

Question d'Europe
n°587
1 mars 2021

Louis CAUDRON

L'aide publique au développement doit se recentrer sur l'agriculture et l'éducation en Afrique

L'EUROPE, CHAMPIONNE DU MONDE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Le 18 décembre 2020, la Commission européenne s'est félicitée de l'accord politique intervenu entre le Parlement européen et les États membres et attribuant une dotation de 79,5 milliards € à un nouvel Instrument de Voisinage, de Coopération au Développement et de Coopération Internationale (IVCDCI) pour la période 2021-2027.

Dès sa création, l'Union européenne a été un acteur majeur de l'aide publique accordée par les pays riches aux pays en voie de développement. Le Fonds européen de développement (FED) a été créé par le traité de Rome en 1957 et, pendant des décennies, il a apporté son aide aux anciennes colonies d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le onzième FED, couvrant la période 2014-2020 et doté de 30,5 milliards €, va être remplacé par l'IVCDCI. L'Union et ses États membres sont le premier donateur mondial de l'aide publique au développement. Leur contribution de 74,4 milliards € en 2018 représente plus de la moitié de l'Aide publique au développement des pays de l'OCDE (150 milliards \$ en 2018).

UN ENGAGEMENT INTERNATIONAL ANCIEN

Depuis plusieurs décennies, les États membres de l'OCDE se sont engagés à consacrer au moins 0,7% de leur Revenu National Brut (RNB) à l'aide aux pays en voie de développement. Cet engagement, confirmé à la Conférence de Monterey en 2002, n'est respecté que par quelques pays : les pays scandinaves, le Luxembourg et le Royaume-Uni. L'Allemagne est à 0,61%, la France s'est engagée à atteindre 0,55% en 2022 et les États-Unis sont à 0,17%. La moyenne des pays de l'OCDE est à 0,31%.

Dans les années 60, imprégnés par le souvenir du plan Marshall de 1947, les pays européens considéraient qu'ils avaient tout intérêt à ce que les pays bénéficiaires se développent et deviennent ainsi des partenaires économiques plus intéressants. S'y est ajoutée, sous l'influence des pays scandinaves, une préoccupation morale : les pays riches du Nord avaient le devoir d'aider les pays pauvres du Sud.

UN MOYEN DE FREINER L'IMMIGRATION ?

À partir des années 2000, beaucoup de responsables politiques ont vu dans l'aide publique au développement un moyen de freiner l'immigration, principalement d'origine africaine. L'Afrique n'a pas entamé sa transition démographique et le taux de natalité y reste très élevé. D'après les prévisions de l'ONU, l'Afrique, qui comptait 283 millions d'habitants en 1960, a atteint 1341 millions en 2020 et parviendra à 2489 millions en 2050.

Pour 2050, ces prévisions sont fiables car la plupart des filles qui vont avoir des enfants sont déjà nées ou vont naître dans les dix ans à venir. Or, aucun pays africain n'a engagé une véritable politique de limitation des naissances. Pourtant, pour qui connaît les réalités africaines, de telles prévisions semblent irréalistes.

On ne voit pas comment le Niger, pays en grande partie désertique, nourrira 66 millions d'habitants en 2050, ni ce qu'il pourrait vendre pour acheter sa nourriture. Le Nigéria, 206 millions d'habitants en 2020, devrait être en 2050 le troisième pays le plus peuplé du monde avec 401 millions d'habitants. Comment arrivera-t-il à gérer une densité de population de 400 habitants au km² ? Ne faut-il pas s'attendre à un mouvement d'émigration des agriculteurs et éleveurs nigériens vers des pays voisins moins denses, avec les forts risques de conflits que cela implique ?

Ces dernières années, plusieurs pays africains ont connu des taux de croissance annuels importants de 4 à 6%. Mais, comme la population augmente de 2 à 3% par an, il faudrait une croissance économique supérieure à 6% par an pendant des années pour augmenter sensiblement le PIB par habitant. De grands changements dans les politiques africaines sont nécessaires pour y arriver.

Pour certains Africains, le « *dividende démographique* », c'est-à-dire l'avantage dont bénéficie une population en croissance qui compte beaucoup de jeunes actifs et peu de vieux inactifs à charge, facilitera le développement de l'Afrique. C'est oublier qu'en Afrique, une bonne partie des jeunes qui arrivent sur le marché sont peu formés et qu'ils ne trouvent que peu d'emplois productifs.

