

# Aide au développement et pays émergents : séance conclusive du cycle de séminaires DGCID/Iddri

Benjamin Garnaud (Iddri)

Ce texte constitue le compte-rendu de la journée de conclusion du cycle de séminaires organisé par la DGCID et l'Iddri. Cette séance conclusive, qui s'est tenue à Paris le 13 juin 2008, a conclu le cycle de séminaires initié à la demande de la DGCID, et a fait suite à la conférence internationale organisée par l'Iddri les 6 et 7 juillet 2007 sur

« Pays émergents et gouvernance globale : nouveaux défis et opportunités ».

Les débats se sont organisés autour de trois tables rondes qui ont nourries l'écriture de cette note politique, qui n'engage que l'Iddri et nullement les participants à cette journée de conclusion.

En mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a pour objectif de diffuser des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat.

Pour toute question, merci de contacter son auteur :  
[benjamin.garnaud@iddri.org](mailto:benjamin.garnaud@iddri.org)

Tous droits réservés

**L**Iddri a organisé en 2006 et en 2007, à la demande de la DGCID, un cycle de séminaires sur l'Aide publique au développement (APD) et les pays émergents, ponctué par 14 présentations. Depuis ce cycle de séminaire et la conférence internationale « *Pays émergents et gouvernance globale : nouveaux défis et opportunités* » qu'ont organisée l'Iddri, l'IISD et SIPA à Paris les 6 et 7 juillet 2007<sup>1</sup>, la question des pays émergents s'est significativement déplacée et ne se pose plus dans les mêmes termes, à la fois académiques et institutionnels : les pays émergents ont été de plus en plus présents dans l'agenda international, d'abord sous l'angle de leurs dynamiques économiques, puis sous celui de la gouvernance globale, avec un accent plus récent sur les aspects climatiques. Les ressorts de la croissance spectaculaire des pays émergents sont mieux appréhendés, de même que leurs impacts politiques, économiques, sociaux et environnementaux, à la fois sur les pays de l'OCDE et sur les Pays les Moins Avancés (PMA). Même si de nombreuses incertitudes demeurent, une chose est sûre : l'émergence de ces nouveaux acteurs bouleverse profondément et durablement les objectifs et les pratiques de notre politique de coopération. Cette remise en cause concerne aussi bien notre coopération avec les pays émergents, dans un contexte où leurs attentes vis-à-vis de l'aide extérieure ne sont plus les mêmes, que notre coopération avec les PMA, dans un contexte où les pays émergents s'affirment eux-mêmes comme des bailleurs, en se situant hors du cadre du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Dans un cas comme dans l'autre, la défense du *statu quo* n'est plus possible, ce qui a déjà poussé la France à se saisir de l'opportunité de l'émergence de ces nouveaux acteurs pour réformer sa politique de coopération : les décisions du CICID en 2002 ont lancé la participation de l'AFD dans une série de pays émergents, le rapport Gaymard (2006) proposait une nouvelle politique française en direction des pays émergents, et enfin, en 2007, le « Document d'orientation » pays émergents de l'AFD est approuvé.

Le 13 juin 2008 s'est tenue la séance de conclusion de ce cycle de séminaires, qui a rassemblé autour d'intervenants étrangers spécialistes de la question un petit groupe de responsables de la politique de coopération française. Étant données les spécificités de l'exercice, et pour que les présentations soit le plus possible tournées vers des recommandations pratiques, les débats se sont organisés autour de trois tables rondes. Ces débats ont nourri l'écriture de cette note politique qui reprend en particulier les suggestions pratiques pour une contribution à la réorientation de la politique de coopération française avec les pays émergents qui en ont émané. Ce compte-rendu est libre et n'engage que l'Iddri, et en aucun cas les participants à la journée de conclusion.

## Coopération avec les pays émergents et protection des biens publics mondiaux

Avec une aide au développement qui donne la priorité à l'Afrique, l'expérience de coopération avec les pays émergents de la France est relativement plus anecdotique, ce qui certes présente des défis mais aussi des opportunités en matière de définition de stratégies. S'il est raisonnable et pratique de regrouper la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud en particulier sous l'étiquette de pays émergents, il n'en reste pas moins que cette approche doit prendre en considération les importants contrastes qui existent entre ces différents pays, ainsi que la diversité des régions qui les composent.

