



Jean-Michel Severino

Le directeur général de l'Agence française de développement (AFD) livre son analyse sur l'efficacité de l'aide publique.

La lutte contre la corruption, un moyen, pas une fin

Le scepticisme va croissant sur l'efficacité de l'aide publique au développement. Comment y répondre ?

Le problème est qu'on attend tout et rien de l'aide publique au développement. On attend qu'elle favorise la paix dans le monde, qu'elle réponde aux problèmes de santé et aux défis du réchauffement climatique, sorte des populations entières de la précarité après des conflits ou des catastrophes naturelles, gère les flux migratoires... Bref, qu'elle sauve le monde de la pauvreté. Elle ne peut pas le faire, compte tenu de financements limités.

Cette multiplicité d'objectifs, parfois contradictoires, en brouille la perception. D'autant que l'aide publique au développement suit des modes : ses priorités changent, un peu comme la couleur des cravates, privilégiant l'agriculture, les barrages ou les privatisations. Cette politique est pourtant plus stable qu'il n'y paraît. Mais elle finit par avoir l'image des zones dans lesquelles elle s'investit. Elle paraît efficace en Asie, parce que l'Asie est en croissance. Elle paraît négative en Afrique parce que l'image de l'Afrique est négative. Pourtant, ce continent croît désormais à des taux supérieurs à 5 %. C'est une des meilleures nouvelles de ce début du XXI^e siècle.

Cette reprise de la croissance en Afrique vous semble... durable ?

Oui. Pourquoi ce continent a-t-il connu une dépression d'une vingtaine d'années ? Le cours des matières premières s'est effondré à la fin des années 1970. Les Etats étaient alors confrontés à la crise de l'endettement et menaient des politiques macroéconomiques inadaptées. Durant la décennie 1990, ces phénomènes se sont aggravés. Or, dans la foulée de la chute du mur de Berlin, l'aide publique, dominée durant deux décennies par une logique de glacié soviétique et de jeux d'influence, a été divisée par deux. Pour le continent, cela a été une vraie décennie de recul. Ces paramètres se sont inversés au début des années 2000. Avec l'allègement de la dette, notamment, les pays africains ont bénéficié d'une bouffée d'oxygène égalant un point, voire 1,5 point de PIB.

Il n'est pas question de regarder le destin africain avec des lunettes roses. Des risques existent. Les cours des matières premières peuvent baisser dans la foulée d'un ralentissement de la croissance asiatique. On peut connaître des catastrophes écologiques ou des crises géopolitiques. La dynamique démographique est aussi source potentielle de conflit : dans les zones pauvres et arides, il est vraisemblable que des migrations auront lieu dans les vingt ou trente ans à venir. Leur ampleur peut

poser d'importants problèmes dans les pays d'accueil. L'aventure ivoirienne est un exemple

de ces menaces. Les disciplines macroéconomiques peuvent aussi s'affaiblir, ce qui explique l'anxiété du FMI face à l'émergence des nouveaux prêteurs, comme la Chine.

L'aide publique au développement n'est plus qu'une petite composante des flux destinés aux pays en développement. Cela ne force-t-il pas les donateurs publics à se repositionner ?

C'est exact, mais à l'échelle globale. Ce diagnostic se vérifie moins au sud du Sahara, où les investissements directs étrangers, en dehors des investissements minéraliers, sont bien moins importants qu'ailleurs. Des pays comme le Mali, le Sénégal ou le Congo bénéficient aussi de transferts des migrants. Mais ils ne sont pas suffisants pour remplacer l'aide publique au développement toujours essentielle, au sud du Sahara. Elle permet d'assurer à ces pays une croissance de 4 à 5 %. Même s'il faudrait, en fait, la porter à 6, voire 10 %.

Au Maghreb, en Méditerranée, en Asie ou en Extrême-Orient, la finalité de l'aide publique est plus ciblée. Ainsi, en Chine, nous veillons à la sauvegarde des biens publics globaux en contribuant à la diminution des émissions de carbone, à la conservation de la biodiversité, à la gestion des grandes pandémies.

En intervenant dans des pays comme la Chine, demain l'Inde, le Brésil, l'AFD ne se disperse-t-elle pas, sans peser réellement ?

La chasse au carbone, il faut bien la mener là où il y a du carbone. Ce n'est pas au Burkina qu'on va s'y intéresser... Notre objectif n'est pas d'accélérer la croissance des pays émergents. Ils s'en occupent très bien eux-mêmes. Le problème est celui de l'intensité énergétique de leur croissance, et plus largement la gestion des risques planétaires qu'ils créent. Leurs émissions de carbone sont, à terme, insoutenables. Et la raréfaction des ressources naturelles entraîne une augmentation du coût des matières premières. Notre intérêt, comme pays occidental, est donc d'arriver, à travers une coopération qui implique des financements et des échanges technologiques, à des changements de politiques et de pratiques dans ces pays. Il se construit aujourd'hui plus d'autoroutes en Chine chaque année que dans le reste de la planète. A terme, c'est intenable ; nous sommes donc devenus, ces dernières années, les promoteurs du passage de la route au rail en Chine. A travers ces financements, la Chine accède à des transferts de technologies, des processus de

conduite de projets... Malgré d'abondantes ressources financières, le ministère des Finances chinois n'a que peu de crédits pour infléchir les comportements des municipalités et des provinces. Les financements des bailleurs extérieurs constituent un levier pour le gouvernement central. On parle souvent de volume lorsqu'on parle d'aide publique au développement. Ce qui compte en fait, c'est le changement de politique des pays bénéficiaires. Comme dans « Le Petit Prince », ce qui est important est invisible.