Combien d'Africains migreront vers d'autres continents si la satisfaction de leurs besoins de base n'est pas satisfaite ? L'Europe vieillissante, qui devrait passer de 748 millions d'habitants en 2020 à 710 millions en 2050 et est le continent le plus proche, peut s'attendre à une forte pression migratoire en provenance de l'Afrique.

LA POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT N'A PAS SORTI L'AFRIQUE DU SOUS-DÉVELOPPEMENT

Souvent présentée comme une politique généreuse vis-à-vis des pays en développement, la politique d'aide publique au développement n'a pas montré son efficacité. Pour l'Afrique, les résultats ne sont pas bons. Continent prioritaire en matière d'aide publique au développement, il a reçu depuis plusieurs décennies environ 30 milliards \$ chaque année mais, malgré cette aide massive, l'Afrique reste le continent qui s'est le moins développé.

Le PIB par habitant est un bon critère pour apprécier le niveau de vie moyen dans un pays. L'Université de Sherbrooke l'a calculé en dollars constants pour la plupart des pays depuis 1960, ce qui permet des comparaisons dans le temps. Il est d'autant plus pertinent que Sherbrooke a introduit la correction dite PPA (parité de pouvoir d'achat) qui tient compte des différences de pouvoir d'achat entre les monnaies. Le tableau en annexe donne la valeur du PIB par habitant en 1960 et en 2018 pour la plupart des pays africains.

Le continent africain est toujours très pauvre

En 2018, l'Afrique est le continent où le PIB par habitant est en moyenne le plus bas. Sur les quarante-trois pays d'Afrique pour lesquels on a des statistiques assez fiables, vingt-trois pays ont eu en 2018 un PIB par habitant inférieur à 1500 \$ et sont dans l'extrême pauvreté. Treize pays sont entre 1500 et 4500 \$ et n'ont donc pas atteint le niveau qui était celui du Portugal en 1960. Seulement sept pays sont entre 4500 et 10 000 \$ par habitant (Afrique du Sud, Algérie, Botswana, Gabon, Guinée équatoriale, Maurice, Namibie).

Sur la période 1960-2018, le PIB par habitant des pays africains a moins progressé que dans les autres continents. Dans six pays, il a même régressé : les populations de la République du Congo, de Madagascar, de Centrafrique, du Niger, du Burundi et des Comores sont plus pauvres en 2018 qu'elles ne l'étaient en 1960.

En 1971, la Banque mondiale a créé la catégorie des PMA, les pays les moins avancés considérés comme les plus pauvres. À l'époque, quatorze des vingt-six PMA étaient en Afrique. En 2017, sur quarante-cinq PMA, trente-trois sont en Afrique. On compte actuellement 350 millions de pauvres en Afrique, avec environ 250 millions d'habitants qui n'y mangent pas à leur faim.

L'échec du développement en Afrique est à comparer avec le développement exceptionnel de pays asiatiques. Le cas le plus connu est celui de la Chine, où le PIB par habitant est passé de 192 \$ en 1960 à 7753 \$ en 2018, soit une multiplication par 40. Mais on peut aussi citer Singapour, passé de 3503 \$ en 1960 à 58 248 \$ en 2018, dépassant des pays comme la France (43 670 \$ en 2018) ou les États Unis (54 659 \$ en 2018). Des pays très peuplés, comme l'Inde ou l'Indonésie, ont réussi à multiplier par 6 leur PIB par habitant : l'Inde est passée de 330 \$ en 1960 à 2101 \$ en 2018, l'Indonésie de 690 \$ en 1960 à 4285 \$ en 2018. On peut citer d'autres exemples : le Laos et le Vietnam ont multiplié par 4 leur PIB par habitant, la Malaisie par 9, le Myanmar par 10, la Thaïlande par 11 et la Corée du Sud par 28.

LA RÉUSSITE DE L'ASIE

Plutôt que de chercher à l'extérieur des explications, il vaut mieux s'intéresser aux explications fournies par les Africains eux-mêmes. L'étude la plus pertinente, parue en mars 2020,

intitulée « [Le Modèle Asiatique - Pourquoi l'Afrique devrait s'inspirer de l'Asie et ce qu'elle ne devrait pas faire](#) », a été réalisée par quatre auteurs qui ne peuvent pas être accusés de parti pris vis-à-vis de l'Afrique : un ancien Président du Nigéria, Olusegun Obasanjo, un ancien Premier ministre d'Éthiopie, Hailemariam Desalegn et deux universitaires Sud-africains, Greg Mills et Emily van der Merwe.

