

L'aide publique au développement à l'ère de la démondialisation

Par **Jean-Michel Severino**

Jean-Michel Severino a été directeur général de l'Agence française de développement (AFD) de 2001 à 2010. Il est actuellement *senior fellow* à la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferd), membre de l'Académie des technologies et président du Conseil de surveillance d'Investisseurs et Partenaires (I&P).

L'aide publique au développement connaît depuis 2023 un effondrement, tant en Europe qu'aux États-Unis. Le choc affecte les pays en développement mais aussi les pays industrialisés. Critiquée à la fois au Nord et au Sud, l'aide au développement doit se redéfinir, dans ses objectifs et dans ses méthodes. Elle pourrait ainsi s'adapter à une configuration internationale où les principaux acteurs – États-Unis, Union européenne, Chine, pays arabes – adoptent de nouvelles postures.

politique étrangère

Depuis la chute du mur de Berlin, la communauté internationale a construit un édifice remarquable pour assurer la prospérité commune. Les relations financières entre Sud global et Nord global, aussi imprécis soient ces termes, se sont structurées autour de quatre piliers : commerce, migrations, aide publique au développement (APD) et investissements directs à l'étranger (IDE). Une gouvernance de plus en plus sophistiquée a encadré ces politiques.

Les résultats ont été majeurs¹. Depuis 1990, l'extrême pauvreté est passée d'environ 40 % à 10 % de la population mondiale, tandis que la mortalité des enfants de moins de 5 ans a diminué de plus de moitié. Le VIH a été maîtrisé et la poliomyélite presque éradiquée. Le produit intérieur brut (PIB) de l'Afrique subsaharienne (ASS) est passé de 1 400 milliards à 6 000 milliards de dollars². L'espérance de vie à la naissance y a

1. M. Ahmed, « The End of Development Cooperation? », Center for Global Development, 22 juillet 2025.

2. J.-M. Severino, « L'économie africaine au sud du Sahara, une aventure ambiguë ? », in T. de Montbrial et D. David (dir.), *Ramses 2026. Un nouvel échiquier*, Paris, Ifri/Dunod, 2025.

gagné dix années depuis 2000. Mais le reste du monde a aussi été servi : entre 2000 et 2023, le PIB moyen de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a crû de 2,3 % par an³. Le revenu moyen d'un Chinois est passé de 3 600 dollars à 19 140, celui d'un Brésilien de 10 230 à 15 790, celui d'un Indien de 1 760 à 8 170, celui d'un Russe de 9 090 à 29 990.

Cela aurait dû être une fête ! L'architecture globale évoquée y a contribué. L'APD, en particulier, était vue comme un élément important de la croissance des pays pauvres, un puissant instrument de redistribution et un outil au service des causes communes globales (climat, santé...). En dépit des nombreux débats académiques sur son efficacité – au final positifs –, elle semblait un modèle : définition claire de sa nature ; objectifs quantitatifs et qualitatifs ; gouvernance mondiale. La situation paraissait bien comprise. En France, la loi de programmation sur la solidarité internationale a été votée en 2021 à l'unanimité. Le dernier eurobaromètre⁴ sur le sujet indique que trois Européens sur quatre adhèrent à la politique de développement. Les volumes reflétaient cette perception : en 2023, l'APD globale a atteint 240 milliards de dollars, une augmentation spectaculaire depuis 2000.

L'effondrement de l'APD : soudain et radical

En deux ans, tout a changé. Depuis 2023, on observe une chute massive des financements européens. Les baisses annoncées en France en lois de finances ramèneraient la contribution nationale d'environ 0,55 % du PIB à environ 0,38 %. On a ensuite assisté, du côté américain, à la disparition de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et de l'essentiel de l'APD. Décret du président Trump de janvier 2025 : « L'administration qui gère l'aide étrangère des États-Unis [...] n'est pas alignée sur les intérêts américains et est dans de nombreux cas opposée aux valeurs américaines. [...] Le continent africain a reçu 165 milliards de dollars depuis 1991, mais il ne s'est aligné sur le vote des États-Unis aux Nations unies que dans 29 % des résolutions soumises à l'Assemblée générale. [...] Outre la création, aux frais du contribuable, d'un complexe

3. Les chiffres de cet article proviennent de : « OECD Data Explorer », Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), disponible sur : <https://data-explorer.oecd.org> ; « World Economic Outlook », Fonds monétaire international, 2025, disponible sur : www.imf.org ; « World Development Indicators », Banque mondiale, disponible sur : <https://databank.worldbank.org>. Tous les chiffres en dollars PPA (parité de pouvoir d'achat) constants, valeur 2023, sauf indication contraire. Ici le dollar constant est de 2021.

