

L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN FRANCE : ENTRE MORALE ET INTÉRÊT NATIONAL

KLÉBER GHIMIRE *

Quand il s'agit de solidarité internationale, les discours moralisateurs sont monnaie courante. Cependant, la conception morale s'accompagne-t-elle automatiquement de solidarité ? Appuyé sur une revue de la littérature et un regard critique sur les acteurs principaux, cet article considère le phénomène de la solidarité internationale en France, exprimé notamment autour de l'aide publique au développement. La question posée est : comment fabrique-t-on et articule-t-on la morale et quel impact a-t-elle eu sur les pouvoirs publics ? L'article montre que l'appel à la morale venant des acteurs de la société civile, véhiculé par le simple concept du bien et de la charité, du devoir ou du désir en absence d'engagement soutenu, a peu d'effet palpable pour une coopération internationale plus solidaire, fondée sur le principe de justice sociale et le bien-être universel face au renforcement de la realpolitik de l'intérêt national.

La morale est omniprésente dans les débats internationaux. On parle de la moralisation du monde des affaires, de l'économie solidaire, de la protection de la planète, de la sécurité humaine, ou encore de la responsabilité envers les générations futures. L'aide publique au développement est un domaine important des débats internationaux qui reflète le caractère universel de la morale, car elle exprime la solidarité envers les pays pauvres ou encore envers les groupes de population qui endurent des souffrances matérielles et psychologiques.

La morale en tant que valeur fondamentale n'est guère sujette à controverse. Elle est considérée souvent comme équivalente au « bien » à l'opposé du « mal ». Elle est surtout considérée comme un phénomène véritablement universel. En 1767, Voltaire écrivait

* PROFESSEUR ASSOCIÉ, SCIENCES SOCIALES, UNIVERSITÉ STENDHAL, GRENOBLE

éloquemment que « Les agriculteurs, les manœuvres, les artistes n'ont point fait de cours de morale ; ils n'ont lu ni *de Finibus* de Cicéron, ni les *Éthiques* d'Aristote ; mais sitôt qu'ils réfléchissent, ils sont sans le savoir les disciples de Cicéron : le teinturier indien, le berger tartare et le matelot d'Angleterre connaissent le juste et l'injuste. Confucius n'a point inventé un système de morale, comme on bâtit un système de physique. Il l'a trouvé dans le cœur de tous les hommes »¹.

Kant, quelques années plus tard, en évoquant l'idée d'« un État cosmopolitique universel » (fondé sur le principe de la paix et du droit) fait le parallèle entre l'État chaotique des relations internationales de son époque et l'absence de morale. Il affirme que « tout bien qui n'est pas greffé sur une intention moralement bonne n'est qu'apparence criante et brillante misère »². Le principe fondamental de morale, chez Kant, est évidemment le concept du « devoir » énoncé sous deux formes : catégorique (devoir inconditionnel) et hypothétique (devoir relatif, variant selon la situation et les moyens disponibles, mais néanmoins rappelant à la raison et à la déontologie)³. En ce qui concerne la solidarité internationale, il est manifeste que c'est la dernière catégorie qui prévaut, car sous le devoir hypothétique, l'on peut choisir, quoique ce soit condamnable selon la loi morale, de ne pas prêter aide aux gens qui se trouvent en difficulté.

8

La théorie kantienne de la morale, ou du devoir, exerce une considérable influence dans des débats politiques internationaux. Elle censure la guerre par la recherche d'un ordre politique appuyé sur la paix perpétuelle et la construction des institutions internationales politiques. Elle proclame une base de jugements normatifs universellement applicable. La conception morale kantienne, qui considère tous les hommes comme fondamentalement égaux méritant dignité, protection et secours, a aussi servi comme fondement de réflexion pour des rencontres, conférences et déclarations internationales sur les questions concernant la protection des réfugiés, les interventions humanitaires, le droit au développement, etc.

La difficulté majeure avec la notion positiviste de la morale, telle qu'elle est énoncée par Kant, est qu'il s'agit simplement d'un principe d'intention. Il n'y a pas de garantie qu'il ait des actes par les individus, les groupes sociaux ou les institutions concernés. Il

¹ Voltaire, *Dictionnaire philosophique*, Garnier, Paris, 1967, p. 325.

² E. Kant, *Idée d'une histoire universelle au point de vue cosmopolitique*, Bordas, Paris, 1988, p. 22.

³ E. Kant, *Fondements de la métaphysique des mœurs*, Nathan, 2005, p. 49-80.

n'y a pas de garantie non plus par rapport à leur efficacité. C'est ici, précisément, que réside le plus grand problème. On peut, par exemple, se référer aux actions des Nations unies en matière de protection des droits humanitaires, du maintien de la paix ou encore de la réduction des inégalités économiques entre le Nord et le Sud, qui demeurent largement médiocres faute de moyens et de capacité à pouvoir faire appliquer les traités internationaux, et surtout à sanctionner les pays qui ne les respectent pas.

Cela dit, la théorie morale de Kant demeure un point de référence philosophique et politique en tout genre. Même les politologues américains réunis autour de la théorie réaliste, de 1939 jusqu'en 1970, ont accordé que la morale restait « désirable dans l'absolu », mais qu'elle ne disposait que d'« objectifs politiques limités »⁴. Plus significativement, depuis les années 1960, Rawls tente de revivifier la notion kantienne de morale à travers sa théorie de la « justice comme équité ». Dans *Le droit des gens*, il souligne le « principe » de « devoirs et obligations d'assistance » afin de « défendre des institutions politiques et sociales justes garantissant les droits de l'homme »⁵.