---

<sup>1</sup> <http://www.iddri.org/Activites/Conferences-internationales/Emerging-Powers-in-Global-Governance-New-Challenges-and-Policy-Options/>

La production de biens publics mondiaux, en particulier le climat et les ressources naturelles, est un des points majeurs de la réflexion globale sur la coopération avec les pays émergents pour deux raisons :

- La première tient au fait que, de par leur taille, leur géographie et surtout leur croissance économique, ces pays jouent et joueront un rôle de plus en plus important dans la production ou la dégradation de ces biens publics mondiaux. Il apparaît que le souci majeur est d'infléchir la croissance économique de ces pays vers des chemins moins énergivores, moins émetteurs, et moins destructeurs de biodiversité.
- La seconde raison est liée à un constat d'insuffisance des instruments classiques de coopération. Intimement liée est la question du ou des objectifs d'une coopération française avec les pays émergents dans le contexte de la production de biens public mondiaux. Les outils traditionnels de la coopération (qu'ils soient français ou, plus largement, bilatéraux et multilatéraux) peinent à peser sur cette inflexion de croissance. Il se pose à la fois une question de moyens, d'échelle et de nature de ces instruments.

En termes de moyens, force est de constater que la part des financements publics extérieurs du développement dans le budget total d'investissements dans les pays émergents est faible, ce qui conduit à rechercher des effets de levier. En termes d'échelle, les instruments de coopération demeurent trop ciblés, que ce soit par manque de moyens ou par conception, et n'ont qu'un impact limité. En termes de nature, enfin, il apparaît que la production de biens publics mondiaux ne soit pas tant une question de projets que de politiques, alors que l'aide publique au développement privilégie encore l'approche par projets, singulièrement dans les pays émergents.

Globalement, les pays émergents n'ont pas attendu les actions des pays de l'OCDE à leur égard pour mettre en place des stratégies de développement ayant potentiellement des bénéfices collatéraux importants sur les questions climatiques et de ressources naturelles. Il semble cependant qu'il soit encore difficile de faire se rencontrer l'offre de coopération et la mise en œuvre de ces politiques nationales. Ce constat peut s'expliquer en partie par le fait qu'elles n'ont souvent pas été mises en œuvre pour des raisons climatiques ou de protection de la biodiversité, mais pour des raisons de sécurité énergétique, de développement, de bien-être économique et social, d'environnement local...

Le défi posé par le changement de situation économique des pays émergents n'est pas sans solutions, loin de là : les nouveaux besoins de ces pays sont en réalité en phase avec ce que devient notre offre de coopération. Leurs besoins de financement diminuent, nos moyens financiers relatifs aussi ; ils sont demandeurs d'assistance technique pour construire leurs capacités ; nous avons une vraie expérience et une expertise technique et institutionnelle. L'efficacité en termes de protection des biens publics mondiaux de la politique de coopération française vis-à-vis des grands pays émergents sortirait renforcée de sa meilleure synchronisation sur les attentes des pays émergents et les points de levier qui apparaissent.

L'enjeu principal du dialogue entre la France et les autres pays de l'OCDE d'une part et les pays émergents d'autre part, est d'inventer ensemble un nouveau modèle de développement, moins énergivore, moins émetteur et promoteur d'une gestion des ressources naturelles plus durable. Pour que ce dialogue porte ses fruits, il faut changer de posture : il ne s'agit plus là d'assistance mais bien de coopération, de stratégies communes vers un objectif commun.

On voit donc que les questions de lutte contre le changement climatique et de préservation des ressources naturelles présentent de nombreux enjeux semblables vis-à-vis de la réflexion sur la coopération avec les pays émergents. Un certain nombre de propositions communes en découlent :