4. « Sondage : l'opinion des Français sur la politique française de développement et sa mise en œuvre par le groupe AFD », Ipsos, 20 avril 2023 ; « EU Citizens and Development Cooperation », Eurobaromètre, septembre 2023.

industriel d'organisations non gouvernementales (ONG) à l'échelle mondiale, l'USAID a obtenu peu de résultats depuis la fin de la guerre froide [...]. Le sentiment anti-américain n'a fait que croître. »

Du côté européen, les coupes sont surtout justifiées par des redéploiements budgétaires destinés à financer l'effort de réarmement et de soutien à l'Ukraine. Il est fréquent que les événements militaires déplacent des masses d'APD considérables. Ce fut le cas pour l'Irak. Les aides allouées à l'Afghanistan depuis 2001 s'élèvent, selon l'OCDE, à 90 milliards de dollars⁵. L'Ukraine a déjà absorbé, en 2022 et 2023, environ 40 milliards de dollars d'APD, dont 31 milliards venant de l'Union européenne (UE) et de ses États membres.

La tendance semble s'ancrer. L'OCDE anticipe⁶ que l'APD bilatérale aux pays les moins avancés et à l'ASS pourrait chuter respectivement de 25 % et 28 % pour 2025.

Des conséquences considérables

Ces décisions affectent les pays en développement (PED) comme les pays industrialisés. Le choc le plus visible chez les premiers est humanitaire et sanitaire, compte tenu de l'importance de l'aide américaine dans ces domaines⁷. L'ASS, très dépendante des financements extérieurs, risque de souffrir plus particulièrement⁸. L'APD y représentant environ 30 % de la formation brute de capital fixe (FBCF) publique⁹, sa réduction aura des impacts macroéconomiques importants.

Les pays contributeurs sont également affectés : réductions des programmes de leurs ONGs, des effectifs des agences d'aide ainsi que des fournisseurs et entreprises qui contribuent aux programmes. Une part significative de l'aide est dépensée sur le sol des pays contributeurs. Mais l'impact le plus important est lié à l'effet retour sur leur économie : l'aide affecte la demande d'export que les pays bénéficiaires leur adressent. Une étude récente¹⁰ montre que, pour chaque dollar dépensé en aide par l'UE,

5. Statistiques de l'OCDE.

6. « Réductions de l'aide publique au développement. Projections de l'OCDE pour 2025 et à court terme », *Les notes de synthèse de l'OCDE*, OCDE, juillet 2025.

7. M. Boussichas, B. Cabrillac et C. Pugnet, « Comment la fermeture de l'USAID va affecter l'allocation de l'aide publique au développement mondiale », *Notes brèves*, n° 284, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdi), 26 juin 2025.

8. J.-M. Severino, « L'économie africaine au sud du Sahara, une aventure ambiguë ? », *op. cit.*

9. « World Economic Outlook », Fonds monétaire international, 2024.

10. Y. Ayele, M. Mendez-Parra et D. Willem te Velde, « The Economic Impact of EU Aid on EU Economies », *Policy Paper*, ODI Global, 13 mai 2025.

près de la moitié se réinjecte chez elle sous la forme d'une augmentation des revenus. Enfin, la réduction des financements affectés à la lutte contre le changement climatique et aux programmes de santé publique mondiale aura aussi des implications négatives sur les pays contributeurs à l'APD¹¹.

L'effritement des piliers de la relation économique Nord/Sud

Face aux questions inédites que soulève la remise en cause d'une politique publique globale apparemment si établie, on relèvera que les quatre piliers constitutifs de la relation Nord/Sud subissent des attaques simultanées. L'édifice de la solidarité collective et de la promotion d'une convergence des revenus entre les pays pauvres et les pays riches s'effondre.

Sur le plan migratoire, dans tous les pays de l'OCDE, les politiques se durcissent. Les conséquences sur les rapatriements de capitaux des travailleurs migrants¹² sont importantes, la Banque mondiale estimant possible une réduction des transferts de l'ordre de 5 à 10 % pour les pays dépendants¹³.

Les politiques commerciales se resserrent. Les États-Unis n'ont pas exonéré les PED de leurs droits de douane réciproques. Quant à l'*African Growth and Opportunity Act*, accord commercial exonérant depuis 25 ans 35 pays africains de droits de douane, il n'a été reconduit, après plusieurs mois de suspension, que pour une durée de un an. Son sort demeure incertain. Bien qu'ayant maintenu le dispositif « tout sauf les armes » au bénéfice des pays les moins avancés, l'UE participe au mouvement *via* le règlement européen sur la déforestation évitée et le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, les PED exportateurs d'acier et d'aluminium vers l'Europe étant les plus affectés par ce dernier. S'il était appliqué à tous les produits d'importation, le PIB de l'Afrique diminuerait¹⁴ de 1,12 %.

Les IDE vers les PED ont peu augmenté, alors que besoins et population croissent¹⁵. Les raisons sont d'abord à rechercher dans les évolutions

11. « Global Health Financing Outlook 2025 », Organisation mondiale de la santé, 2025 ; *The Lancet*, Series on health aid reduction ; « Austerity Kills », Oxfam, 2025 ; « Joint Report on Immunization and HIV », Gavi, l'Alliance du vaccin et Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, 2023.

12. D. Ratha, S. Plaza, E. J. Kim et V. Chandra, « Remittance Remain Resilient but Are Slowing », *Migration and Development Brief*, n° 38, Banque mondiale, 30 juin 2023.