L'œuvre de Rawls reste assez sommaire en ce qui concerne la dimension internationale de la justice. Qui sont ces « gens » auxquels il fait référence : citoyens, immigrés, indigènes, femmes, hommes, individus ou groupes sociaux ? Le concept de droits de l'homme certes demeure fondamental, n'englobe-t-il pas néanmoins certaines valeurs venant des contextes historiques et culturels spécifiques qui ne seraient pas acceptables pour tout le monde ? Aidera-t-on les gens même si leur État n'est pas considéré comme un membre respectable de la communauté internationale ? Et si oui, comment ? Dans le même registre, une fois décidé qu'un pays en particulier mériterait de l'assistance internationale, comment passera-t-on à la réalisation : à travers son gouvernement ou par ses populations directement ? Plus particulièrement, quels sont les agents sociaux qui devraient traduire ces idéaux vitaux en actions concrètes ?

L'aide publique qui consiste à exprimer la solidarité envers les peuples ou les pays étrangers n'est pas un phénomène récent. Comment définir précisément l'« aide » ou la « solidarité » ? Encore quel doit être le rôle de l'État et des autres acteurs ? Selon Attali, c'est en 1765 qu'en France l'« on forge le mot *humaniste* pour parler du philanthrope »⁶ dans le cadre de l'aide fournie aux colons anglais

⁴ Cité in K. Giesen, *L'éthique des relations internationales : les théories anglo-américaines contemporaines*, Bruylant, Bruxelles, 1992, p. 37.

⁵ J. Rawls, *Le droit des gens*, Éditions Esprit, Paris, 1996, p. 103.

⁶ J. Attali, *1492*, Fayard, Paris, 1991, p. 370.

d'Amérique du Nord contre leur métropole. Avec la diffusion des idées des Lumières et surtout avec le fondement d'une république expansionniste, le rôle *civilisateur* de l'État, colporté souvent par les missionnaires, devient une partie intégrante de la pensée humanitaire française.

Durant l'apogée de la colonisation française au XIX^e et pendant la deuxième moitié du XX^e siècle, les peuples indigènes étaient perçus comme « peuples enfants » qui avaient besoin de l'éducation, mais aussi méritaient les institutions, les codes et la langue française pour mieux s'assimiler⁷. L'aide humanitaire de la part de la métropole était considérée utile et nécessaire pour améliorer leurs conditions matérielles. Il fallait par conséquent construire des chemins de fer pour moderniser le système de transport et de communication et améliorer l'irrigation et le sol pour augmenter la capacité de production, avec l'idée que « l'indigène est à la fois un producteur et un consommateur : de là, pour la colonie, une double fonction : elle alimente la métropole en denrées spéciales, et elle absorbe en revanche une partie des produits de l'industrie européenne »⁸.

10

Selon Debrat, Gabas et Hugon, cette approche a été progressivement modifiée au cours du XX^e siècle ; l'État s'est transformé peu à peu en « agent principal du développement », notamment dans les secteurs de la santé et de l'éducation. En avril 1946, le Fonds d'investissement pour le développement économique et social « a ainsi vu s'accroître fortement les investissements publics permettant de réaliser les infrastructures nécessaires »⁹. Toutefois, c'est depuis l'indépendance des anciennes colonies, dans les années 1950 et 1960, que l'aide publique au développement devient une doctrine politique plus cohérente, se situant souvent dans des discours humanitaires et du progrès économique prôné par l'ONU, les institutions de Bretton Woods et naguère par la Communauté européenne. En tout état de cause, l'aide publique au développement continue d'être un instrument fondamental de maintien de relations privilégiées avec les anciennes colonies¹⁰.

⁷ Voir par exemple, A. Dieng, *Blaise Diagne, premier député africain*, Brodart et Taupin, Sarth, 1990, p. 122-127.

⁸ « L'effort colonial », (nom de l'auteur non mentionné), *La Revue de Paris*, septembre-octobre 1902, p. 430.

⁹ J.-M. Debrat, J.-J. Gabas et P. Hugon « La politique française d'aide au développement, 1957-2004 », in J.-J. Gabas (sous la direction de), *L'aide publique française au développement*, La Documentation française, Paris, 2005, p. 22.

¹⁰ R. Banégas, R. Marchal et J. Meimon, « La fin du pacte colonial ? », *Politique africaine*, Éditions Karthala, Paris, 2007, p. 23.

En ce qui concerne l'état actuel des choses, les données disponibles sur l'aide publique française au développement sont difficiles à saisir. Pour pouvoir atteindre les objectifs du millénaire (c'est-à-dire l'engagement d'augmenter l'aide publique au développement jusqu'à 0,7 % du RNB d'ici 2015), le gouvernement français a commencé à compter les allègements de dettes, de prêts concessionnels et de taxes sur les billets d'avion en aide publique au développement. Comme indiqué au tableau 1, ceci fait logiquement enfler l'aide publique au développement à hauteur de 8 664 millions d'euros en 2010, ce qui se situe autour de 0,44 % de son RNB. En effet, une fois que les allègements de dettes, les prêts, les taxes sur les billets d'avions et les coûts liés aux étudiants étrangers, aux immigrés et aux réfugiés et aux territoires d'outre-mer français sont enlevés, l'aide publique au développement reste bien mince. Il convient en second lieu de remarquer que l'aide bilatérale, donc potentiellement disponible pour les pays pauvres et sans la contrainte multilatérale d'ajustement structurel, a sensiblement diminué. La France, comme beaucoup d'autres pays européens, en favorisant la consolidation et l'élargissement de la Communauté européenne, a surtout alloué l'aide multilatérale croissante aux pays de l'Europe de l'Est et centrale, avec un désengagement graduel envers les pays les plus pauvres ¹¹. Ce qui nous semble particulièrement caractéristique, c'est que, dans ces dernières années, les pays africains pauvres qui traditionnellement recevaient l'aide publique française ne sont plus assurés de la percevoir car la France essaie maintenant d'étendre ses relations plutôt avec des pays émergents. Nous aurons l'occasion de revenir sur ces aspects ultérieurement.