1. Présenter la coopération française comme purement altruiste semble être contre-productif avec les pays émergents. La France doit définir et expliciter auprès d'eux sa vision et ses attentes en termes de coopération.
2. Il est nécessaire d'avoir une compréhension approfondie des besoins et des attentes de chaque pays émergent avant de réfléchir à toute stratégie de coopération. Ces deux premiers points sont les conditions d'une rencontre entre la France et ses partenaires de coopération sur des objectifs communs.
3. La coopération doit aider à créer, soutenir et renforcer les capacités. Le transfert de l'expertise et des savoirs-faires est tout aussi important que le transfert de technologies. La coopération scientifique doit occuper une place plus centrale dans un dispositif de coopération plus synchronisé et plus coordonné.
4. Compte-tenu de ses moyens – relativement – limités, la coopération française doit identifier et agir sur des points de leviers :
  - a. La mise en place de politiques bénéfiques en termes climatiques ou de biodiversité est compliquée par un certain nombre d'obstacles, financiers ou non : priorité du gouvernement pour la croissance économique, la réduction de la pauvreté ou l'emploi, coût, impact incertain de la politique, manque de technologies, de ressources physiques et financières. L'identification de ces obstacles permet de sélectionner les domaines où la coopération est la plus efficace.
  - b. Les institutions partenaires des pays émergents sont souvent nombreuses et assez peu connectées. Outre une perte d'efficacité due aux plus grandes incohérences administratives, cet état de fait ralentit la diffusion du processus d'apprentissage initié par les projets de coopération. L'expérience de la Commission Européenne montre, dans ce sens, qu'il faut revoir les actions de coopération en fonction de l'accès aux hommes politiques, en particulier pour favoriser l'effet de levier.
5. La France, et l'ensemble des pays créateurs, doivent peser plus sur les stratégies et les décisions des bailleurs multilatéraux. Dans un souci de plus grande concentration de moyens et donc d'efficacité, il faut fédérer les moyens d'action bilatéraux et multilatéraux.

La lutte contre le changement climatique et la protection de la biodiversité présentent cependant aussi des différences en termes de coopération : les échelles d'intervention ne sont pas les mêmes ; la quasi « universalité » d'une émission de gaz à effet de serre n'est pas applicable à la spécificité de la biodiversité ; l'appropriation politique et l'exposition médiatique des discussions internationales sur la biodiversité sont plus faibles ; et la fixation des objectifs en termes de préservation des ressources naturelles se trouve compliquée par sa difficile quantification. Ces différences poussent à proposer des recommandations spécifiques à chaque domaine.

Dans le domaine climatique tout d'abord, et dans un contexte où les émissions de gaz à effet de serre des pays émergents augmentent fortement, la lutte contre le changement climatique ne peut plus se faire par les pays de l'OCDE seuls. Il faut donc non seulement que les pays du Nord arrêtent de préempter l'ensemble des ressources de l'atmosphère, mais aussi et simultanément qu'il y ait une inflexion de la croissance actuelle des émissions dans les pays émergents.

1. Pour être vu comme un interlocuteur crédible, il faut que la France et les autres pays de l'OCDE mettent en place des politiques domestiques exemplaires et efficaces en matière de lutte contre le changement climatique.
2. La mise en place de politiques ayant des bénéfices collatéraux en termes climatiques est préférable à un soutien à des politiques d'atténuation du changement climatique : il

ne faut pas parler de politiques climatiques, mais parler de politiques de développement et réfléchir à comment en augmenter les bénéfices climatiques.

3. Le problème qui se pose aujourd’hui est essentiellement un problème de blocage (*lock in*) des investissements intensifs en carbone dans 3 secteurs clés : l’énergie, le bâtiment et les infrastructures de transport. Étant donné la durée de vie de ces investissements et leur niveau d’émission, ils sont décisifs pour la future trajectoire d’émissions des pays émergents. Le financement du changement de trajectoire de développement des pays émergents repose sur deux piliers : les pays développés doivent accepter de se partager une partie des surcoûts d’investissement ; et les pays émergents doivent réorienter leurs capacités d’investissements nationales.

En parallèle de leur importance grandissante sur la scène climatique, les pays émergents jouent un rôle prépondérant dans la préservation des ressources naturelles, et ce pour trois raisons principales : répartition de la biodiversité mondiale sur leur territoire, place dans le commerce international des ressources naturelles et dans les arènes de négociations internationales. Construire des partenariats avec eux sur ces problématiques s’avère donc primordial :

1. Pour des raisons de moyens et d’efficacité, il est préférable de limiter la coopération française en matière de préservation des ressources naturelles à certaines priorités d’intervention (questions forestières, d’eau, commerce de ressources naturelles par exemple), potentiellement définies en termes d’avantage comparatifs.
2. Il convient de diversifier les modes de financement : avoir recours au marché, qu’il soit global ou local (schémas de certifications), développer des fonds (assurantiels ou autres), profiter des opportunités liées au financement de la lutte contre le changement climatique.