13. *Migration and Development Brief*, Banque mondiale, 2024 ; « Early Impacts of 2025 US Immigration Policies », Migration Policy Institute, 2025 ; « Migration Flow Updates », Organisation internationale pour les migrations, 2025.

14. F. Aggad et D. Luke, « Implications for African Countries of a Carbon Border Adjustment Mechanism in the EU », African Climate Foundation et Firoz Lalji Institute for Africa de la London School of Economics and Political Science, mars 2024.

15. « World Investment Report », Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, 2025 ; « Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment », ministère du Commerce de la Chine, 2024.

structurelles des marchés ; mais la réglementation des pays de l'OCDE joue un rôle négatif¹⁶, du fait des réglementations de la Banque des règlements internationaux et du Comité de Bâle ainsi que des réglementations antiterroristes et antiblanchiment.

Pourquoi tant de haine ?

Des causes profondes expliquent ces changements. L'apparent consensus autour de l'APD a masqué la montée de cinq catégories de frustrations dans le Nord global.

La première est liée à la profonde transformation des poids économiques. L'édifice décrit était une construction de pouvoir au bénéfice des pays industrialisés, qui est remise en cause par le poids grandissant des pays émergents, sans qu'ils ne participent suffisamment, aux yeux de l'OCDE, aux charges communes de la planète. Pour certains, dont les États-Unis, mieux vaut casser un système jugé irréfutable que chercher un impossible nouvel accord global sur les responsabilités et les charges.

**La dépendance
accrue du Nord
global des
exportations en
provenance des PED**

La deuxième frustration découle de la dépendance accrue du Nord global des exportations en provenance des PED, particulièrement de la Chine et de l'Asie du Sud-Est. Elle a contribué à la prospérité des pays industrialisés mais les opinions occidentales ont aussi mis sur son dos d'importants maux sociaux, consécutifs notamment aux sinistres industriels de régions entières. Pourquoi poursuivre une politique d'aide aboutissant à la fracture sociale de ses contributeurs ?

Une autre frustration porte sur l'environnement. De 1995 à 2023, les émissions par habitant sont passées¹⁷ de 20,4 tonnes de CO₂ à 14,2 tonnes aux États-Unis et de 8,2 tonnes à 6,2 tonnes pour l'UE, tandis qu'elles croissaient de 2,7 à 8,7 tonnes pour la Chine, désormais le plus gros émetteur historique en volume. L'Union africaine émet à présent autant que l'UE. Les PED sont également critiqués pour la faiblesse de leurs normes agricoles, leur déforestation, leurs pratiques sociales et environnementales, le recours au travail forcé ou au travail des enfants... On pourrait y ajouter la corruption et de grands trafics. Pourquoi financer une croissance si mal fondée ?

16. « Financial Regulation and Capital Flows to EMDEs », Mobilist, 9 juin 2023.

17. Source : Global Carbon Project.

La quatrième frustration est relative aux migrations. La proportion des migrants¹⁸ est passée d'environ 6,6 % de la population des pays de l'OCDE en 1960 à environ 14,1 %. En 2023, la Banque mondiale recense¹⁹ 21 pays pour lesquels les transferts des migrants – environ 480 milliards globalement – s'élèvent à plus de 10 % de leur PIB. Pourquoi aider des pays exportant leur population et des régimes non coopératifs ?

Enfin, cinquièmement, la concurrence géopolitique affaiblit la solidarité entre anciennes colonies et anciens colonisateurs. Les PED ont d'autant diversifié leurs partenariats que les apports financiers du Nord global les décevaient. Les opérations militaires de lutte contre le terrorisme ou le djihadisme ont été vues de plus en plus comme coûteuses, inefficaces et ne générant pas de reconnaissance – au contraire. L'augmentation significative de l'APD depuis 2000 n'a pas été suivie d'une convergence diplomatique. Le niveau des critiques dans le Sud global a affaibli dans le Nord global le sentiment de destin partagé.

Au Sud : la recherche des alternatives

Du côté des PED, les réactions se sont faites rares face aux annonces américaines des réductions effectives d'aide. Certains chefs d'État africains, comme William Ruto ou Hakainde Hichilema, ont même remercié le président Trump d'avoir provoqué une saine réflexion sur la nécessité pour le continent d'assumer ses besoins de développement. Même si l'on a entendu des alarmes des sociétés civiles sur l'aggravation de la mortalité des enfants ou des personnes atteintes du sida, les nationalistes ont applaudi. « Le retour de Donald Trump rappelle puissamment à nos dirigeants africains que [...] les Africains doivent être en première ligne pour réduire la pauvreté et améliorer notre bien-être », commente²⁰ dans *Le Faso* le militant panafricaniste Moussa Sy.

La prudence des réactions du Sud global face aux coupes dans l'APD fait écho à deux soucis anciens : la diversification des ressources et la sortie de la dépendance de l'aide. Mais le chemin est difficile.

Les marchés financiers n'inspirent pas l'optimisme. Le cas de l'Afrique est éclairant : pour financer ses investissements, le continent aura depuis

18. « International Migrant Stock », Nations unies, 2022.

19. « Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD) Database », Banque mondiale, 26 juin 2023.