¹¹ Gabas indique que « les fonds structurels vers les dix nouveaux entrants au sein de l'Union européenne sont, par an et par habitant, supérieurs à 500 euros contre moins de 15 euros d'aide affectés aux pays africains », Gabas, J.-J. « Introduction », en Gabas, J.-J., *op. cit.*, p. 26.

**Tableau 1 : L'aide publique au développement français
(en millions d'euros)**

	1996	2000	2005	2010
Aide officielle	5 834	4 454	8 123	8 664
Aide officielle en % du RNB	0,47	0,30	0,47	0,44
Aide réelle hors allègement de dettes, prêts concessionnels, taxe sur billets d'avion, écolages et réfugiés	non disponible	non disponible	4 072	6 095
Aide réelle en % du RNB	non disponible	non disponible	0,24	0,31

12

Source : www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/plf2011.pdf ;
www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Note_48.pdf

Regard sur les acteurs

Durkheim invoque la « désirabilité » comme une caractéristique essentielle de la morale. Pour lui, il est irréaliste qu'un acte soit réalisé purement parce qu'il est de la nature du devoir¹². Outre la désirabilité, nous devons rajouter un autre attribut : l'agissement. Autrement dit, quels sont l'engagement ou l'intervention concrète pour réaliser les sollicitations exprimées à travers les sentiments, le devoir et la désirabilité ?

Dans cet article, nous partons de l'idée que la question des acteurs est décisive puisque, dans une large mesure, ce sont « les

¹² E. Durkheim, *Sociologie et Philosophie*, PUF, Paris, 1967, p. 40.

actes qui expriment le caractère »¹³. En d'autres mots, il est peu plausible que les prescriptions morales se transforment en un réel outil de changements sociaux en l'absence des acteurs. Dans cette conception, nous allons nous demander comment, dans un contexte national donné les acteurs sociaux concernés articulent la morale liée à l'aide publique au développement. En premier lieu, comment ces acteurs invoquent-ils la morale, surtout avec quelles justifications ? Quels sont leurs structures organisationnelles, leurs méthodes, ainsi que leurs moyens, pour mettre en pratique leur conviction ? Y a-t-il un raisonnement moral évident accompagné par une demande distincte et cohérente ? Comment s'engagent-ils avec l'État ? En somme, quelle est leur capacité globale en tant qu'agent social à créer des améliorations souhaitées selon leur propre logique ?

Pour élucider ces différentes dimensions, nous allons notamment considérer le rôle des médias, des partis politiques et des ONG, des syndicats et des mouvements sociaux en France, en regardant leurs conceptions des choses, la forme et les moyens de leurs actions, ainsi que leur capacité d'accomplir des résultats désirés.

13

Les médias

Les médias sont fréquemment sollicités, voire utilisés, par les associations humanitaires afin de mieux récolter des fonds et de communiquer une bonne image. Les médias, pour leur part, se mobilisent pour de grandes causes humanitaires en suscitant le soutien et la générosité du public (dons et legs). On peut imaginer sans peine que les médias ont intérêt à capter plus d'audience ou de lectorat pour aboutir à une rentabilité économique optimale. D'autre part, les médias alternatifs tentent « de mettre en œuvre leurs propres dispositifs de production d'information et/ou de démocratiser les médias en agissant sur leurs messages, leurs pratiques, leurs organisations et le contexte réglementaire qui les régit, dans le but d'encourager l'expression des citoyens et d'élargir leur participation à l'espace public »¹⁴. Leur influence, quoique grandissante, grâce surtout à l'Internet, reste jusqu'à aujourd'hui assez marginale. Dans ce travail, nous étudierons plutôt le rôle

¹³ *Dictionnaire de la philosophie*, Encyclopaedia universalis/Albin Michel, Paris, 2006, p. 1292.

¹⁴ E. Agrikoliansky, O. Fillieule et N. Mayer, *Altermondialisme en France : La longue histoire d'une nouvelle cause*, Flammarion, Paris, 2005, p. 176.

des médias conventionnels. Au sein de cette catégorie, nous avons considéré les médias de gauche comme de droite, les médias visuels comme les médias imprimés.

Après des recherches sur les sites Internet officiels des grands médias français entre le 1^{er} janvier 2005 et le 10 mai 2007, on constate que les médias français évoquent assez peu la problématique de l'aide publique au développement. En effet, on voit qu'un journal d'envergure nationale tel que *Le Figaro* n'a traité que peu le sujet en question. Parmi les 99 articles que propose le quotidien sur cette thématique, une grande majorité est hors sujet ou traite indirectement du thème susmentionné. En effet, seuls deux articles sur le plan international ou national concernent l'aide publique au développement. Le premier évoque la baisse de l'aide publique au développement accordé par les pays du Nord et le second s'intéresse à l'aide publique française au développement, notamment aux inquiétudes africaines après la fin du mandat présidentiel de M. Chirac ¹⁵.

14

Le Monde, pour sa part a publié de nombreux articles, mais au vu de sa notoriété internationale, on aurait pu s'attendre à davantage de couverture. En effet, sur les 500 articles que le quotidien propose sur l'aide publique au développement, seuls 52 traitent ce sujet. Mais, comme pour *Le Figaro*, ces articles apparaissent souvent comme hors sujet ou traitent le thème indirectement. On peut regrouper ces articles en deux catégories : la première concerne le budget alloué ou les débats internationaux relatifs au financement de l'aide publique au développement. La deuxième touche aux problèmes de l'inefficacité, voire de la corruption, dans l'exécution des projets financés par l'aide au développement ¹⁶.

