


L'investissement pour le développement durable relève de stratégies multiples, aux enjeux complexes. En son cœur, l'aide au développement reste une politique publique insuffisamment connue, tout en étant perçue comme indispensable pour compenser les inégalités.

Avec l'implication d'un nombre croissant d'acteurs, l'émergence d'une nouvelle civilité internationale oblige à penser des politiques multidimensionnelles à l'échelle de la planète. L'aide déborde désormais du seul cadre des États et des institutions multilatérales, étendant sa toile à des acteurs qui se diversifient : États fédéraux comme collectivités territoriales, ONG ou entreprises, etc.

En suivant le fil rouge des financements internationaux, ce livre révèle les tensions et les forces qui traversent le monde du développement. Pour saisir ses mutations, il déploie une approche interdisciplinaire, donnant aux savoirs et concepts qui le composent une profondeur historique aussi bien qu'un champ prospectif.

*François Pacquement est chargé de mission Histoire et Réflexion stratégique à l'Agence française de développement (AFD). Il a en outre exercé à la Commission européenne, au Trésor et aux Affaires étrangères.*

*Victoria Lickert est docteure en science politique de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne. Sa thèse porte sur le monde des affaires français en Afrique. Après avoir travaillé aux Affaires étrangères et comme consultante indépendante, elle est chargée de projets à l'Université de Montpellier.*



**LE FINANCEMENT  
DU DÉVELOPPEMENT**

Histoire et pratiques

Ce livre est publié sous la seule responsabilité des auteurs  
et n'engage ni l'AFD ni l'Université de Montpellier.

© Éditions Karthala, 2019  
22-24, boulevard Arago – 75013 Paris  
[www.karthala.com](http://www.karthala.com)

ISBN : 978-2-8111-2684-1

François Pacquement  
et Victoria Lickert

# **Le financement du développement**

Histoire et pratiques

Préface de Rémy Rioux



**KARTHALA**



## Sigles et abréviations

AASP	Autres apports du secteur public
ACDI	Agence canadienne de développement international
ACP	Pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AEF	Afrique équatoriale française
AFD	Agence française de développement
AID	Association internationale de développement
AOF	Afrique occidentale française
APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
BAII	Banque asiatique d’investissement dans les infrastructures
BCEAO	Banque centrale des États d’Afrique de l’Ouest
BEI	Banque européenne d’investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
C2D	Contrat de désendettement et développement
CAD	Comité d’aide au développement
CCCE	Caisse centrale de coopération économique
CCFL	Caisse centrale de la France libre
CCFOM	Caisse centrale de la France d’outre-mer
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CFA	Communautés financières d’Afrique
CFD	Caisse française de développement
CGDEV	Center for Global Development

CIAD	Comité interministériel de l'aide au développement
CICID	Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement
CNDSI	Conseil national du développement et de la solidarité internationale
CNUCC	Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
COP21	21 <sup>e</sup> Conférence des parties
DFID	Department For International Development
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
FAC	Fonds d'aide et de coopération
FCFA	Franc des communautés financières d'Afrique
FED	Fonds européen de développement
FF	Franc français
FIDES	Fonds d'investissement pour le développement économique et social
FMI	Fonds monétaire international
IDD	Investissement de développement durable
IDE	Investissement direct étranger
IFI	Institutions financières internationales
Md	Milliard
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OECE	Organisation européenne de coopération économique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale

OSC	Organisation de la société civile
PAS	Prêt d'ajustement structurel
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays moins avancé
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PROPARCO	Société de promotion et de participation pour la coopération économique (filiale de l'AFD)
PVD	Pays en voie de développement
RNB	Revenu national brut
SDN	Société des Nations
SEDES	Société d'études pour le développement économique et social
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
USAID	United States Agency for International Development





# Préface

Voici un livre bienvenu, dont l'apparente simplicité cache de nombreux enjeux et difficultés. Il est publié après des changements majeurs intervenus dans le monde comme en France, au point que le financement du développement paraît une politique nouvelle, mobilisant toujours plus d'acteurs et passant progressivement, au-delà de l'aide, vers l'investissement de développement durable. Aussi, ce livre innove, parce qu'il actualise l'approche de l'aide au développement tout en servant l'objectif pédagogique par la mise en perspective historique de chaque thème abordé. Il traite d'une matière complexe, mouvante et passionnante, en offrant des clés utiles au public intéressé comme aux professionnels, qui peuvent souhaiter une cartographie actualisée des idées, des données, de l'histoire et des parties prenantes.