En étudiant l'évolution de dix pays asiatiques depuis 1960, les auteurs constatent d'abord qu'en 1960 les pays asiatiques n'étaient pas avantagés par rapport aux pays africains, mais qu'ils ont mis en place des politiques économiques plus efficaces. Dans la plupart des cas, les pays asiatiques ont d'abord pris des mesures en faveur de la production agricole : réforme agraire pour donner aux paysans la garantie du foncier et assurance de débouchés solvables pour leurs productions. En même temps, ils ont développé leur appareil de formation, considérant que l'investissement dans l'éducation était essentiel pour l'avenir. Ils ont ensuite cherché à développer un secteur industriel, en pratiquant l'ouverture sur l'extérieur et en s'appuyant sur la compétitivité des entreprises privées. Bas salaires et avantages fiscaux pour les entreprises étrangères ont permis d'attirer des investisseurs.

L'Afrique a privilégié ses élites plutôt que sa population

Pour les auteurs africains du « *Modèle asiatique* », la grande différence entre l'Asie et l'Afrique, c'est qu'en Asie le développement a été obtenu par l'investissement dans la production en s'assurant que « *les bienfaits de la croissance ont été distribués au-delà d'une petite élite* » alors que le « *développement africain a été défini par le clientélisme, par la gestion de l'accès et des préférences des élites en échange de soutien, entraînant la « recherche de rente » - la création de richesse non pas par l'investissement mais par les connections d'organisations de groupes d'intérêts* ». Le problème de l'Afrique, c'est que « *les systèmes de gouvernance ne sont pas inclusifs et sont fracturés, fragmentés ou élitistes, et caractérisés par la recherche de rentes, généralement en usant d'affinités ethno-politiques, raciales ou religieuses* ».

QUELLES LEÇONS TIRER DE L'AIDE DE L'EUROPE AU DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE ?

La situation actuelle de l'Afrique, après des décennies d'aide publique au développement, balaie les illusions des responsables politiques qui pensent qu'il suffirait de lancer un *plan Marshall pour l'Afrique* pour provoquer son développement. L'Europe doit reconnaître que le développement d'un pays et l'amélioration des revenus de ses habitants ne peuvent pas être suscités par l'aide publique au développement et qu'ils dépendent d'abord de la politique économique menée par le pays bénéficiaire.

L'aide étrangère ne peut être qu'un appoint. Il faut d'ailleurs relativiser son importance, car le montant de l'aide publique au développement est inférieur au montant des envois d'argent faits par les Africains de la diaspora et au montant des Investissements directs étrangers (IDE).

Il faut rappeler aussi qu'un rapport de 2020 de la CNUCED sur « [Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique](#) » estime à 76 milliards \$ au moins la fuite illicite de capitaux en Afrique. Dans certains pays africains, une partie de l'aide publique au développement sert à alimenter des flux illicites.

Dans ces conditions, il y a deux solutions : soit diminuer, voire supprimer, l'aide publique au développement, soit réformer ses objectifs et ses méthodes pour la rendre efficace. Si la politique de développement menée par le pays bénéficiaire ne répond pas aux besoins de sa population, lui attribuer de l'aide ne sert au mieux qu'à alimenter un puits sans fond, au pire à contribuer à la corruption.

La diminution de l'aide publique au développement n'est pas une solution

Même si l'aide publique au développement n'a pas montré son efficacité pour le développement de l'Afrique, ce n'est pas le moment de la diminuer. Tous les pays européens se sont engagés depuis des décennies à consacrer 0,7% de leur RNB à l'aide publique au développement. Même si cet engagement international n'est respecté que par peu de pays, afficher une diminution du montant de l'aide dégraderait l'image internationale des pays européens. Il serait en outre malvenu de diminuer les aides à l'Afrique

après la pandémie de Covid-19, car sur le plan économique, elle subit durement les conséquences de la récession mondiale.

Enfin il faut rappeler que l'Afrique va être de plus en plus touchée par le changement climatique et les promesses d'aide en provenance du Fonds vert pour le climat sont loin d'être tenues. Il faut donc maintenir, voire augmenter, le montant de l'aide, mais en recherchant une plus grande efficacité que dans le passé. Cela passe par une réflexion sur ses objectifs.