Libération accueille amplement le phénomène. Dans un article, le journal signale le recul des objectifs du millénaire. Dans un autre, le journal évoque la promesse du président

¹⁵ « Aide aux pays pauvres : les riches de moins en moins généreux », *Le Figaro*, 4 avril 2007 ; « L'après-Chirac inquiète les Africains », *Le Figaro*, 12 février 2007.

¹⁶ « L'efficacité de l'aide : un débat aussi vieux que l'aide elle-même », *Le Monde*, 1^{er} mars 2005 ; « L'aide au développement accordée par les pays riches reste loin des objectifs fixés par les Nations unies », *Le Monde*, 15 avril 2006 ; « Aide au développement : le tout ou rien est impossible là où la corruption est endémique », *Le Monde*, 12 mai 2006 ; « L'aide française au développement : et la vérité ? », *Le Monde*, 3 octobre 2006 ; « L'aide des pays riches au développement a chuté de 5,1 % en 2006 », *Le Monde*, 3 avril 2007 ; l'« Hypocrite aide publique », *Le Monde*, 4 avril 2007.

Chirac faite aux pays africains pour augmenter l'aide publique au développement et la mobilisation de la diplomatie française dans les instances internationales. Enfin, le journal critique le concept de codéveloppement, utilisé comme prétexte pour dissimuler les politiques migratoires les plus strictes ¹⁷.

En ce qui concerne les radios, France inter n'a consacré aucune émission spécifique sur l'aide publique au développement pendant cette période. France Info a diffusé une seule fois le projet de président Chirac de taxer les billets d'avion ¹⁸.

De même, la télévision n'a fait que peu de programmes sur l'aide publique au développement. Sur LCI (TF1), il y a néanmoins eu une présentation à propos de l'initiative de M. Chirac d'appliquer une taxe sur les billets d'avion destinée à l'aide publique au développement, ainsi que son engagement d'augmenter l'aide publique au développement à la hauteur de 0,7 % du RNB. France 2 a fait référence au rapport d'Oxfam dénonçant les promesses non tenues des gouvernements du Nord en ce qui concerne l'objectif du millénaire.

Ces exemples démontrent que l'aide publique au développement est traitée par les médias d'une manière largement superficielle. Ceci a été le cas même avec le journal *Le Monde* qui couvre régulièrement les événements internationaux tels que les réunions annuelles de l'Assemblée générale des Nations unies, du G8 ou des conférences mondiales, mais son traitement reste souvent limité à l'« information » plutôt qu'aux analyses et aux réflexions poussées. *Libération*, pour sa part, tente de jouer un rôle hardiment tiers-mondiste. Quant aux autres journaux, aux deux stations nationales de radio, et à la télévision (chaînes publiques et privées), ils accueillent le phénomène d'une façon nonchalante, principalement pour évoquer les sommets

¹⁷ « La France mauvaise élève de l'aide au développement », *Libération*, 4 août 2006 ; « Le testament de "Chirac l'Africain" », *Libération*, 15 février 2007 ; « Le codéveloppement, un alibi pour les candidats », *Libération*, 28 mars 2007.

¹⁸ *France Inter* et *France Info* sont les stations de radio publique les plus écoutées. À part ces deux stations, *France Culture* et *Radio France Internationale (RFI)* produisent des émissions sur les politiques de coopération. Cependant, les impacts de ces émissions au niveau de l'opinion publique française demeurent très faibles. *France Culture* détient 1,4 % de l'audience en 2008 (<http://www.lezappingdupaf.com/article-21126593.html>), tandis que *RFI* est peu écoutée en France métropolitaine, exactement comme la *BBC World Service* en Grande-Bretagne.

internationaux auxquels participent les chefs d'États. L'aide publique au développement est aussi un sujet de reportage lorsque les médias « se déplacent » dans des pays pauvres pour couvrir des graves caprices de la nature ou des conflits armés. Évidemment, l'aide publique au développement ne fait pas jeu égal avec ces événements particulièrement sensationnels ou visuellement saisissants.

Les partis politiques

Les partis politiques demeurent sans doute un facteur d'influence sur le débat relatif à l'aide publique au développement. Ils peuvent par exemple exercer un certain degré de pression politique pour que l'État respecte le régime du droit international humanitaire et ses propres engagements internationaux. D'autant plus que les partis politiques de gauche comme de droite ont successivement assumé la responsabilité gouvernementale. Nous allons traiter, pour tenter d'éclaircir cette dimension, les déclarations formelles figurant sur les dépliants des partis politiques français envoyés par la mairie aux électeurs lors des élections présidentielles 2007 et 2012.

16

Excepté les Verts (et J. Bové, ancien porte-parole de la Confédération paysanne), qui ont explicitement signalé l'objectif du 0,7 % dans leurs dépliants en 2007 et 2012, aucun des autres candidats n'a évoqué la question de l'aide publique au développement. En 2007, M.-G. Buffet (PCF) et F. Bayrou (UDF/MoDem) ont reconnu le caractère important du concept de codéveloppement dans le Sud, notamment en Afrique, mais ils n'indiquent ni les chiffres et ni des engagements précis. En 2012, ce concept a disparu du vocabulaire de F. Bayrou. Ce dernier, ainsi que J.-L. Mélenchon, le candidat Front de gauche, ne font aucune référence à l'aide publique au développement dans leurs dépliants.

Les candidats socialistes (S. Royal en 2007 et F. Hollande en 2012) ne font pas non plus mention explicite de l'aide au développement. F. Hollande déclare « porter haut la voix de la France dans le monde en rompant avec des pratiques d'un autre temps avec l'Afrique, en développant les relations avec la rive sud de la Méditerranée et en agissant pour la paix au Proche-Orient »¹⁹, mais il ne fait aucune proposition concrète sur la thématique.