Dans un monde de plus en plus interconnecté, interdépendant, dans « un monde en commun », les trois grands moments de 2015 sont étroitement liés : d'abord Addis-Abeba, sur le financement, puis, à New York, l'adoption des Objectifs de développement durable (ODD) et, à Paris, l'Accord sur le climat. Les ODD justifient un consensus élargi pour un financement nouveau du développement, avec un changement d'échelle pour instaurer un mécanisme mondial d'affectation des ressources financières aux priorités et aux défis collectifs. Les inégalités imposent une redistribution internationale, par l'APD et en ouvrant davantage l'accès au financement. La conférence d'Addis-Abeba suggère de passer à une approche des finances à l'échelle mondiale, où l'APD est appelée à jouer un rôle central d'incitation, pour démultiplier les effets de levier d'autres ressources de plus en

plus diverses. Les financements publics, privés, bilatéraux et multilatéraux agissent chacun à leur manière avec leurs propres logiques et qualités, qu'il convient d'orchestrer au mieux du développement durable. Si une politique financière mondiale est ainsi esquissée, par-delà les flux financiers, elle intègre une spécificité : la logique de solidarité, ce qui en fait une sorte d'économie sociale et solidaire mondiale. Selon les situations, les solutions diffèrent, mobilisant entreprises, fondations, ONG ou autres entités, agissant en complémentarité et avec des effets de levier distincts.

Si ces enjeux s'appliquent à tous, ils s'inscrivent dans des trajectoires propres à chaque pays, et nous appellent à appréhender l'aide de façon complexe, en interdisciplinarité, à l'image de l'intense travail de réflexion engagé depuis quelques années pour penser le financement du développement dans toute la diversité de ses défis. C'est qu'il n'existe pas de solution toute faite. Les pratiques, les outils et les instruments ont évolué dans le temps et continuent à se transformer et s'adapter, à la hauteur des situations qui se renouvellent. L'atteinte des ODD n'est pas une affaire d'agences nationales, régionales et multilatérales, elle est l'affaire de tous, à toutes les échelles de temps et d'espace, et doit être abordée par chacun, avec responsabilité et esprit civique.

L'Agence française de développement a reçu pour mission de contribuer à sensibiliser le public sur la politique de développement et ses enjeux. Ce livre va y participer et je m'en réjouis, tout en ouvrant les débats nombreux qui se présentent aujourd'hui. Il ne s'agit en effet pas de diffuser une doctrine, le contexte actuel invite à conjuguer davantage la pensée sur les actions, les acteurs, ainsi que les idées, au sens le plus large : le développement est multidimensionnel, il convient d'en ressourcer les approches en croisant les regards les plus variés.

Bonne lecture !

Rémy Rioux

Directeur général de l'Agence française de développement

# Introduction

Le financement du développement abrite, derrière une expression apparemment limpide, des stratégies multiples, aux enjeux complexes. En son cœur, l'aide au développement reste une politique publique insuffisamment connue, tout en étant perçue comme indispensable pour compenser les inégalités sociales. Instrument de régulation de la mondialisation, vecteur d'influence des États et des organisations multilatérales, elle est proche de plusieurs politiques à la charnière du domestique et de l'international (commerciale, migratoire, agricole, d'éducation et de recherche, etc.), qui la codéterminent et dont elle peut difficilement être dissociée. En outre, son champ d'action financier et normatif interfère avec les dynamiques économiques et sociales au sein des pays bénéficiaires. La politique d'aide est ainsi réticulaire et pluridimensionnelle, à la fois politique de redistribution à l'international, vecteur de normes, diplomatie de l'action et de l'amitié, mais aussi espace de pratiques. Sa maille d'action la plus courante, le projet de développement, se décline sur le temps long de l'investissement, avec un ancrage local, et un nombre plus ou moins élevé de parties prenantes nationales et internationales. Un projet apparaît comme un entrelacs d'acteurs porteurs d'intérêts spécifiques, ce qui soulève de nombreuses questions de coordination, de dépendance, de responsabilité, donc de cohérence...

Peut-on par conséquent parler de « communauté internationale de l'aide » ? Face à un espace professionnel et d'action qui dépasse les frontières géographiques et sectorielles et s'appuie sur divers champs professionnels élastiques et imbriqués

– diplomates et autres hauts fonctionnaires, financiers, juristes, militaires, consultants, communicants, ingénieurs, économistes, humanitaires, etc. –, cette expression ne semble plus en mesure de révéler les tensions et dynamiques qui ont transformé cet espace ces dernières années. C'est pourquoi il nous paraît préférable de mettre en avant la réticularité et la perméabilité qui le caractérisent en le désignant comme un « monde » du développement ou de la solidarité internationale. La notion de monde du développement permet ainsi de suggérer un monde sans cesse en mouvement, dans lequel des femmes et des hommes circulent (et font circuler des idées) et dont les frontières sont donc évolutives. Le choix de cette expression permet aussi de montrer que, au-delà des clivages, ce qui unit ses acteurs est leur volonté de constituer un espace de proximité, organisé en réseaux dans le partage de références communes qui s'ancrent dans des pratiques professionnelles communes. La proximité provient d'abord du partage de modes de socialisation, des liens professionnels et de la convergence ponctuelle d'intérêts, ce qui n'exclut pas les tensions (divergences politiques, diplomatiques, commerciales, etc.). Elles participent paradoxalement à la structuration de ce monde puisqu'elles alimentent le plus souvent les connexions entre les acteurs.