20. M. Sy, « Suspension de l'assistance américaine : "Cette nouvelle orientation représente une opportunité de réfléchir sur nos obstacles et d'impulser une nouvelle dynamique", pense Moussa Sy », *Le Faso*, 11 mars 2025, disponible sur : <https://lefaso.net>.

2000 accumulé en net 793 milliards de dollars de nouvelle dette publique. Les obligations internationales émises par les États africains et la dette bancaire en représentent 32 %. Mais 10 des 48 pays de l'ASS sont désormais en surendettement et 15 autres à haut risque. Les marges d'endettement du continent sont limitées, même si certains pays sont en meilleure posture que d'autres.

La diversification des partenaires étatiques bilatéraux ne va pas non plus sans difficulté. L'Afrique en est également un bon exemple. Elle a répondu avec enthousiasme aux offres de la Turquie, du Brésil ou de la Russie, mais aucun de ces pays n'est à la hauteur du défi africain. La Chine si, qui a décidé de nouer avec le continent une relation économique complète. Depuis 2000, elle aura prêté au total 16 % des flux nets d'endettement du continent. Mais, ici aussi, les limites paraissent atteintes. Lors de la réunion du Forum sur la coopération sino-africaine 2024, la Chine a annoncé des niveaux de financement en baisse. Ils suggèrent que le continent africain continuera à enregistrer les flux nets négatifs apparus dès 2021 vis-à-vis d'elle. Ils s'ajoutent au déficit commercial que l'Afrique enregistre désormais avec ce pays, pour faire de la Chine le premier extracteur de devises du continent.

Deux acteurs à la hauteur du sujet : pays du Golfe et États-Unis

Ne restent donc que deux groupes d'acteurs à la hauteur du sujet.

Les pays du Golfe : s'ils consacraient 0,5 % de leur PIB à l'aide au développement, c'est 100 milliards annuels qui pourraient aller vers le Moyen-Orient et l'Afrique²¹. Leur activité vers l'ASS est bien grandissante, mais leurs priorités sont tournées vers leur entourage immédiat. Leurs financements par prêts en Afrique sont visibles mais représentent une contribution modeste sur le plan macroéconomique.

Les États-Unis : l'administration Trump n'a pas perdu de vue la compétition avec la Chine. Elle n'a pas remis en cause tous les programmes et a décidé d'accroître considérablement les ressources de son institution de financement du développement, l'United States International Development Finance Corporation²². Washington s'est engagé dans des investissements africains importants, comme le corridor de Lobito. Le sommet des affaires

21. « Gulf Aid Index », 2025 ; « Données préliminaires de l'aide publique au développement en 2024 », OCDE, 17 avril 2025.

22. W. Henagan, « The (Temporary) End of the U.S. Development Finance Corporation », Greenberg Center for Geoeconomic Studies, 2 octobre 2025, disponible sur : www.cfr.org.

États-Unis/Afrique de juin 2025 en Angola aurait, selon le département d'État, « battu tous les records en débouchant sur 2,5 milliards de dollars de contrats et d'engagements » et en rassemblant 2 500 personnes²³. L'administration Trump a enfin posé de nouveaux actes importants sur la table, en matière de santé notamment²⁴ ou en soutenant la reconstitution de l'IDA 21.

Plus qu'à un désengagement des États-Unis du financement du développement, on pourrait assister à une restructuration caractérisée par une approche transactionnelle, ciblée vers des pays où leurs intérêts sont engagés, avec une importante composante de dette et traitant directement avec les États ou les entreprises. Beaucoup de PED pourraient trouver leur compte avec une approche qu'ils préféreraient à l'APD traditionnelle, fondée sur des normes et des règles, luttant contre la corruption et dédaignant les trop grands projets d'infrastructure risqués. Au fond, la disparition de l'USAID ne trahirait-elle pas le ralliement américain au modèle chinois, malgré les critiques croissantes dont il fait l'objet, particulièrement en Afrique ?

Cinq sujets pour reconstruire des politiques globales

L'importance que pourrait prendre le trio Chine/pays arabes/États-Unis dans les financements pour le développement, *via* un modèle très différent de l'aide européenne et multilatérale, pourrait expliquer la (trop) relative sérénité d'un certain nombre de PED. Leurs espoirs quantitatifs risquent d'être déçus. La réalité de la pratique chinoise ne conduit pas non plus à un grand optimisme sur l'efficacité et la moralité de ces financements. Même après leurs coupes, les Européens demeureront sans doute la principale source de financement des causes globales. Mais ceci souligne aussi les problèmes que l'APD « canal historique » a accumulés.

Les frustrations évoquées conduisent à identifier cinq dimensions qu'il est nécessaire de traiter pour réformer la gouvernance globale et, en son sein, une APD bénéfique pour tous.

Le narratif

Il s'est brouillé avec l'élargissement du spectre de l'aide. Est-il possible de se mettre d'accord sur le fait qu'OCDE comme BRICS+ entendent collectivement accélérer la convergence entre pays pauvres et pays riches,

23. « Record-Breaking U.S.-Africa Business Summit Yields \$2.5 Billion in Deals and Commitments », département d'État des États-Unis, 30 juin 2025.

