combattre la pauvreté et favoriser le développement durable.

Présente sur quatre continents à travers un réseau de 75 bureaux, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète.

En 2016, l'AFD a consacré 9,4 milliards d'euros au financement de projets dans les pays en développement et en faveur des Outre-mer.

Agence Française de Développement  
5, rue Roland Barthes – 75598 Paris cedex 12  
Tél : 33 (1) 53 44 31 31 – [www.afd.fr](http://www.afd.fr)

Dépôt légal : 3<sup>e</sup> trimestre 2017  
ISSN : 2492-8313

# 75 ans au service du développement

*75 ans au service du développement* marque l'engagement de l'Agence Française de Développement dans une approche tant patrimoniale que scientifique de son histoire.

Réunissant recherches académiques, témoignages, débats, photos d'archives et de films, ces Actes du colloque de décembre 2016 donnent la parole à des chercheurs, des experts et des praticiens, afin de favoriser le croisement des connaissances et capitaliser la diversité des savoirs produits sur le développement.

Dans un contexte d'intense réflexion sur l'avenir de l'aide publique, comprendre cette histoire sur le temps long est primordial. Revenir aux premières formulations de la politique de développement de la France, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale ; traverser les décolonisations et les nouveaux enjeux de la coopération et du développement ; accompagner et suivre sur plusieurs décennies les opérations de l'AFD, les acteurs de son histoire et les nouvelles géographies couvertes, voici l'ambition de cet ouvrage.



#MondeEnCommun

Tél. : +33 1 53 44 31 31  
5, rue Roland-Barthes - 75598 Paris cedex 12 - France

Sur Twitter : @AFD\_France

[www.afd.fr](http://www.afd.fr)