## Coopération avec les pays les moins avancés dans le contexte de l’émergence de nouveaux bailleurs

L’émergence de nouveaux bailleurs, en particulier la Chine, mais aussi l’Inde, le Brésil et l’Afrique du Sud, en Afrique est intimement liée à cette question des ressources naturelles. Ces pays ont durablement besoin de ces ressources pour alimenter leur croissance économique, et l’Afrique est non seulement richement dotée, mais aussi et surtout encore non intégralement contrôlée par les pays développés. La Chine est l’emblème de l’émergence de nouveaux bailleurs sur la scène de l’aide au développement. Cet état de fait semble ôter toute rationalité aux analystes qui tendent à le considérer tantôt comme une bénédiction, tantôt comme un désastre pour l’Afrique. Le débat est compliqué par le manque de données fiables et disponibles sur les montants et les natures de l’aide chinoise en Afrique, mais a au moins permis un regain d’intérêt des bailleurs traditionnels pour l’Afrique.

L’aide chinoise est appréciée des Africains : c’est une aide rapide, massive, qui finance des projets d’infrastructures nécessaires et pas suffisamment pris en compte dans les projets des autres bailleurs. C’est aussi une aide qui, n’étant pas homogénéisée aux canaux traditionnels d’aide (CAD de l’OCDE, plateformes multilatérales), donne aux gouvernements africains une position plus propice à la négociation, et donc à l’appropriation politique de cette aide.

Dans le même temps, la Chine a bouleversé les canaux traditionnels de l’aide, et beaucoup de critiques lui sont adressées pour son implication en Afrique : il lui est reproché de se comporter en « passager clandestin » en ne respectant pas les règles du jeu et en bénéficiant de l’ordre établi par les différentes agences d’aide, de faire payer assez cher à long terme son aide

à l'Afrique, de maintenir le continent dans des spécialisations peu propices au développement économique, et de ne pas vraiment avoir d'impact en matière de lutte contre la pauvreté. Il lui est aussi reproché de créer une concurrence dans l'aide au développement, en particulier en rendant plus difficiles les efforts de promotion de bonne gouvernance, de critères sociaux ou de protection de l'environnement. Or la gestion durable des ressources africaines est un enjeu pour l'Afrique bien sûr, pour qui elles représentent encore en grande partie l'avenir économique, mais aussi pour ses « clients » comme la Chine et leur approvisionnement futur.

Il semble donc que l'Afrique, la France et la Chine aient tout à gagner d'une plus grande coopération en matière d'aide. Avant de développer une telle coopération, il est cependant important de cerner tout d'abord ce qu'est vraiment l'engagement chinois en Afrique qui, parce qu'il est commercial et tourné vers le secteur privé, n'est pas tout à fait comparable à l'aide « traditionnelle ». Il est important également de comprendre quels sont la vision et les enjeux pour la Chine de son engagement en Afrique. Il faut enfin noter qu'elle a établi une crédibilité en Afrique qui doit mener la France à réfléchir à la sienne : la Chine s'est toujours présentée auprès des gouvernements africains comme un pays en développement, donc plus à même de comprendre les problèmes économiques africains que les pays développés ; elle finance de plus sans conditions de politiques économiques les projets en Afrique, et n'apparaît donc pas comme un « donneur de leçons » mais bien comme un partenaire économique.

L'implication de la Chine en Afrique ne demande donc pas un plus faible engagement de la France mais une réorganisation de sa coopération avec ses partenaires africains et la Chine. En ce qui concerne les partenaires africains tout d'abord :

1. L'objectif d'une coopération française avec l'Afrique d'une part et avec la Chine et les autres pays émergents sur les questions d'aide d'autre part doit être explicité.
2. Bien gérée, l'arrivée des nouveaux bailleurs en Afrique est une chance pour le continent. Il convient de laisser aux Africains la responsabilité de leur développement, et en particulier celle de gérer la multiplication des bailleurs de façon transparente et efficiente.
3. L'appropriation de l'aide publique au développement par les gouvernements africains serait renforcée par une position qui leur permette de négocier les propositions que les différents bailleurs, y compris la France, peuvent leur faire.