24. S. Jerving, « Global Fund Raised \$11.34 Billion with a Surprising US Pledge », News Wire, 24 novembre 2025 ; L. Kent et J. Hansler, « The US has Released an "America First Global Health Strategy" », CNN, 26 novembre 2025.

compenser les dommages, gérer les migrations, financer les biens publics globaux et aider les victimes des crises et catastrophes²⁵ ?

Mais ce sont là des objectifs différents. Notre approche de la coopération internationale ne permet pas de les distinguer suffisamment, alors qu'ils ressortissent à des métriques différentes, s'adressent à des bénéficiaires différents, impliquent des répartitions de charge différentes et nécessitent peut-être des institutions différentes. Clarifier ce sujet, c'est définir de manière plus rationnelle et acceptable qui doit payer quoi et pourquoi. La confusion présente fait le lit des refus de contribuer.

Il faut ici aller au fond de la réflexion sur la convergence entre intérêts particuliers et buts communs. L'administration Trump affirme que l'aide doit passer par des transactions indépendantes les unes des autres, articulées sur des retours commerciaux. Les promoteurs d'un système mutualisé et globalisé de coopération doivent prouver que ce dernier est plus efficace et sert mieux les intérêts de tous.

La distribution

Les pays les plus pauvres ont été les perdants des évolutions récentes, par rapport aux pays à revenu intermédiaire²⁶. Il est urgent de retrouver des critères d'allocation des transferts qui servent les pays en ayant le plus besoin.

La place croissante de la Chine et des BRICS+ dans l'économie mondiale appelle une nouvelle distribution de la charge des biens publics. Depuis 1960, la base contributive de l'OCDE (États-Unis, UE et Japon) est passée d'environ 22 % de la population mondiale à environ 12 %, et d'environ 47 % du PIB mondial à environ 33 %. Une mobilisation globale est nécessaire : si l'OCDE et les BRICS+ réunis consacraient 0,3 % de leur PIB à l'APD, on dégagerait 441 milliards de dollars ; mais si l'UE y consacrait 0,7 % de son PIB, cela ne produirait que 178 milliards... La croissance économique du continent africain, cible prioritaire des transferts internationaux, structurellement déficitaire en balance des paiements, peut enfin

25. S. Guillaumont-Jeanneney et J.-M. Severino, « Financer des politiques mondiales : mais pourquoi donc ? », Ferdi, 2 mars 2023.

26. A. S. Bello, A. Buissé et P. Guillaumont, « Official Development Assistance Must Recognize Countries' Vulnerabilities », Ferdi, 6 février 2024, disponible sur : <https://ferdi.fr> ; S. Guillaumont-Jeanneney, T. Hos et C. Pugnet, « La finance internationale pour l'adaptation au changement climatique face aux besoins des pays en développement », Ferdi, 10 décembre 2025, disponible sur : <https://ferdi.fr> ; S. Guillaumont-Jeanneney et T. Hos, « Les effets de distorsion du financement bilatéral pour l'atténuation du changement climatique sur l'APD », Ferdi, 27 mars 2025, disponible sur : <https://ferdi.fr> ; et en général tout le travail de la Ferdi sur la vulnérabilité et l'allocation de l'aide.

être l'objet approprié de l'emploi des devises des pays structurellement excédentaires.

La gouvernance

Nous sommes désormais habitués à constater le fossé entre état du monde économique et état du monde politique, tel que reflété dans la gouvernance des institutions internationales. Une meilleure inclusion des pays bénéficiaires et du Sud global dans les mécanismes de décision des organisations internationales est nécessaire.

La crise de gouvernance est aussi celle de la complexification des institutions internationales, comme le manifeste l'explosion des fonds thématiques²⁷. Ce foisonnement éparpille les financements, rigidifie les allocations et accroît les charges de structure, avec un coût croissant de coordination entre institutions. Le prix est d'abord payé, en bout de chaîne, par les pays bénéficiaires. Plus ils sont pauvres, fragiles et dépendants de l'aide, plus ils abritent un nombre élevé d'institutions bilatérales et multilatérales, qui officient souvent sur les mêmes sujets. Le nettoyage du système est une condition de l'amélioration de sa légitimité.

Une dimension opérationnelle et politico-culturelle

La réflexion doit également embrasser la complexité de la perception de l'aide, y compris chez les bénéficiaires. La dernière décennie a vu s'intensifier un discours de contestation de l'aide dans les opinions des pays bénéficiaires, critiquant la dépendance, le soutien aux régimes jugés illégitimes, l'alimentation de la corruption ou encore l'inefficacité d'une industrie de l'aide déconnectée de ce que seraient les vrais besoins.

Les gouvernements des PED dénoncent aussi la conditionnalité, qui devait répondre aux critiques sur la mauvaise gouvernance. Les contestations ciblent ses insuffisantes qualité et prise en compte de la compétence des pays bénéficiaires ainsi que des agendas de réforme occidentalocentrés.