Les objectifs actuels

En 2020, la Commission européenne a proposé de redéfinir sa stratégie en Afrique sur la base de cinq partenariats thématiques :

1. Transition verte et accès à l'énergie
2. Transformation numérique
3. Croissance et emplois durables
4. Paix et gouvernance
5. Migration et mobilité

Le 30 juin 2020, le Conseil a repris cette stratégie, en la resserrant autour de quatre thèmes :

1. Promotion du multilatéralisme
2. Paix, sécurité et stabilité
3. Développement inclusif et durable
4. Croissance économique soutenable

Tous ces objectifs doivent paraître bien lointains aux pays africains. Pour la majorité des Africains, qui sont des agriculteurs et des éleveurs, la transition verte ou le multilatéralisme ne sont pas leurs problèmes majeurs. De fait ces objectifs reflètent les préoccupations européennes et ne tiennent pas compte des réalités africaines.

Exprimé en termes moins diplomatiques, l'objectif principal devrait être que tous les Africains s'enrichissent et vivent mieux. C'est le meilleur moyen de freiner les migrations et de développer des échanges commerciaux profitables aux deux parties.

Pour y parvenir, l'Europe devrait faire des choix plus clairs et aider les pays qui recherchent une amélioration des revenus pour tous plutôt que les pays qui favorisent des élites prédatrices. Cela suppose de tenir un discours de

vérité sur les politiques économiques menées par beaucoup de pays africains.

Une Europe qui critique la politique économique de tel ou tel pays sera immédiatement accusée d'ingérence inadmissible. Certains lui rappelleront le passé colonial des Européens ou le mauvais souvenir laissé par les « *programmes d'ajustement structurel* » imposés dans les années 1990 aux pays africains par la Banque mondiale. Pour surmonter ces accusations, l'Europe peut s'appuyer sur les critiques des Africains eux-mêmes, par exemple celles faites par les auteurs du « *Modèle asiatique* ». De toute façon, l'Europe doit faire tout ce qu'elle peut pour essayer d'enrayer la dégradation de la situation, car elle est très concernée : des millions de jeunes Africains, peu scolarisés, arrivent sur un marché du travail qui ne leur offre que peu d'emplois. C'est une situation qui amène certains jeunes à se laisser tenter par les réseaux de trafics illicites et les groupes liés au terrorisme.

La première priorité de la politique économique des pays africains et de l'aide publique au développement doit concerner l'agriculture. Même s'il ne représente que 14% du PIB, le secteur agricole emploie la moitié de la population en Afrique subsaharienne et, dans les pays du Sahel, plus des trois-quarts. La croissance rapide des villes africaines ne doit pas faire oublier que la population rurale continue aussi à augmenter dans la majorité des pays africains. Pour améliorer le niveau de vie, il faut s'occuper en priorité des agriculteurs et des éleveurs. C'est le secteur qui peut créer le plus d'emplois, dans la production, mais aussi dans les activités de l'amont (mécanisation, conseil) et de l'aval (conditionnement, première transformation).

Pourtant, cela n'a pas été la priorité de l'aide publique au développement qui privilégie la santé, le social ou les biens publics comme l'environnement. Cela n'a pas été non plus la priorité des gouvernements africains, au point qu'en 2003, l'Union Africaine a pris conscience de son retard et a amené les États africains à s'engager à consacrer au moins 10% de leur budget à l'agriculture. Mais, en juin 2014, l'Union Africaine a constaté qu'une petite minorité de pays avaient respecté l'engagement de 10%, certains pays comme le Nigeria, riche de son pétrole, ne consacrant alors que 2% à l'agriculture.

L'étude « *Le modèle asiatique* » montre que les pays asiatiques qui ont réussi ont commencé par deux priorités : le développement de l'agriculture et

l'éducation. Dans un rapport de la CNUCED de 2020, Paul Akiwumi, directeur de la division pour l'Afrique, constatant que 70% de l'APD va au secteur social, demande qu'à l'avenir celle-ci soit canalisée vers le secteur productif.

Première priorité : l'agriculture

Pour contribuer au développement de la majorité de la population africaine, l'Union européenne devrait attribuer au moins la moitié de son aide aux pays africains qui s'engagent dans une réelle politique de développement agricole. Cela s'apprécie en examinant comment ils votent leurs budgets agricoles, traitent la question foncière et privilégient la production locale.