Dans la continuité de ce concept, il nous semble voir émerger ce que nous appelons une nouvelle civilité internationale. Par civilité nous entendons l'intériorisation progressive de nouvelles normes sociales et éthiques, notamment en faveur de la protection de l'environnement, de la responsabilité sociale, ou de la justice sociale. La civilité conduit à transformer les tensions et oppositions au sein du monde du développement en consensus acceptable par l'adoption d'un agenda commun dépassant le débat opposant idéalisme et poursuite des intérêts nationaux. L'aide n'est pas seulement une politique pluridimensionnelle, transfrontalière, enchevêtrée à d'autres politiques et pluri-acteurs. De fait, dans une ère de remise en cause du multilatéralisme, l'enjeu de l'action collective au sein du monde de l'aide devient de

plus en plus pressant. La question climatique par exemple revêt un caractère d'urgence croissante. Pourtant les organisations multilatérales, les sommets ou autres rendez-vous internationaux peinent à surmonter inerties et résistances de toute sorte. Si la « gouvernance mondiale », au travers de la diplomatie de sommets et la définition d'objectifs de développement mondiaux, a été un concept mobilisateur dans la décennie qui a suivi la mise en place de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) en 1995, elle paraît de plus en plus difficile à réaliser. Les autorités des nations voyant les terrains d'entente se raréfier, les unions régionales s'étiolant, confrontées à des pulsions centrifuges, il semble que cette civilité doive être conçue comme l'espace d'action que chaque personne morale ou physique, organisation ou individu, peut déployer, là où les États font d'autres choix : ainsi, si les États-Unis ont pu se soustraire aux accords multilatéraux sur le climat (en particulier la COP21), des États fédérés les appliquent, tout comme des entreprises peuvent choisir d'investir dans des processus moins polluants et les individus de recycler leurs déchets au quotidien. C'est en ce sens que la notion de « civilité internationale » se combine avec celle de « monde du développement » : pour faire face à l'obligation de penser à l'échelle de la planète des politiques complexes, multidimensionnelles et impliquant donc de multiples acteurs, l'aide au développement doit désormais tisser une toile en dehors des États et institutions multilatérales et emprunte d'autres canaux : collectivités territoriales, États fédéraux, think tanks, ONG, experts, individus. C'est ainsi que se construit cette civilité internationale, capable de dépasser les crispations politiques et les désengagements individuels et collectifs.

Pourtant cet engagement collectif n'est pas une évidence. Souvent critiqué autant qu'idéalisé, le monde de l'aide semble d'abord animé par un fil rouge, l'argent : où le trouver, à qui le confier, sous quelle forme, avec quelle fiabilité, pour quel impact ? Depuis leur émergence, les politiques ou autres initiatives d'aide nationales et internationales ont été mises sous

tension d'abord au nom d'enjeux financiers. Pourquoi aider? À qui va l'aide? Pourquoi aider des étrangers, au loin, plutôt que des concitoyens, près de chez soi? Qui doit gérer l'argent? Pour répondre à ces interrogations et éviter le tarissement de ses ressources budgétaires, ce monde a progressivement érigé des normes, des méthodes et des outils de vérification et gestion de l'utilisation de ces fonds, ce qui le place à l'avant-garde de la nouvelle gestion publique (*new public management*, voir notamment le chapitre 16). C'est que, confronté à la fin de la Guerre froide et aux révélations sur l'échec de certains projets pharaoniques, fustigés comme autant d'« éléphants blancs », il a été contraint de se justifier. D'autant plus que l'opinion publique des bailleurs de fonds – les contribuables – a commencé à regarder de plus près où allait « son » argent. Face à la pression, des normes, méthodes et outils gestionnaires se sont donc imposés et ont commencé à circuler auprès d'acteurs de plus en plus nombreux. Tout en étant transformés, apprivoisés, voire détournés, ces normes, méthodes et outils ont conduit à une homogénéisation des pratiques et des modes de pensée.