Par ailleurs, les transferts publics internationaux se sont consacrés à un nombre trop large de défis. L'aide est devenue « sociétale », elle est rentrée dans l'intimité des pays pour défendre des causes relatives aux libertés, à la diversité, à l'inclusion et aux mœurs. Elle a ainsi fait perdre chez

27. P. Le Houérou, « Fonds climatiques : l'heure du grand ménage a sonné », Ferdi, 14 mars 2023, disponible sur : <https://ferdi.fr> ; « Climate Fund Inventory. Report to the G20 Climate Finance Study Group », OCDE, août 2015.

nombre de bénéficiaires la légitimité qu'elle gagnait chez nombre de donateurs.

L'arrogance est trop souvent de mise et l'écoute des pays bénéficiaires insuffisante. Le relationnel est parfois mauvais, alors qu'il devrait être le cœur des échanges. Bref, les dimensions dites *soft* sont au bas de l'échelle. L'APD doit procéder à un réexamen de sa dimension relationnelle, symbolique, culturelle et politique.

L'arrogance est trop souvent de mise, l'écoute des pays bénéficiaires insuffisante

Le défi opérationnel est aussi lié aux sujets anciens de la pertinence des instruments financiers utilisés (aide budgétaire, aide projet, aide fondée sur les résultats, etc.), comme à la coordination et aux coûts opérationnels de l'aide. Toute nouvelle réflexion sur le financement du développement doit inclure une compréhension fine de la demande des bénéficiaires, de leur complexité et de leurs contradictions, et une attention précise à la réalité du terrain. C'est dans le dialogue et la prise en compte du concret que se reconstruira une coopération internationale légitime et efficace.

La méthode

On ne peut conduire des politiques sans évaluer moyens et résultats. Or les concepts de l'aide ne sont plus pertinents pour mesurer le financement du développement et son impact. Des efforts sont faits pour retrouver une lisibilité quantitative²⁸, par exemple au travers du TOSSD²⁹ (*Total Official Support for Sustainable Development*), mais il n'y a plus de lieu inclusif et légitime où débattre des normes de mesure des volumes et de la performance des politiques globales. Il faut recréer des enceintes universelles – reprenant le rôle historique du Comité d'aide au développement de l'OCDE –, tout en gardant leur caractère technique³⁰.

De quoi ceci est-il le nom ?

La conception même des politiques de développement

On ne peut résumer la croissance lente des économies occidentales et leurs problèmes sociaux au seul succès du modèle de développement

28. T. Melonio, J.-D. Naudet et R. Rioux, « L'aide publique au développement à l'âge des conséquences », *Policy Paper*, n° 11, Agence française de développement (AFD), octobre 2022.

29. Le TOSSD est une nouvelle mesure complémentaire de l'APD qui vise à mesurer le soutien financier total fourni par les pays donateurs aux pays en développement pour financer le développement durable.

30. T. Melonio, J.-D. Naudet et R. Rioux, « Deux poids, deux mesures pour le financement du développement », *Policy Paper*, n° 14, AFD, 21 octobre 2024 ; S. Tomasi, « Le suivi des financements du développement : un premier bilan de la réforme de 2018. Encore un effort ? », Ferdi, 11 novembre 2024, disponible

exportateur. Mais il faut admettre qu'éblouie par le succès des pays qu'elle a appuyés, notamment en Asie, la communauté de l'APD n'a jamais pensé que la trajectoire promue, fondée sur les exportations de biens, de services et de personnes, pourrait impacter l'intimité sociale et la performance économique des pays industrialisés, financeurs ultimes du système. Elle se révèle encore incapable d'imaginer l'impact sur la société mondiale d'un continent africain de trois milliards et demi d'habitants. L'aide est en partie victime de cette myopie. Pourquoi financer le développement si celui-ci doit être le tombeau des sociétés industrialisées ?

La dimension géopolitique

Les tenants de l'APD « courant historique » invoquent parfois une aide fondée sur la morale, par contraste avec une aide fondée sur les intérêts, critiquable, à l'extrême incarné par la pratique trumpienne ou chinoise. Dans le monde réel, le discours des intérêts doit rencontrer le discours de l'éthique, et réciproquement. Une politique reposant exclusivement sur l'un et ignorant l'autre ne pourrait faire beaucoup de chemin. Le succès de l'aide a tenu à un complexe géopolitique reposant sur un certain rapport d'intérêts pour les contributeurs, appuyé sur un discours moral. C'était celui de la mondialisation socio-libérale, univers idéologiquement « kantien » avec l'aspiration à une règle de droit fondée sur une vision idéale de la société³¹. Cette vision s'est fracassée sur une pratique imparfaite, mais aussi sur la perte de son maître.

Même un monde kantien ne peut fonctionner sans un gendarme. Le nôtre, les États-Unis, a démissionné, jugeant qu'il n'était pas assez rémunéré pour le rôle, ou qu'il ne pouvait plus le jouer, encore suffisamment puissant pour négocier des affaires et nouer des accords ponctuels, mais désormais insuffisamment pour imposer un ordre mondial fondé sur une règle qu'il pourrait défendre.

