

International

# LA COOPÉRATION FRANCO-AFRICAINES REVISITÉE : ENTRE OMBRES ET LUMIÈRES

Christian Castellanet, Philippe Coquart, Gilles Lainé, Kako Nubukpo

30/04/2026

**La coopération au développement française est sérieusement remise en cause mais, si une démarche critique est nécessaire, elle ne doit pas être systématiquement à charge ou laudatrice, mais doit se nourrir d'expériences d'acteurs engagés de la coopération. C'est l'objet de l'ouvrage de Christian Castellanet, agronome et écologue, Philippe Coquart, économiste<sup>1</sup>, Gilles Lainé, économiste et historien, et Kako Nubukpo, directeur de l'observatoire de l'Afrique subsaharienne de la Fondation Jean-Jaurès<sup>2</sup>, intitulé *Une histoire de la coopération franco-africaine : entre ombres et lumières*, à paraître aux éditions Karthala en juin 2026.**

La coopération au développement française est sérieusement remise en cause par les bouleversements constatés dans le Sahel et par le rejet de la France de la part de larges parties des populations africaines. Il n'est cependant pas surprenant que le réflexe anticolonial ait refait surface, car la mémoire des événements passés se perpétue. L'inconscient collectif des Africains francophones porte l'histoire, non seulement de la colonisation proprement dite, mais aussi d'une décolonisation problématique et douloureuse.

À l'heure où le débat est polarisé entre tenants d'une critique anti-impérialiste radicale, d'une part, et défense inconditionnelle de la coopération française, de l'autre, il paraît souhaitable de clarifier les termes de ce débat et de faire un bilan plus nuancé. Il s'agit de prendre en compte ses éléments positifs et négatifs, de confronter des analyses et des perspectives différentes. Cette coopération doit être située dans le contexte géopolitique global ainsi que dans le cadre de la politique étrangère de la France et du maintien de sa volonté de domination puis d'influence, mais elle n'est pas pour autant totalement déterminée par ce cadre.

La remise en cause constatée actuellement s'inscrit dans un contexte de montée des nationalismes, de crise provoquée du multilatéralisme, de repli sur soi et de fortes contraintes budgétaires. Dans ce cadre, la notion de solidarité internationale pèse de moins en moins dans la

politique extérieure de la France, attaquée par ceux qui y voient un gaspillage de ressources rares comme par ceux qui dénoncent son hypocrisie et son intérêt purement égoïste<sup>3</sup>. Ces critiques s'appuient rarement sur un travail sérieux de recherche historique et sur un jugement justifié des situations et des comportements intégrant l'expérience d'acteurs de la coopération.

Il convient de répondre à ces visions souvent parcellaires et privilégiant le sensationnel en mettant en évidence la diversité de cette coopération, de ses centres de décision, de ses acteurs et de ses modes d'intervention, en soulignant son évolution dans le temps et dans ses justifications officielles et officieuses. Si une démarche critique est nécessaire, elle ne doit pas être systématiquement à charge ou laudatrice, mais doit se nourrir d'expériences d'acteurs engagés de la coopération à des titres divers, tout en la confrontant aux regards de chercheurs et théoriciens de l'aide publique au développement.

## **Entre défense des intérêts français et adhésion aux principes éthiques universels**

L'objet de l'analyse devrait être précisé – par exemple, se limiter à la coopération au développement entre la France et les pays d'Afrique subsaharienne, sujet au cœur de l'actualité et qui suscite les plus vifs débats. Un « cadrage » préalable apparaît indispensable, certains confondant volontiers aide au développement française et développement des pays bénéficiaires. Il faut rappeler que la coopération au développement ne peut à elle seule être tenue responsable de l'évolution – dans un sens ou dans un autre – des sociétés où elle intervient. Elle était et reste un élément extérieur à ces sociétés, accélérateur/frein des changements. De la même manière, la coopération au développement n'est qu'une des composantes de la relation politique entretenue par la France avec l'Afrique subsaharienne. Certes « le politique » fixe le cadre, mais il n'est pas l'unique déterminant de la relation de « coopération ». Et, inversement, la coopération au développement ne peut pas être tenue seule responsable des actions d'influence, voire d'ingérence, menées par la France sur le plan politique, diplomatique et militaire dans le cadre de la « relation spéciale » caractéristique de la Françafrique, même si elle a pu y être parfois utilisée comme outil de pression et de chantage.

Au sein de la « nébuleuse » de l'aide au développement française, il importe de mettre en évidence les différents centres et les processus de décision, car trop souvent, la littérature en présente une vision simpliste, voire caricaturale. Toute décision dans ce domaine est le résultat d'un rapport de force, d'un arbitrage entre différentes positions. Il en est ainsi pour les politiques publiques, mais aussi pour l'action des organisations non gouvernementales ou du secteur privé.