Que pensez-vous des nouveaux philanthropes qui, de Bill Gates à Bill Clinton et George Soros, disposent d'une puissance financière impressionnante ?

C'est une excellente chose. Une des caractéristiques de l'aide au développement depuis dix ans, c'est l'extraordinaire diversification des acteurs. Cela pose évidemment la question de la cohérence et du coût de cette action collective. Mais comment rejeter cette masse de bonnes volontés qui contribuent à ancrer la solidarité Nord-Sud ? Dans ce monde dans lequel les Etats ne représentent plus qu'une fraction de l'action collective, l'institutionnel doit laisser place au coopératif, au participatif. Si on veut influencer, il faut accepter d'être influencé et accepter des partenariats. Certes, cela ne donne pas un paysage carré. Les amateurs de Gosplan en seront pour leurs frais...

La France semble en désaccord avec la Banque mondiale sur la lutte contre la corruption. Comment justifier un soutien financier à des régimes corrompus ?

Il ne s'agit pas de savoir si certains aiment la corruption et les autres pas. La corruption est, évidemment, un des facteurs bloquants du développement. Reste à savoir si, pour la Banque mondiale, la lutte contre la corruption est une fin ou un simple moyen. Quand la corruption entrave le fonctionnement d'une économie, on doit s'y attaquer et tenter d'y remédier. C'est autre chose que de couper l'aide à des pays corrompus. Lors des dernières assemblées du FMI et de la Banque mondiale, la France a voulu éviter qu'on se retire de certains pays, certes corrompus, mais où des actions efficaces en termes de développement sont menées. Elle craignait aussi que les modalités de cette politique de lutte contre la corruption soient opaques et donnent des pouvoirs excessifs au président de la Banque mondiale, avec des risques de manipulation politique. Voilà pourquoi elle a tenu à ce que le conseil d'administration de la Banque mondiale, réunissant les pays membres, soit responsable de cette politique.

Vous avez fait partie d'un panel d'experts chargés de réfléchir à la réforme des Nations unies. Que proposez-vous ?

Les Nations unies sont une institution nécessaire. Mais elle repose sur une profonde diversité d'agences spécialisées, dont les modes de gouvernance sont très variés. Comment les faire progresser vers plus de cohérence et à des coûts acceptables ? Tel est le défi. Nous proposons une réforme des comportements qui ne suppose que quelques transformations institutionnelles, notamment la création d'une instance de coordination centrale. On peut aussi réformer les modes de financement des programmes de l'ONU. Le rapport est sur la table. Mais il n'y a pas un *deus ex machina* qui va, demain, décider qu'il doit être appliqué. La vraie question est de savoir si la communauté internationale estime que c'est un sujet important pour la gouvernance mondiale ou non. C'est le cas, notamment, des Etats-Unis qui aiment les Nations unies... éclatées comme Mitterrand aimait l'Allemagne au point d'en vouloir deux.

L'idée même d'un meilleur développement n'est-elle pas en train d'évoluer avec la globalisation ?

Jusqu'à maintenant, l'aide publique au développement était considérée comme « mortelle », puisqu'elle est appelée à ne plus avoir d'utilité si elle aboutit à une croissance durable. Sommes-nous toujours dans ce paradigme ? Les objectifs du millénaire nous obligent à nous interroger. Ils constituent l'expression d'un socle minimal planétaire, une sorte d'incarnation physique de la Charte des Nations unies et de la Déclaration des droits de l'homme de 1945. A l'heure de la globalisation et des marchés intégrés, ils impliquent que chaque citoyen soit doté d'un minimum : accès à l'eau, à la santé, à l'éducation primaire...

Le problème est que ce seuil minimal a été sanctuarisé par une déclaration des chefs d'Etat sans tenir compte de la capacité économique des pays à l'atteindre. Le Burkina, par exemple, qui connaît une accélération très rapide de la scolarisation et de la santé primaire de ses habitants grâce à une combinaison d'aide publique au développement élevée et une très bonne gestion, n'atteindra pas les objectifs du millénaire en 2015, et sans doute même pas en 2050. Faut-il assurer aux pays les plus dynamiques un complément d'aide permanent pour des dépenses structurelles ? Si l'arrière-pensée est que nous sommes dans un monde, régi par un seul système marchand, il faut un filet de sécurité sociale global. L'aide au développement deviendrait alors la politique sociale de la mondialisation. C'est sans doute la position de principe la plus importante qu'il ait à trancher la

communauté internationale aujourd'hui. Or personne n'ose y répondre vraiment.

PROPOS RECUEILLIS PAR
FRANÇOISE CROUÏGNEAU
ET LAURENCE TOVI

Son parcours

Nommé, en **2001**, à la tête de l'Agence française de développement, Jean-Michel Severino est un familier de l'univers du développement. Ce diplômé de l'**ENA** (promotion Louise Michel), **inspecteur des finances**, a fréquenté la Rue Monsieur, c'est-à-dire le **ministère de la Coopération**, avant de s'envoler pour Washington, siège de la **Banque mondiale**. Il y a été vice-président pour l'Asie.

Son actualité

Dans la foulée de la réforme de la **Coopération française**, Jean-Michel Severino a défini un nouveau plan stratégique pour l'Agence française de développement, adopté fin 2006. Au menu des mois à venir : la Conférence sur la reconstruction du Liban, fin janvier, la **Conférence internationale de Paris sur l'environnement**, les 2 et 3 février, le Forum Afrique avenir à la Cité des sciences et de l'industrie de Paris, le 12 février, enfin, le 27 juin, la **Conférence sur les économies d'outre-mer**. D'ici à avril, la question du **renouvellement du mandat** de Jean-Michel Severino sera posée.

15.01.2007