Quant au candidat UMP, Nicolas Sarkozy, l'idée d'aide publique au développement ne figure pas dans son dépliant ni en 2007, ni en 2012. En 2007, une fois élu, il a été néanmoins contraint de préciser

¹⁹ F. Hollande, « Le changement, c'est maintenant », avril 2012 (dépliant de l'élection présidentielle).

sa position en relation avec les objectifs du millénaire. En effet il « a fait passer à la trappe l'engagement pris par son prédécesseur de faire passer le montant de l'aide publique au développement à 0,7 % du RNB d'ici 2012, en repoussant cette échéance à la date butoir de 2015 »²⁰.

En ce qui concerne les candidats d'extrême droite, Philippe de Villiers, comme Jean-Marie Le Pen en 2007 et Marine Le Pen en 2012, proposent de renforcer la coopération avec les pays en voie de développement pour agir sur les causes de l'immigration. Marine Le Pen, par exemple, propose de « supprimer toutes les incitations à l'immigration »²¹.

J.-P. Thérien et A. Noël considèrent que le gouvernement de gauche a tendance à être plus enclin vers l'aide publique au développement que celui de droite²². Le clivage gauche-droite est peu significatif dans le cas français. Par exemple, du gouvernement de Mauroy en 1981 à celui de Fillon en 2007, les périodes des gouvernements successifs de gauche comme de droite ont vu la somme allouée à l'aide au développement évoluer d'une façon discontinue sans aucune affiliation politique distinctive. Par exemple, la période Mauroy et Fabius entre 1981 et 1986 a vu une augmentation assez sensible (de 2 964 à 4 042 millions de dollars), mais cette tendance a continué pendant la période Chirac entre 1986 et 1988 (de 4 042 à 5 463 millions de dollars). La période de gauche entre 1988 et 1993 a vu aussi une augmentation sensible (de 5 463 à 7 915 millions de dollars), mais celle-ci allait être réduite pendant la période Jospin entre 1997 et 2002 (de 6 307 à 5 486 millions de dollars)²³.

17

Les ONG, les syndicats et les mouvements sociaux

Les mouvements sociaux en France ont un long héritage tiers-mondiste²⁴. En commençant par la dénonciation des politiques

²⁰ <http://www.lemonde.fr/web/articleinteractif/0,41-0@2-3224,49-947048@45-4082@51-946634,0.html>

²¹ M. Le Pen, « Oui, la France », avril 2012 (dépliant de l'élection présidentielle).

²² J.-P. Thérien et A. Noël « Political Parties and Foreign Aid », *American Political Science Review*, vol. 94, n° 1 ; www.jstor.org/view/00030554/di011608/01p0706t0

²³ Source : <http://www.oecd.org/dataoecd/43/24/1894385.xls>

²⁴ E. Agrikoliansky *et al.*, *op.cit.*, p. 27-30.

coloniales ou néocoloniales et par le soutien aux mouvements indépendantistes, les mouvements sociaux depuis les années 1980 ont tenté de souligner la gravité des problèmes liés à la dette, à l'ajustement structurel, aux carences alimentaires, aux règles de commerce injustes et aux conflits politiques. Ils ont constamment évoqué l'importance de l'aide publique au développement pour les pays pauvres. Toutefois, comme l'on peut aisément l'imaginer, les mouvements sociaux en France sont très divers, variant considérablement dans leur structure et dans leur approche. Par conséquent, ils n'ont guère de position commune à l'égard de l'aide publique au développement. Ici nous les avons divisés en trois principaux groupes.

18

D'abord, il y a les grandes ONG qui ont vocation à travailler dans le Sud dans divers domaines associés à l'aide humanitaire. Guidées par une vision moraliste, ces organisations sociales mettent l'accent essentiellement sur des activités d'urgence afin de soulager la souffrance et la misère humaine. Elles « occupent durablement l'espace public et médiatique » en France²⁵ et travaillent de plus en plus à des projets à long terme en relation avec des ONG du Sud. Une partie du budget officiel de l'aide publique au développement est canalisée à travers ces ONG. La Coordination sud est un effort collectif de ces ONG. En 2005, la Coordination sud a publié un document récapitulant l'état réel de l'aide publique française²⁶. Des liens féconds ont été entretenus avec l'Agence française du développement et le Haut Conseil de la coopération internationale. Lors des élections présidentielles de 2007 et 2012, cette organisation a fait circuler aux principaux partis politiques des tracts sur l'aide publique au développement. De plus, elle s'est efforcée de fonctionner comme un pont entre les ONG françaises et les campagnes européennes sur l'Accord de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne concernant la banane, le dossier du coton et les autres aspects des négociations commerciales multilatérales²⁷. Cependant ces moyens sont faibles (une seule personne qui travaille sur le thème de l'aide publique au développement avec le moindre budget) et ses impacts politiques dans l'ensemble restent très limités.