L'*hegemon* nouveau n'est cependant pas né. Si la Chine peut générer des systèmes partiels, créer des institutions de club, elle n'est pas encore assez forte ou moralement prête pour imposer et gérer un ordre global fonctionnant à son avantage. Elle maintient une sorte de vision de passager clandestin, espérant voir le système fonctionner encore un certain temps à son avantage sans avoir à en assurer la maintenance.

sur : <https://ferdi.fr> ; S. Tomasi, « Les financements publics du développement et des biens publics mondiaux : comment les mesurer ? », Ferdi, 23 octobre 2024, disponible sur : <https://ferdi.fr>.

31. E. Kant, *Vers la paix perpétuelle*, 1795.

Dans cet entre-deux, le système cahote. On peut même se demander si un nouveau maître parviendra à émerger dans un monde où d'autres grands acteurs, comme l'Inde, s'imposeront forcément à terme. Cela impliquerait alors un chaos prolongé, définissant un « piège de Kindleberger³² », peut-être plus probable et grave que le piège de Thucydide³³, qui conduirait à une forte sous-production de biens publics mondiaux.

Un autre monde est possible (sous condition !)

Les défis communs – santé, environnement, pauvreté, inégalités, insécurité, migrations, crises – n'ont pas disparu. Une coopération internationale est-elle encore possible dans un monde machiavélien et non plus kantien ? On peut parier que Machiavel aurait plaidé pour la coopération. S'il théorisa l'autorisation d'employer tous les moyens, c'était pour une fin : l'unité de l'Italie. Quelle Italie voudrions-nous unifier ?

Certains croient que l'aide renaîtra, voyant quatre orientations émerger de la nouvelle politique de santé globale américaine : la promotion de l'emploi et la croissance économique ; la sécurité de la santé publique américaine ; l'investissement dans l'innovation et le passage à l'échelle ; la priorisation des résultats³⁴. Cette renaissance serait au bénéfice du bien commun. Nous avons vécu dans les années 1960-1990 un système qui s'approchait de ce qui se reconstruit. Il était fondé sur une compétition entre deux blocs et faisait reposer la masse des transferts financiers internationaux sur des prêts liés à la nationalité des contributeurs et sur les marchés de capitaux. La promotion des exportations en était un objectif majeur. Il a permis d'importants résultats de développement mais a aussi été responsable des crises de surendettement latino-américaine et africaine.

Pour qu'un tel système fonctionne bien, il faudrait qu'il s'accompagne d'une gestion commune du risque de surendettement, d'une politique anticorruption et qu'il travaille réellement pour l'emploi local. Il répondrait alors aux vœux de beaucoup de PED, qui souhaitent que l'aide se concentre sur les infrastructures et les laisse libres de gérer leurs secteurs sociaux grâce à la fiscalité générée par la croissance.

Mais les prêts se concentrent sur les pays les plus solvables, disposant de ressources naturelles ou apportant aux prêteurs des avantages stratégiques. De nombreux pays pauvres seraient encore plus laissés pour

32. J. Nye, « Le piège de Kindleberger », Project Syndicate, 9 janvier 2017.

33. G. Allison, *Vers la guerre. La Chine et l'Amérique dans le Piège de Thucydide ?*, Paris, Odile Jacob, 2019.

34. M. Green, « Opinion: Hopeful Signs are Emerging from the US Global Health Strategy », Devex, 26 novembre 2025.

compte qu'aujourd'hui. Les biens publics les moins générateurs de retours financiers à court terme, comme la santé, l'éducation ou l'environnement, seraient moins financés. On ne peut non plus financer l'action humanitaire sur prêts liés ; des volumes significatifs de dons devraient donc encore être mobilisés. L'administration Trump a elle-même accepté de concourir au refinancement du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Nous continuerons à avoir besoin d'institutions multilatérales, qui assurent la présence collective là où peu d'acteurs nationaux veulent intervenir.

Il est possible qu'aucune logique pure ne s'impose. Nous vivrions alors un monde encore plus complexe. Des fragments d'un ordre mondial, qui pourraient être défendus par les Chinois ou les Américains sur certains aspects qui les intéressent le plus, pourraient coexister avec des politiques bilatérales affirmées. Se mettrait en place une « pluriversalité³⁵ », une multi-dimensionnalité de l'action collective faite de l'addition de modèles alternatifs. La scène internationale pourrait se caractériser par une sinisation de sa méthode, sans doute à la surprise de la Chine elle-même. Sa politique de « franc-tireur coopératif » financier impliquait la continuité des pratiques de jeu collectif des autres acteurs, ce qui ne se vérifierait plus. Elle devrait adapter sa politique à une scène la déstabilisant, dans une économie en partie démondialisée et qui ne lui convient pas. Ce qui pourrait alors motiver une re-collectivisation d'une part au moins des agendas collectifs.

Une autre « carte sauvage » est la conflictualité. Nous savons déjà que la facture ukrainienne pour l'APD sera la plus importante de tous les temps et influera massivement sur l'Europe. Nous attendons les factures suivantes, que la dynamique interventionniste trumpienne va largement définir.