Certaines recommandations s'appliquent plus spécifiquement à la politique de coopération française et à ses outils :

1. L'entrée en jeu de la Chine en Afrique ne comble pas, loin de là, les besoins de financement du développement du continent. La Chine ne doit donc pas être vue comme un « concurrent », mais bien comme un partenaire complémentaire. Sa spécialisation dans le secteur des infrastructures peut servir de catalyseur à un recentrage de l'aide publique française (et des autres bailleurs) autour de domaines d'expertise propres.
2. Les gouvernements africains n'ont souvent pas de moyens de négociations suffisants pour tirer le meilleur parti de leur coopération avec les bailleurs émergents. Dans le cadre de sa coopération avec les pays africains, la France peut apporter un soutien à ces négociations par une aide technique, de la construction de capacités, une mise à disposition d'informations, etc.
3. Il y a un défaut d'appropriation des projets chinois par les Africains, qui se soldent souvent par des échecs après leur départ. Des partenariats trilatéraux entre les récipiendaires africains, la France et la Chine pour développer l'appropriation des projets chinois présenterait un effet de levier important pour l'aide française.

4. Il y a un défaut d'évaluation des projets chinois en Afrique, et une multitude de critères d'évaluation propres à chaque agence. La coopération française pourrait pousser et aider le NEPAD (par exemple) à mettre en place une méthodologie d'évaluation à laquelle tous les partenaires extérieurs devraient se conformer.
5. Après les initiatives d'annulation de dette, le don a souvent été préféré aux prêts. Le succès des prêts chinois, rapides et massifs, montre qu'il y a un besoin à combler et doit conduire à innover dans le domaine (cf. les prêts contra-cycliques de l'AFD).

## Questions pour poursuivre la réflexion

L'atelier du 13 juin a mis en évidence un certain nombre de questions qui restent ouvertes :

1. Concernant le climat, les pays émergents souhaitent que l'assistance française dans le domaine du changement climatique vienne en supplément de l'APD existante. Ce souhait est sous-tendu par un certain nombre de considérations éthiques répondant au principe de la responsabilité commune mais différenciée. L'enchevêtrement des politiques climatiques et des autres politiques de développement compromet cependant en pratique la réalisation de ce souhait. Comment concilier d'une part les exigences des pays émergents d'obtenir un financement additionnel pour leurs actions d'atténuation et d'adaptation et la nécessaire intégration des stratégies de développement et de lutte contre le changement climatique, dans un contexte d'aide au développement en réduction ?
2. L'échelon européen est certainement un échelon important pour un dialogue politique avec les pays émergents concernés ici, en particulier de par des questions de taille critique. Pour autant, quelle doit-être la place que la France doit s'aménager pour un dialogue bilatéral spécifique avec ces pays ? Comment la France, si elle choisit de le faire, peut-elle exercer son action spécifique en cohérence, complémentarité et coordination avec l'échelon européen ?
3. Quelle attitude défendre concernant l'intégration de la Chine et des autres pays émergents dans la gouvernance mondiale de l'aide ?
  - a. Un premier point de vue affirme que l'intégration de la Chine au CAD de l'OCDE ne soit pas primordiale, car l'Afrique paraît bénéficier de la diversification liée à l'indépendance chinoise en matière d'aide : diversification des sources de financement, des paradigmes, et périmètres de négociations plus larges.
  - b. Un second point de vue défend au contraire l'intégration de la Chine : la coopération française avec la Chine et l'Afrique doit se centrer sur la problématique des biens publics mondiaux, et donc faire en sorte que les bailleurs émergents soient davantage parties prenantes de ce jeu. La démarche française doit en ce sens viser à mieux intégrer les économies émergentes dans les institutions internationales – ce qui doit s'accompagner d'une participation accrue des bailleurs émergents aux fonds multilatéraux – et les pousser à adopter les disciplines collectives (le cadre de ré-endettement, la problématique du déliement de l'aide, la RSE, etc.).
  - c. Les financements des autres pays émergents n'ont pas la même portée que ceux de la Chine. Doit-on aussi tenter de les intégrer de la même manière ?
4. Quel repositionnement stratégique la France doit-elle envisager pour son aide publique aux les pays les moins avancés, compte tenu de l'émergence de nouveaux bailleurs (en particulier la Chine) et des questions de développement durable ? Comment doit-elle

prendre en compte ces enjeux de développement durable ? Doit-elle repenser sa spécialisation sectorielle ? Peut-elle envisager des coopérations trilatérales pour faire jouer des complémentarités avec les pays émergents ?