Avant même de justifier, il convient d'expliquer et de faire comprendre. C'est le but de ce manuel, qui procède justement en suivant le fil rouge de l'argent, pour révéler les tensions et les forces qui traversent le monde de l'aide. Nous avons choisi pour ce faire de mettre l'accent sur des points clefs. Ce livre ne vise donc pas à l'exhaustivité, mais à mettre à la disposition d'étudiants, de chercheurs, de fonctionnaires, de curieux, français ou étrangers, l'essentiel de ce qu'il convient de savoir sur le financement du développement.

Quantité d'institutions coexistent et interagissent, chacune produisant nombre de documents d'information, de cadres stratégiques, depuis leur philosophie globale d'intervention jusqu'aux stratégies pays, en passant par les documents thématiques/sectoriels (infrastructures, développement rural...) ou les approches transversales (genre, gouvernance), chacune avec son vocabulaire spécifique. De fait, depuis les années 2000, les

travaux sur l'aide, sur les bailleurs de fonds et les organisations internationales constituent une profusion de documents de recherche et une littérature professionnelle sur les stratégies nationales, européennes et multilatérales, les positionnements et les transformations institutionnelles. Les organisations en jeu diffusent en outre des publications détaillées, nombreuses et aisément accessibles sur internet, qui permettent le suivi des objectifs de développement durable (ODD). La littérature grise est donc pléthorique, mais dispersée et parfois difficile d'accès pour les non-initiés. Le monde du développement reste un champ de recherche à défricher. S'il peut être traité de nombreuses façons, il est le plus souvent abordé par une approche économique, et les recherches académiques sont concurrencées par une abondante littérature semi-professionnelle et des rapports publics<sup>1</sup>. Les manuels ou ouvrages de référence généraux ont le plus souvent été conçus avant les reconfigurations récentes, dont l'ampleur est accrue par les évolutions dans le champ des relations internationales. Ils se concentrent sur l'aide publique au développement (APD), au risque d'être restrictifs, or pour comprendre ces évolutions et les replacer dans celles de nos sociétés et des autres politiques publiques, la mise en perspective historique est utile. Pour mieux aborder les principaux concepts, l'histoire de l'aide ouvre à de nombreux autres champs de recherche (les politiques publiques, la monnaie, la politique africaine, l'histoire des pratiques et des discours, etc.).

En France, la révision annoncée pour 2020 de la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI) de 2014 témoigne d'une intensification du débat public sur ce sujet. Cet ouvrage entend y contribuer et ambitionne de fournir des outils à ceux qui voudront également y prendre part ; puisque l'agenda des ODD est déjà dessiné, et que le temps du développement est long, il convient

---

1. On compte plus de cinquante rapports officiels sur l'aide française depuis celui de Jeanneney en 1963.



d'anticiper les prochaines étapes, aussi ce livre souhaite-t-il ouvrir la réflexion sur l'après-2030.

Ce manuel aspire à offrir une lecture utile aux étudiants de plus en plus nombreux qui se tournent vers la solidarité, ou plus généralement vers les relations internationales et la gestion publique, afin qu'ils saisissent, par-delà la technicité de la politique de financement du développement, son sens et ses tendances. Il se propose, pour dialoguer avec les chercheurs, de passer leurs concepts et analyses au tamis de la pratique, et d'en faire ressortir de nouveaux, et à l'intention des praticiens, de mettre des concepts sur des actions, pour leur donner sens, ainsi qu'une profondeur historique et prospective. Cet ouvrage n'offre pas une synthèse des théories sur le développement (*development studies*), qu'il convient de bien dissocier des questions de financement du développement, ni une somme de normes ou de recommandations sur les « bonnes pratiques », ni un condensé de documents stratégiques géographiques ou sectoriels (santé, éducation, infrastructures, etc.).

Il a semblé plus utile de proposer un manuel concis qui, par une approche à la fois sociologique, historique, économique et politique, présente une analyse des principaux enjeux, débats, forces en jeu, tensions et circulations au sein de ce monde. Nous avons souhaité lier à la fois une réflexion sur l'économie de l'aide, la trame de relations entre les bailleurs de fonds, la circulation des idées et des pratiques, la transformation des formes de l'action collective et des institutions avec une analyse de la construction et transformation des politiques publiques. Nous avons également choisi de consacrer une partie entière au cas de la France.

Nous traiterons d'abord de la grammaire de l'aide, articulée, à partir d'une mise en contexte financière et statistique, d'une présentation de ses principaux outils et d'une introduction au débat sur le sens même de cette politique. La deuxième partie expose la construction de la politique d'aide dans le cas français, selon cinq chapitres chronologiques. Suit une présentation du

paysage international de l'aide, puis la quatrième partie présente les institutions bilatérales, officielles, locales, organisations non gouvernementales, ainsi que les entreprises. L'ouvrage se conclut par une nouvelle mise en perspective historique, globale et synthétique, en même temps qu'il ouvre sur la préparation de l'après-2030.