Les syndicats, la deuxième catégorie à laquelle nous nous sommes intéressés, avec leurs héritages historiques de gauche et

²⁵ Ryfman, Philippe, *Une histoire de l'humanitaire*, La Découverte, Paris, 2008 ; p. 52.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Entretien de l'auteur avec Mme Katia Herrgott, chargée de mission à l'aide publique au développement, Coordination sud, Paris, 7 février 2007.

d'internationalisme, sont communément en faveur de l'annulation de dette des pays pauvres, de l'amélioration de l'aide publique au développement et de l'instauration de règles commerciales plus justes. Pourtant si l'on regarde de plus près, on trouvera que les syndicats parlent avec des expressions plutôt rituelles, voire contradictoires. Par exemple, d'un côté, ils souhaitent promouvoir les intérêts du tiers-monde, de l'autre les ouvriers constituent la catégorie sociodémographique la plus importante (28 %) à maintenir que l'aide française aux pays en voie de développement ne remette pas en cause l'aide aux plus démunis en France ²⁸. Les syndicats restent surtout vigilants pour que le marché national du travail ainsi que l'économie en général ne soient pas affectés négativement par des transferts de ressources trop importants vers le Sud par le biais de la délocalisation des emplois, de l'investissement direct ou de l'aide publique au développement.

Pour ce qui est des mouvements sociaux « contestateurs » ²⁹, on peut citer les syndicats d'extrême gauche (Solidaires, unitaires, démocratiques-SUD), la Confédération paysanne, les mouvements des « sans » (par exemple, sans logis, sans papiers, sans emploi) et Attac. Ces mouvements sociaux, pour la plupart, s'investissent dans les activistes qui concernent fondamentalement les revendications nationales, à l'exception de la Confédération paysanne et d'Attac. La Confédération paysanne, sous le leadership de J. Bové et en collaboration avec le réseau international, la *Via campesina*, a tenté de soulever le problème d'OGM, ainsi que des déséquilibres entre le Nord et le Sud en matière de commerce et de politiques agricoles. La Confédération n'a toutefois aucune politique ni exigence précise en matière d'aide publique au développement. En ce qui concerne Attac, le mouvement est amplement investi dans des causes tiers-mondistes : le problème de la dette, la responsabilité sociale des entreprises multinationales, les paradis fiscaux, la spéculation financière, la manque de transparence des investissements dans les pays dépendants, l'utilisation de taxes pour l'aide aux citoyens, etc. L'aide publique au développement ne constitue pas un thème prioritaire de ses campagnes. Le mouvement reconnaît que l'aide publique au développement est vitale pour les pays pauvres, mais qu'elle est en soi peu suffisante au regard des autres aspects

²⁸ Agence française de développement, *Les Français et l'aide au développement*, IFOP, Paris, juillet 2006, p. 19.

²⁹ Sommier Isabelle, *Le renouveau des mouvements contestataires*, Flammarion, Paris, 2003, p. 320.

macroéconomiques, sans compter les rapports de force qui restent largement défavorables à ces pays ³⁰.

De façon générale, on peut dire que la portée et l'impact des organisations de la société civile française sur le débat concernant l'aide publique au développement sont largement limités, bien que le thème soit fréquemment abordé individuellement et collectivement. Elles s'efforcent d'influencer l'opinion publique et elles nouent des contacts avec les autorités. Mais leur action reste plutôt segmentée avec des appels aux mobilisations passagères et intermittentes. Le problème essentiel est qu'il n'y pas d'organisation ou de mouvement qui travaille distinctement dans ce domaine, fonctionnant ainsi comme un noyau dur autour duquel les autres forces pourraient se lier. La coordination Sud tente de remplir cette lacune, mais elle reste peu efficace, faute de moyens.

L'État, l'intérêt géopolitique et la dimension morale

20

L'aide publique au développement reste un enjeu politique pour l'État, malgré le fait que d'autres acteurs non étatiques tels que les ONG, les entreprises privées, et les réseaux socioprofessionnels/confessionnels accroissent leur présence sur la scène internationale ³¹. Le site Internet de la direction générale de l'Aide au développement du ministère des Affaires étrangères commence sa présentation comme suit : « L'aide au développement répond à l'impératif de solidarité qui est au cœur du pacte républicain français » ³² ; et dans ce texte, on remarquera également l'apparition de nombreuses expressions bien généreuses liées à la morale et la solidarité internationale telles que la « paix », la « sécurité », la « misère », la « démocratie », le « bien-être », ainsi de suite ³³.

Malgré ces déclarations formelles, l'aide publique au développement est de plus en plus soumise aux critères économico-politiques. Le pouvoir politique et les ressources économiques qui sont disponibles à travers l'aide publique au développement donnent à l'État un levier formidable pour promouvoir l'intérêt national vital dans un contexte mondial fort variable. Nicolas Sarkozy, encore

³⁰ Entretien de l'auteur avec M. Jean-Louis Sounes, délégué général d'Attac France, Paris, 6 février 2007.

³¹ G. Devin, « Introduction », Devin, G. (sous la direction de), *Les Solidarités transnationales*, l'Harmattan, Paris, 2004, p. 13-21.

³² http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/index.html

³³ *Ibid.*

candidat à l'élection présidentielle de 2007, annonçait que le premier grand objectif de son mandat en matière de politique internationale était d' « assurer la sécurité de la France et des Français d'abord, de nos amis et alliés ensuite »³⁴. Assurément c'est une déclaration *derealpolitik* à peine nuancée.

En effet une fois élu, M. Sarkozy commande un rapport stratégique sur les effets de la mondialisation en France, suivi par deux importants *Livres blancs* sur la défense et la sécurité nationale, abordant ainsi, entre autres, de nombreuses priorités en matière de l'intérêt géopolitique. Selon Charillon, « ...une réflexion nouvelle sur les objectifs, les intérêts et les moyens de l'action extérieure... a bel et bien été entamée »³⁵.

Pour ce qui concerne le secteur de l'aide publique au développement, nous avons évoqué plus haut la propension multilatérale de l'aide publique au développement en s'appuyant sur le système multilatéral structuré autour de la Communauté européenne, de l'ONU et des institutions de Bretton Woods. La France jouit du droit de veto au Conseil de sécurité et maintient un pouvoir considérable au sein du FMI et la Banque mondiale. Dans une période de son déclin politique, économique et culturel au niveau international³⁶, il n'est guère surprenant qu'elle essaie de se cramponner à ces privilèges anciennement acquis. D'une certaine manière, à travers la construction de la Communauté européenne et notamment à travers la constitution d'un noyau dur franco-allemand, elle s'efforce de manier cet espace diplomatique nouvellement créé, bien que ce champ soit de plus en plus amoindri ces dernières années.