Tout ceci va imposer à l'UE, comme à la France, une profonde révision stratégique, qui réponde aux enjeux de la compétition globale, contribue à un monde meilleur, plus sûr, et soit à la hauteur de l'exigence morale et de justice qui caractérise leur civilisation. En France, le travail a été entrepris notamment au sein de l'Agence française de développement, avec l'émergence du concept d'« investissement solidaire et durable ». La Commission européenne a mis sur la table en juillet 2025 une proposition ambitieuse dans le cadre du prochain budget à long terme de l'UE, en

35. Ce concept est développé dans : P. Orlange et A. Pornet, *Géopolitique du développement*, Paris, Presses universitaires de France, 2025.

établissant le nouvel instrument « Europe dans le monde ». Il faut espérer qu'elle sera adoptée, même amendée : avec un objectif de l'ordre de 200 milliards d'euros et des modalités qualitatives revisitées, elle répond à plusieurs des préoccupations soulevées ici.

Le défi est élevé, et pressant. L'actualité n'attend pas. Le G7+ de 2026, sous présidence d'un chef d'État français qui a été un artisan déterminé de l'accroissement de l'APD et de sa réorientation – même s'il est contraint par les récentes décisions budgétaires internes –, est une étape qu'il ne faudrait pas rater. La thématique mise à l'ordre du jour, les déséquilibres mondiaux (*Global Imbalances*), est au cœur des problématiques ici traitées.

À défaut, la gouvernance globale risque bien de continuer à se poser de façon entêtante la mystérieuse question de Pascal : « Sur quoi la fondera-t-il (l'Homme), l'économie du monde qu'il veut gouverner ? Sera-ce sur le caprice de chacun ? Quelle confusion ! Sera-ce sur la justice ? Il l'ignore.³⁶ »



Mots clés

Aide publique au développement
Relations Nord/Sud
États-Unis
Chine

36. B. Pascal, *Pensées*, 1670. Voir notamment : J.-M. Severino, « Lettre ouverte à mes amis économistes : la mondialisation considérée à la lumière de Pascal, Kant et Machiavel », in P. Guillaumont et L. Plazenet (dir.), « Pascal et l'économie du monde », Ferdi, 14 novembre 2024.

politique étrangère

Découvrez nos nouvelles offres d'abonnement
sur le site www.revues.armand-colin.com

- ✓ Bénéficiez de services exclusifs sur le portail de notre diffuseur
- ✓ Accédez gratuitement à l'ensemble des articles parus depuis 2007
- ✓ Choisissez la formule papier + numérique ou e-only



TARIFS 2026

► S'abonner à la revue		France TTC	Étranger HT*
Particuliers	papier + numérique	85,00 €	105,00 €
	e-only	70,00 €	85,00 €
Professionnels	papier + numérique	185,00 €	205,00 €
	e-only	140,00 €	160,00 €
Étudiants**	papier + numérique	70,00 €	75,00 €
	e-only	50,00 €	55,00 €

* Pour bénéficier du tarif Étranger HT et être exonéré de la TVA à 2,1 %, merci de nous fournir un numéro intra-communautaire

** Tarif exclusivement réservé aux étudiants sur présentation d'un justificatif

► Acheter un numéro de la revue	Tarif	Numéro (format X-20XX)	Quantité
Numéro récent (à partir de 2014)	23,00 €		
Numéro antérieur à 2014	20,00 €		

TOTAL DE VOTRE COMMANDE €

FRAIS DE PORT 3,00 € pour une commande < à 35 €
(achat au n° seulement) 0,01 € pour une commande > à 35 € €

Bon de commande à retourner à :

DUNOD ÉDITEUR - Service Clients - 11, rue Paul Bert - CS 30024 - 92247 Malakoff cedex, France
Tél. +33(0)1 41 23 67 21 - revues@armand-colin.com

Adresse de livraison

Raison sociale :

Nom :Prénom :

Adresse :

Code postal : _ _ _ _ _ Ville :Pays :

Courriel :@.....

Règlement à l'ordre de Dunod Éditeur

- ☐ Par chèque à la commande
- ☐ À réception de facture (institutions uniquement)
- ☐ Par mandat administratif (institutions uniquement)

Date : _ _ / _ _ / _ _ _ _

Signature (obligatoire)

Je souhaite effectuer mes démarches en ligne ou par courriel/téléphone

- ✓ Je me connecte au site www.revues.armand-colin.com, onglet « ÉCO & SC. POLITIQUE »
- ✓ Je contacte le service clients à l'adresse revues@armand-colin.com ou au +33(0)1 41 23 67 21

En vous abonnant, vous consentez à ce que Dunod Editeur traite vos données à caractère personnel pour la bonne gestion de votre abonnement et afin de vous permettre de bénéficier de ses nouveautés et actualités liées à votre activité. Vos données sont conservées en fonction de leur nature pour une durée conforme aux exigences légales. Vous pouvez retirer votre consentement, exercer vos droits d'accès, de rectification, d'opposition, de portabilité, ou encore définir le sort de vos données après votre décès en adressant votre demande à infos@dunod.com, sous réserve de justifier de votre identité à l'autorité de contrôle. Pour en savoir plus, consultez notre Charte Données Personnelles <https://www.revues.armand-colin.com/donnees-personnelles>. Toute commande implique que vous ayez préalablement pris connaissance des conditions générales d'abonnement sur notre site : <https://www.revues.armand-colin.com/cga>