Ainsi, les « pôles dominants » ont évolué durant ces soixante années. Le poids de l'Élysée et de ses « démembrements » (secrétariat général pour les affaires africaines et malgache, cellule africaine, conseil présidentiel pour l'Afrique...), s'il est évident, a été variable selon les présidences. Sur le long terme, on constate également la montée en puissance du ministère de l'Économie et des Finances – tant sur le plan des volumes financiers qu'il pilote que de son influence sur la politique – et ceci au détriment du ministère de la Coopération, puis de celui de l'Europe et des Affaires étrangères. De même, le rôle et le poids actuel de l'Agence française de développement ne sont en rien comparables à ce qu'ils étaient dans les années 1960.

La coopération militaire après les indépendances a également constitué l'un des pôles dominants de la politique africaine de la France. Il se pose à cet égard la question du poids qui a été le sien dans la conduite sous toutes ses formes de la politique française vis-à-vis de ses anciennes colonies. La présence des troupes françaises et leurs interventions se sont situées dans la prolongation de celles de la période coloniale en s'inscrivant dans des accords alliant l'assistance technique et la fourniture de matériels aux armées nouvelles, l'implantation de bases permanentes et la poursuite d'opérations extérieures intervenant dans les pays, qui furent nombreuses. L'appui que ces implantations militaires ont reçu du monde politique tout au long de ces années, au travers en particulier des lois de programmation militaire, montre bien l'importance que la République française attachait au maintien de sa présence en Afrique. S'est ajoutée, pendant l'opération Barkhane au Sahel (2014-2022), l'intégration d'actions de développement dans la structure d'intervention militaire. Ces formes de présence ont pratiquement pris fin à l'issue de l'opération Barkhane.

Du côté du secteur privé, entendu au sens le plus large, on constate un émiettement croissant du secteur associatif et des organisations non gouvernementales. Si quelques-unes émergent au niveau international, la très grosse majorité n'a pas atteint une masse critique lui donnant une véritable capacité d'influence.

Enfin, force est de constater le rôle de plus en plus important joué par les entreprises, surtout celles qualifiées de multinationales, qui s'affranchissent volontiers du pouvoir politique et, au contraire de ce qui était constaté pendant la vingtaine d'années qui a suivi les indépendances, jouent leur propre partition de défense de leurs intérêts.

La coopération française au développement est loin d'avoir été monolithique. Ses centres de décision ont été multiples et leur influence (réelle ou supposée) a varié au cours du temps. Vouloir ramener la politique de coopération aux seules relations politiques entre présidences *via* des interlocuteurs privilégiés serait réducteur, tout comme le serait le fait de s'en tenir à une relation

purement technique. Il y a toujours eu une certaine autonomie des institutions et des agents de cette coopération au service d'objectifs divers et souvent contradictoires. L'idée selon laquelle la coopération au développement aurait été strictement pilotée depuis l'Élysée au service de cette volonté de puissance est assez éloignée de la réalité vécue et observée dans les opérations menées concrètement sur le terrain. Autant il est vrai que les décisions concernant les grandes orientations de la coopération, et en particulier les aides budgétaires, étaient arbitrées ou parfois impulsées par l'Élysée, autant ses interventions sur les programmes et les projets de développement sont restées l'exception plutôt que la règle.

Une fois écartée la thèse d'une coopération au développement française uniquement déterminée par le maintien d'une influence déterminante sur le devenir des pays, il n'en reste pas moins qu'elle reste largement critiquée pour son absence ou son insuffisance de résultats (ou, pour être précis, d'impact durable), en Afrique en particulier.

L'assistance technique, instrument sans doute le plus visible de cette coopération et sans doute le plus décrié, mérite une réflexion approfondie, notamment pour montrer son évolution, sa diversité, ses limites et ses contradictions. Elle pourrait s'appuyer sur les rares enquêtes et études disponibles, sur les nombreux témoignages publiés ou recueillis par différents auteurs, acteurs, partenaires ou gestionnaires de cet instrument.

L'évaluation quantitative, malgré ses limites statistiques, permet cependant de dégager une évolution globale et de pointer les grandes ruptures. Différentes périodes peuvent ainsi être mises en évidence, correspondant d'ailleurs à différentes appellations, puisqu'on passe du « coopérant » à l'« assistant technique » puis à l'« expert technique international ». Elles sont à mettre en relation avec les besoins des pays subsahariens, les réflexions théoriques menées au niveau international ou national, les ressources financières disponibles.