Le premier signe d'une bonne politique agricole est le respect de l'engagement budgétaire : Un pays africain qui consacre moins de 10% de son budget aux agriculteurs et éleveurs, qui constituent la majorité de sa population active, ne peut pas dire qu'il mène une politique favorable à son développement.

Il faut aussi que soit menée une politique éducative favorable à l'agriculture. Dans beaucoup de pays africains, le métier de paysan a été méprisé et le système scolaire a poussé les jeunes vers les métiers non agricoles, notamment de fonctionnaires. Plus de la moitié des jeunes étant issus du monde rural et connaissant les techniques agricoles de leurs parents, l'école doit les former et les encourager à rester dans le secteur agricole, notamment en les formant sur les nouvelles pratiques de l'agroécologie. Tous les gouvernements africains devraient renforcer la promotion des métiers agricoles.

Aider les pays africains qui traitent la question foncière

Deuxième critère : le traitement de la question foncière. Le système traditionnel, dans lequel où un chef attribue chaque année une parcelle à une famille, ne permet aucune évolution des pratiques agricoles. Un jeune Africain qui veut s'engager dans l'agriculture a besoin de garantie dans la durée pour investir dans l'amélioration de la productivité de sa terre.

Alors que les pays asiatiques -qui ont réussi-, ont résolu leurs problèmes fonciers, les gouvernements des pays d'Afrique hésitent car une telle politique heurte des traditions

anciennes et réduit le rôle des chefs coutumiers. Comme l'augmentation de la population aggrave les conflits fonciers entre agriculteurs et éleveurs, cela rend encore plus sensible la question foncière. En pratique, plus on attend, plus les problèmes s'aggravent et la priorité qu'un gouvernement africain accorde à l'agriculture peut se mesurer à la façon dont il traite des problèmes fonciers. Rappelons qu'avec les photos aériennes qui couvrent toute l'Afrique, on peut réaliser à bas coût un cadastre assez précis pour résoudre la majorité des problèmes fonciers.

Aider les pays qui privilégient la production locale plutôt que les importations

Un troisième critère d'une bonne politique agricole est la priorité accordée aux productions locales, ce que l'on peut apprécier notamment avec la politique rizicole. Les habitants des villes africaines consomment beaucoup de riz. Pour avoir la paix sociale, les gouvernements ont tout intérêt à ce que le prix du riz y soit le plus bas possible et, pour cela, il est tentant d'importer du riz ou des brisures de riz, qui sont souvent bradés à bas prix sur le marché international. Au passage, le gouvernement encaisse des droits de douane, alors que pour disposer de riz local, il doit dépenser pour les infrastructures, la formation, l'accès aux engrais ou les routes. Dans le passé et encore maintenant, bien des gouvernements africains ont choisi, sans le dire officiellement, les importations plutôt que la production locale.

Pour les pays exportateurs de céréales (États-Unis, pays européens, Russie, Ukraine, Argentine), l'Afrique est un débouché essentiel qu'ils tiennent à conserver. À court terme, beaucoup de monde y gagne... sauf les paysans africains. Pour sortir de cette situation, la Banque mondiale, avec le concours du centre de recherche international Africa-Rice, a aidé en 2012 beaucoup de pays africains à se lancer dans [*une Stratégie Nationale de Développement Rizicole \(SNDR\)*](#) avec comme objectif de rendre le riz local compétitif avec le riz d'importation à échéance 2025. En 2018, le Directeur général d'Africa Rice, Harold Roy-Macauley, reconnaissait que la croissance de la production rizicole était insuffisante et que l'Afrique importait chaque année 24 millions de tonnes de riz pour 6 milliards €. Il est illusoire de penser que le riz africain pourrait être compétitif avec les cours mondiaux durant la prochaine décennie. En Europe, la

Politique agricole commune s'est développée après 1960 sous un régime protectionniste avec des prix garantis aux agriculteurs et des subventions aux exportations. Des pays aussi différents que la Suisse, le Japon ou les États-Unis n'hésitent pas à mettre des barrières douanières pour protéger leur production agricole.

Les paysans africains produiront plus s'ils disposent de débouchés solvables. L'Europe doit mettre de côté sa préférence pour le libéralisme et la concurrence et accepter d'aider les pays africains qui font du protectionnisme agricole pour favoriser leurs agriculteurs et éleveurs, même si cela crée des difficultés avec les États-Unis, la Banque mondiale et les céréaliers.