Le point central ici est que cette tendance multilatérale semble avoir des effets discernables en ce qui concerne la priorité bilatérale de l'aide publique au développement pour les pays les plus pauvres, notamment en Afrique. La France ne se désengage pas entièrement de l'Afrique, mais le continent noir n'est plus sa zone de priorité³⁷. La diplomatie française aujourd'hui perçoit le

³⁴ N. Sarkozy, « Mes objectifs en matière de politique internationale », (annexe) *Politique africaine*, 2007, p. 149.

³⁵ F. Charillon, « Politique étrangère : les marges de manœuvre étroites de la rupture », *La France en 2008*, La Documentation française, Paris, 2009, p. 96.

³⁶ Voir par exemple, M. Vaïsse, *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*, Fayard, Paris, 2009, p. 566-569.

³⁷ Il faut noter que, même au sein des pays africains, la France « octroie de plus en plus d'aide aux pays à revenu intermédiaire ou aux pays

sens des réalités du monde et ses intérêts nationaux de telle façon que les règles de jeu en ce qui concerne l'Afrique pourraient être totalement modifiées. Ainsi écrit François Heisbourg, expert sur les questions géostratégiques françaises : « La France ne peut plus continuer à prendre en charge les problèmes de l'Afrique pendant que les autres conquièrent les marchés. On pense en particulier au Tchad où les Américains pompent le pétrole... pendant que nous envoyons à grands frais soldats et avions pour défendre le pays. Par ailleurs, les Chinois sont désormais présents partout sur le continent. En Algérie, le plombier polonais est chinois ! À Pékin aussi d'assumer des responsabilités »³⁸.

Dans cette démarche, précisément, depuis quelque temps, on constate que parmi les six pays émergents : la Chine, le Vietnam, l'Inde, la Turquie, le Nigeria et le Brésil, les relations économiques et commerciales de la France se renforcent³⁹. Le volume d'exportations et d'importations a considérablement augmenté. La France a signé de nombreux accords et traités commerciaux et diplomatiques avec ces pays. Parallèlement, bien qu'en matière de nombre d'étudiants et d'immigrés et de réfugiés reçus (et dont le coût est couvert par le budget de l'aide publique au développement) les ressortissants de l'Afrique francophone restent majoritaires, les tendances actuelles montrent toutefois de légers changements en faveur des boursiers ainsi que des immigrés issus de pays émergents.

De la même façon, depuis quelque temps, la France renforce le réseau très actif de ses missions économiques. En septembre 2012, on en comptait 80 couvrant 60 pays⁴⁰. Rattachée à l'ambassade, la mission économique a trois fonctions : analyser la situation économique et financière d'un pays et les conditions d'accès à son marché ; soutenir les efforts commerciaux des entreprises

exportateurs de matières premières – commercialement intéressants », G. Olivier, *L'aide publique au développement*, Éditions Charles Léopold Mayer, Paris, 2004, p. 41. Ces pays incluent notamment le Nigéria, l'Angola et l'Afrique du Sud.

³⁸ « Diplomatie française : le temps de la rupture » (Entretien avec François Heisbourg par Thomas Hofnung), *Politique internationale*, n° 116, été 2007, p. 173.

³⁹ http://lekiosque.finances.gouv.fr/appchiffres/études/tableaux/import_pays.asp et http://lekiosque.finances.gouv.fr/appchiffres/études/tableaux/export_pays.asp, vu le 22 août 2007 ; J. Fabre et M. Tomasini ; *Les étudiants étrangers en France et français à l'étranger*, CNRS Édition 2006, p. 113.

⁴⁰ <http://www.ubifrance.fr>

françaises exportatrices ; et collecter et analyser l'information vitale. Aujourd'hui, les activités fondamentales d'une ambassade française se concentrent de plus en plus sur la promotion des produits économiques ou commerciaux ⁴¹. En ce sens, la politique étrangère française dans sa globalité change de direction, de la primauté politique, diplomatique ou culturelle à de simples logiques économiques marchandes.

On doit noter qu'à l'intérieur du pays, l'État a adopté plusieurs mesures de réformes afin de rendre les activités de l'aide publique au développement plus cohérentes. Parmi ces réformes, on peut citer la création en 1998 du Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI). Présidé par un membre du Parlement et composé des représentants de soixante ONG nationales, cet organisme a ainsi conduit, pour la première fois, le gouvernement, le Parlement et les ONG à considérer des questions pertinentes de la coopération internationale ⁴². Dans un contexte où les interactions entre les différents messages, plaidoyers et militantismes des organisations de la société civile et les décisions politiques mises en œuvre par l'État (avec sa structure politique ancrée sur une forte centralisation du pouvoir) sont restées quasi inexistantes, cette évolution n'est pas entièrement insignifiante. Cependant, vu les jeux d'intérêts très complexes entre les différents acteurs : les ministères (notamment le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Économie et des Finances) et la fameuse « cellule africaine » de l'Élysée d'un côté et les organisations caritatives de l'autre, le HCCI a jamais fonctionné pleinement. D'ailleurs, en décembre 2007, l'organisme a été simplement aboli par le gouvernement Sarkozy pour être remplacé par un conseil stratégique plus en ligne avec la nouvelle politique étrangère, fondée plus étroitement sur les intérêts économiques du pays, sur le développement des nouveaux marchés et sur les mesures plus strictes de l'immigration.