Les agriculteurs et éleveurs africains se comporteront en entrepreneurs et produiront beaucoup plus s'ils sont assurés de garder leurs terres suffisamment longtemps et de vendre leur production à un prix rémunérateur. Aux gouvernements africains et à l'aide publique au développement de leur créer un environnement favorable en matière de conseil, d'approvisionnement, d'équipements collectifs, de stockage, de transport, etc.

Deuxième grande priorité : l'éducation

L'éducation a constitué la deuxième priorité des pays asiatiques qui ont réussi. En Afrique, il y a beaucoup d'efforts à faire pour améliorer le système éducatif. En Afrique subsaharienne, un enfant sur cinq ne va pas à l'école. Au-delà de 12 ans, c'est même un enfant sur trois, avec une proportion encore plus élevée pour les filles. Dans les zones marquées par l'insécurité, au Sahel, au Congo, en Centrafrique, en Somalie, des milliers d'écoles ont fermé. Dans beaucoup de pays africains, le niveau des enseignants est faible. Sans une amélioration de la formation des hommes et des femmes, le développement de l'Afrique ne sera pas assez rapide pour répondre aux besoins de la population. L'Europe et les autres donateurs devraient concentrer une bonne partie de leur aide au secteur de l'éducation.

Le problème n'est pas tant la construction des écoles que la formation et la gestion des instituteurs et inspecteurs qui est actuellement le point faible de la politique éducative. L'un des moyens les plus efficaces pour améliorer cette situation serait que les donateurs de l'aide publique au développement s'engagent à financer durablement le

salaires des instituteurs dans certaines zones d'Afrique. C'est possible avec les moyens de paiement disponibles sur les téléphones portables. Accessoirement, cela renforcerait l'attractivité des écoles publiques par rapport aux écoles coraniques.

Inclure des dépenses militaires

Une grande partie de l'Afrique souffre de l'insécurité. Des conflits armés sont en cours dans le Sahel et autour du lac Tchad, en Libye, en Somalie, au Soudan du Sud, en République Centrafricaine, dans l'est du Congo, en Mozambique, en Ethiopie. Il ne peut y avoir de développement sans sécurité. Les budgets des États africains ne leur permettent pas de développer des capacités militaires suffisantes pour maîtriser des groupes armés, qui savent utiliser le terrain et les rivalités ethniques et religieuses. En outre, le problème ne se limite pas aux groupes terroristes ou rebelles. Les ruraux africains sont encore plus marqués par le banditisme et le racket qu'ils subissent au jour le jour.

Les Nations unies ont des missions militaires en Somalie, au Congo, au Soudan du Sud, en Centrafrique, au Sahara occidental, au Darfour. L'Europe a des missions de formation militaire (EUTM) au Mali, en Centrafrique et en Somalie. La France, aidée de quelques États membres, finance l'opération Barkhane qui mobilise cinq mille hommes. Des forces spéciales européennes sont regroupées depuis 2020 dans la [Task Force Takuba](#). Tout cela représente un budget considérable. Les donateurs de l'OCDE ont toujours refusé d'inclure les dépenses militaires dans l'aide publique au développement parce qu'ils craignaient que cela serve aux coups d'État militaires. Il serait temps de revoir cette position, au moins pour une partie des dépenses militaires, car le rétablissement de la sécurité est un préalable au développement et une priorité aussi bien pour l'Europe que pour l'Afrique.

Les pays européens peuvent aider efficacement les Africains en matière de renseignement, de formation et de renforcement de leurs équipements et de leurs capacités militaires. Les drones, par exemple, peu présents dans les armées africaines, sont devenus des équipements essentiels pour les opérations militaires. L'aide militaire de l'Union et des États membres ne devrait pas se limiter à la

lutte contre les groupes armés, mais contribuer aussi au renforcement des forces de police et de gendarmerie pour améliorer la sécurité au quotidien.

L'aide aux PMA dits « fragiles », voire « faillis »

Dans certains pays africains, l'État a quasiment disparu ou ne contrôle qu'une partie de son territoire. On peut citer la Somalie, la Centrafrique ou le Soudan du Sud. Dans d'autres pays, par exemple en Guinée équatoriale, l'État se contente d'exploiter ses ressources minérales au profit du clan présidentiel et ne cherche pas à améliorer la situation de ses habitants.

Dans ces pays, les habitants sont en grande difficulté, mais il n'est pas souhaitable de faire passer l'aide publique au développement par les canaux officiels, tant les risques de détournement sont importants. Les prix Nobel Esther Duflo et Abhijit Vinayak Banerjee proposent un moyen d'aider directement les habitants. Il s'agirait d'utiliser les téléphones portables, très répandus en Afrique, même en zone rurale, pour distribuer directement de l'argent aux habitants. Ce type d'action proche du *revenu universel* ou de la *monnaie hélicoptère* a déjà été expérimenté avec succès au Kenya. Les populations kenyanes qui bénéficiaient de revenus mensuels réguliers les ont utilisés pour des investissements d'avenir.

L'aide à l'industrialisation

« *Le modèle asiatique* » insiste sur l'importance des investissements étrangers. Dans ce domaine, l'action des entreprises privées est essentielle. L'un des principaux freins à l'investissement des entreprises en Afrique est l'insécurité juridique. L'aide européenne pourrait servir à la mise en place d'incitations ou de dispositifs de garantie, du type capital-risque, adaptés à chaque pays africain pour faciliter les investissements des entreprises européennes en Afrique. Il y a par exemple d'énormes besoins en matière d'électrification, mais les investissements ne sont souvent pas rentables parce que les consommateurs ne paient que partiellement, ou pas du tout, leurs factures. On pourrait inciter les entreprises à investir dans l'électrification dans les pays qui auraient mis en place, avec une aide européenne, un mécanisme permettant d'assurer le paiement normal des factures d'électricité.

L'aide à la recherche

La recherche est un domaine d'action intéressant car les résultats obtenus par des chercheurs, même partiels, ne sont jamais perdus. Stockées dans des bases de données accessibles, ils peuvent être utilisés et complétés par d'autres chercheurs. Dans la plupart des pays africains, les chercheurs manquent de moyens alors que le développement de leurs recherches serait intéressant non seulement pour les Africains, mais pour les scientifiques du monde entier. C'est particulièrement vrai dans le domaine de la recherche agricole, car le changement climatique et les risques de fatigue des sols obligent à trouver de nouvelles méthodes de culture qui maintiennent, voire améliorent, la fertilité des sols. L'Europe, avec le CTA aux Pays-Bas et les organismes de recherche français spécialisés CIRAD et IRD, a les moyens de bien connaître les chercheurs africains et leurs programmes de recherche. Ces organismes devraient pouvoir proposer aux gestionnaires de l'aide publique au développement les programmes de recherche les plus intéressants à soutenir financièrement et techniquement en Afrique.

L'aide à la coopération décentralisée

Nombre de collectivités locales européennes se sont engagées dans des actions internationales de coopération et de partenariat avec des collectivités locales africaines. Il s'agit souvent de projets concrets qui sont décidés après une discussion d'égal à égal entre les représentants des collectivités locales et qui sont soumis à une obligation de résultat, vérifiée par les visites périodiques des partenaires. S'il n'y a pas de résultats, le projet s'arrête. Comme il s'agit souvent de petits projets qui ne mobilisent parfois que peu d'argent, les financiers de l'aide publique au développement, habitués à gérer des volumes financiers plus importants, ne les apprécient guère, car ce genre de petit projet leur prend selon eux trop de temps.

Une solution simple et efficace serait que les gestionnaires de l'aide publique au développement fassent confiance aux collectivités locales européennes et subventionnent à 50% leurs projets de coopération décentralisée avec les collectivités locales africaines. En plus, une subvention de 50% faciliterait la prise de décision dans les conseils municipaux, départementaux ou régionaux d'Europe, où il n'est pas toujours facile de faire accepter l'intérêt d'une action concernant un pays lointain.

Depuis soixante ans, l'Union et ses pays membres sont les principaux donateurs de l'aide publique au développement. Lors des dernières décennies, ils ont consacré chaque année des dizaines de milliards au développement de l'Afrique. Le résultat est décevant, l'Afrique est restée un continent pauvre où la majorité des habitants dispose d'un PIB par habitant inférieur à 2000 \$. L'explication donnée par les Africains est que, contrairement à l'Asie, leurs gouvernements n'ont pas mené de bonnes politiques économiques. Au lieu de donner la priorité à l'agriculture et à l'éducation, ils ont privilégié la recherche de rente pour les élites. L'aide publique au développement ne peut pas être efficace dans ces conditions.