Le nouveau gouvernement socialiste aura-t-il une politique radicalement différente dans ce domaine, rien n'est si sûr. En effet, en période de vaches maigres (endettement, déficits budgétaires et déclin du commerce extérieur) et d'austérité, le gouvernement cherche déjà à économiser les dépenses publiques liées à sa politique étrangère en général. Les gouvernements de droite comme

⁴¹ Au surplus, la France est armée de 156 ambassades et 96 consulats. En 2006, ceci a constitué le deuxième réseau diplomatique le plus important dans le monde ; F. Charillon, « Politique étrangère de la France : l'heure des choix », *Politique étrangère*, 1 : 2007, p. 147.

⁴² G. Olivier, *op. cit.*, p. 63.

de gauche accordent la priorité absolue à la défense des intérêts économiques et commerciaux et ils voient les pays émergents comme une réelle menace sur la scène économique mondiale. Cette ligne de raisonnement est de plus en plus soutenue par l'opinion publique qui perçoit que la mondialisation coûte davantage à la France en termes de délocalisations et de montée du chômage.

Conclusions

En matière de solidarité internationale, les prescriptions morales n'ont pas manqué. Pour autant, dès lors que la morale s'exprime, la solidarité devient-elle automatique ? Cette étude montre que la réponse n'est pas aussi simple.

Nous avons discerné qu'en France les différents acteurs expriment une morale largement explicite et compatissante envers les pays pauvres. Toutefois, cette morale reste bornée essentiellement à la conception humanitaire fondée sur le don et le soutien ponctuel. Fréquemment mise en avant par les médias, l'aide humanitaire d'urgence (telle que la lutte contre la faim et les maladies épidémiques ou encore les catastrophes naturelles) demeure parfaitement visible. L'autre côté de la médaille est que l'aide publique au développement implique des changements dans les conditions socioéconomiques des pays les plus pauvres qui se retrouvent souvent pris dans l'engrenage des conflits politiques. Elle relève surtout de la volonté de l'État de s'investir davantage. Dans l'ensemble, l'aide publique au développement reste bien moins spectaculaire que l'aide humanitaire d'urgence.

Malgré cela, les acteurs ne s'abstiennent pas entièrement. Ils reconnaissent que l'aide publique au développement est vitale pour les pays pauvres et que les pays riches du Nord ont une certaine responsabilité historique et éthique à cet égard. On peut leur accorder donc qu'ils expriment pleinement la morale, ainsi qu'un certain degré de désirabilité de changer les choses. Mais cet énoncé reste vastement flou et limité au niveau des discours, des appels et des vœux.

Pour ce qui est des actions concrètes en vue d'exercer des pressions politiques sur l'État pour que ce dernier soit bienfaisant envers les pays pauvres et qu'au moins il maintienne le niveau d'aide au développement au niveau 0,7 % de RNB selon son engagement international, les champs et l'intensité des interventions sont peu probants. Ces actions restent en gros réduites à la formule « il faut que » l'État fasse ceci ou cela. Les interventions politiques sur l'aide publique au développement à travers les élections également restent circonscrites à une simple invitation à agir ; en tout cas, le thème n'arrive guère à peser dans le débat politique.

Il y a en vérité quatre difficultés majeures en ce qui concerne le manque d'intensité d'action plus complète de la part des acteurs concernés. Premièrement, la montée de la pauvreté et de l'exclusion en France est de plus en plus leur principale préoccupation. Deuxièmement, à l'exception de ceux qui sont directement impliqués dans les interventions humanitaires et surtout ceux qui sont financés par l'aide publique au développement, la plupart des acteurs ont peu d'intérêts directs (économique ou politique) à s'investir. Troisièmement, étant donné que l'aide au développement soulève des soucis strictement pour « les gens d'ailleurs », de ce fait géographiquement et parfois culturellement éloignés, il n'y a pas d'impératif absolu pour les principaux acteurs sociaux concernés de se mobiliser ardemment. Quatrièmement, n'est-il pas chimérique de s'investir d'une manière appuyée lorsque la structure du pouvoir mondial reste fermement inébranlable, lorsque l'intérêt géopolitique de l'État est peu modifiable ou encore lorsque, comme soutient Sen, l'économie moderne s'éloigne considérablement de l'éthique⁴³ ?

À notre sens, les appels moralisateurs venant de la société civile et l'intérêt étatique géopoliticoéconomique n'ont guère le même terrain d'entente en France, bien que tous les deux prétendent occuper plus ou moins le même champ d'activité associé aux œuvres humanitaires internationales. L'État va son train avec ses propres raisonnements institutionnels et ses considérations économiques et géopolitiques. De l'autre côté, nous avons observé qu'il y a peu de pressions politiques robustes venant de la société civile nationale auxquelles l'État doit céder. Bien mieux, l'aide publique au développement lui donne un moyen singulier pour créer des relations économiques et politiques avantageuses avec les pays du Sud, notamment avec les pays émergents. Ce qui est particulièrement remarquable à cet égard est que l'État poursuit des intérêts économiques et géopolitiques en s'appuyant adroitement sur la perception nationale de la morale et sur les discours internationaux de solidarité envers les pays pauvres. De tout cela, il ressort que la conception morale véhiculée par les acteurs sociaux en France ne va pas au-delà de préceptes coutumiers du bien et du mal, de la charité et du désir, et qu'en dernière analyse, le raisonnement moral seul sans les agissements directs et soutenus s'avère peu efficace pour une solidarité réellement universelle et engageante face à la *realpolitik* de l'intérêt national.

⁴³ A. Sen, *Éthique et économie*, Quadrige/PUF, Paris, 2001, p. 11.