La situation actuelle de l'Afrique est grave. Sa croissance démographique est telle que des dizaines de millions de jeunes peu formés arrivent sur un marché de l'emploi qui ne leur offre que peu de perspectives. Cela peut les amener à se laisser tenter par les groupes mafieux ou terroristes ou à émigrer. L'Europe a tout intérêt à aider ces jeunes Africains à trouver des emplois productifs. L'Europe s'est fixé des objectifs généraux comme la transition verte, la transformation numérique ou la promotion du multilatéralisme. Mais ces objectifs, qui correspondent aux priorités des pays riches, sont inadaptés à la situation actuelle de la plupart des pays africains.

En Afrique, la réalité est que le secteur agricole emploie la moitié de la population et peut créer encore plus d'emplois pour les jeunes. Dans les pays du Sahel, c'est même les trois quarts de la population qui vit de l'agriculture. Il serait logique que l'Europe consacre au moins la moitié

de son aide publique au développement aux agriculteurs et éleveurs et privilégie les pays qui mènent une véritable politique de soutien à leur agriculture. C'est le meilleur moyen d'améliorer le revenu d'une majorité d'Africains et cela contribuera en plus à la souveraineté alimentaire de l'Afrique. Cela suppose d'aider les pays africains où le gouvernement vote un budget important pour l'agriculture, permet aux agriculteurs de disposer de terres pendant une durée suffisante et les protège contre les importations de produits agricoles à bas prix. Si ces conditions ne sont pas remplies, l'aide sera inefficace.

La deuxième priorité devrait être de contribuer à la formation des jeunes qui conditionne tout développement futur.

Ensuite l'aide publique au développement, dont l'augmentation a été décidée, pourrait mettre en place des dispositifs spécifiques pour soutenir l'industrialisation, renforcer la recherche ou soutenir les collectivités locales engagées dans des actions internationales de coopération. L'augmentation de l'aide pourrait être aussi l'occasion de mener des expériences innovantes, telles que l'utilisation des téléphones portables pour distribuer dans certains pays des revenus directement à des populations dans le besoin. Enfin, l'insécurité qui persiste dans de nombreuses régions d'Afrique est un frein évident au développement. Les dépenses militaires engagées par les pays européens pour améliorer la sécurité en Afrique sont de plus en plus importantes et devraient être incluses, au moins en partie, dans l'aide publique au développement.

Louis Caudron

Ancien Sous-Directeur du Développement Rural
au ministère de la Coopération

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.

ANNEXE
Évolution 1960/2018 du PIB par habitant en Afrique

Pays	PIB/hab en 1960	PIB/hab en 2018	Coefficient de progression
Afrique du Sud	4624	7434	1,61
Algérie	2482	4764	1,92
Angola	3180	3230	1,02
Bénin	712	1211	1,70
Botswana	408	8031	19,68
Burkina	239	712	2,98
Burundi	213	211	0,99
Cameroun	956	1501	1,57
Cap vert	680	3760	5,53
Centrafrique	599	379	0,63
Comores	1402	1401	1,00
Congo	1457	2652	1,82
Côte d'Ivoire	1224	1693	1,38
Egypte	578	2907	5,03
Ethiopie	229	570	2,49
Gabon	4362	9042	2,07
Gambie	697	786	1,13
Ghana	1056	1807	1,71
Guinée	513	897	1,75
Guinée Bissau	492	622	1,26
Guinée équatoriale	660	10135	15,36
Kenya	537	1202	2,24
Madagascar	818	490	0,60
Malawi	238	517	2,17
Mali	341	778	2,28
Maroc	815	3361	4,12
Maurice	2405	10579	4,40
Mauritanie	797	1334	1,67
Namibie	4221	6045	1,43
Niger	612	403	0,66
Nigéria	1368	2396	1,75
Ouganda	306	710	2,32
RD Congo	1039	419	0,40
Rwanda	331	824	2,49
Sénégal	1360	1547	1,14
Sierra Leone	373	473	1,27
Soudan	897	1856	2,07
Tanzanie	494	959	1,94
Tchad	696	813	1,17
Togo	375	677	1,81
Tunisie	1113	4401	3,95
Zambie	1496	1672	1,12
Zimbabwe	995	1322	1,33

Légende :

Sur 43 pays africains, il y a en 2018

23 pays en dessous de 1500 \$ par habitant

13 pays entre 1500 \$ et 4500 \$ par habitant

7 pays à plus de 4500 \$ par habitant

Source : Université de Sherbrooke