On constate que l'impact en termes de développement des capacités (qui est l'objectif principal de cet instrument) est très inégal et est principalement lié aux qualités personnelles du « coopérant » et non à la mise en œuvre d'une véritable politique. Selon les secteurs et les périodes considérés, cet impact est très variable. La littérature développe de multiples exemples de coopérants inefficaces, non motivés, cultivant l'entre-soi, reproduisant des schémas de pensée et des techniques inadaptés. Ces appréciations négatives ne permettent cependant pas une généralisation, même s'il faut garder en tête que l'assistance technique n'était qu'un moyen au service d'une relation particulière entre la France et une partie du continent africain. Outil d'influence sans aucun doute, la réalité est complexe entre sincérité des engagements et manipulation.

La critique de la coopération franco-africaine, et en particulier de la manière dont elle est menée et présentée par la France, repose souvent sur le constat d'une duplicité, d'un double discours, mettant en avant les objectifs humanistes de « lutte contre la pauvreté » ou d'adhésion aux principes internationaux portés par la communauté internationale et plus particulièrement les Nations unies, alors même que son objectif principal serait la défense des intérêts français. De fait, la coopération au développement française découle de ces deux objectifs distincts et souvent (mais pas toujours) contradictoires.

Dans les années suivant la Seconde Guerre mondiale, il y a eu un élan collectif au niveau de la communauté internationale pour reconstruire les pays affectés par la guerre, puis pour combler les écarts de développement entre pays riches et pauvres, au nom d'une part d'un devoir de solidarité et de la reconnaissance des droits humains universels et d'autre part d'une aspiration collective à la paix et à la prospérité, vues comme indissociables, plutôt portée par les États-Unis par l'intermédiaire des institutions financières internationales (IFI). Ceci n'exclue pas, au contraire, des visées plus cyniques portant, d'une part, sur l'expansion d'un marché porteur pour les capitaux états-uniens et, d'autre part, sur la guerre d'influence entre les blocs soviétiques et capitalistes dans le contexte de la guerre froide.

La France, quant à elle, a cherché à maintenir en 1960 un lien de nature constitutionnelle avec ses colonies alors que le contexte international, avec la conférence de Bandung en 1955, penchait de manière accélérée en faveur de l'indépendance. Cela est allé de la création de l'Union française par la Constitution de 1946 à la loi Defferre de 1956 jusqu'aux tentatives d'installation d'une communauté institutionnelle et, en 1958, d'une communauté renouvelée avec les anciennes colonies qui n'aboutiront pas.

La théorie du rattrapage économique, dominante dans les années 1960, voyait le développement comme relevant d'une croissance productiviste nationale copiée de celle des pays développés et s'effectuant par l'innovation et par l'adaptation par étape des sociétés traditionnelles à l'évolution naturelle des structures économiques. Dans ce modèle dit de Rostow, du nom de son concepteur en 1960, la politique était oubliée. Un contre-modèle fut développé par la Commission économique pour l'Amérique latine (Cepal), dont Raul Prebisch a été l'initiateur. Il fut poursuivi par la Commission des Nations unies pour le commerce (Cnuced). Fondée sur la théorie de l'échange inégal, cette approche a été prolongée par de longues négociations des pays du Sud avec le Fonds monétaire international (FMI) et avec les pays développés libéraux sur le traitement du surendettement des pays du Sud. Cela étant, politiquement, les choses dans l'Afrique post-indépendance n'ont pas été simples. Les expériences des régimes socialistes en sont un exemple frappant qui montre l'enchevêtrement inévitablement politique et économique dans lequel le développement s'est

péniblement mis en place.

Depuis les années 2000, les justifications de la coopération internationale (rebaptisée aide publique au développement – APD) ont évolué, faisant désormais référence à la lutte contre la pauvreté et de manière plus large aux objectifs du millénaire pour le développement (OMD), puis aux objectifs de développement durable (ODD), qui ont tenté de fixer des objectifs concrets permettant de couvrir les besoins économiques et sociaux de base pour tous les humains.

Cette coopération internationale est maintenant dominée par l'idéologie de la nouvelle gestion publique (NGP) et du *Result-Based Management Framework* qui instaurent une gouvernance de l'aide inscrite dans la doctrine néolibérale. S'y ajoute la privatisation du financement des pays du Sud et de la gestion de leur dette. Les ODD en sont l'expression la plus récente.

Certes, les discours officiels français affichent depuis fort longtemps le « en même temps » : défense des intérêts nationaux et adhésion aux principes éthiques universels. Si cela était très clair dans les discours et déclarations du général de Gaulle, cela l'est moins maintenant. Dans les discours publics et jusqu'à une date récente, c'était l'aspect éthique de la coopération qui était le plus souvent mis en avant, aussi bien à l'égard de l'opinion publique française et africaine que des corps intermédiaires (le Parlement français).

Dans la pratique, cependant, les critiques considèrent que la défense des intérêts français est très prédominante, l'APD française servirait en fait à perpétuer « l'impérialisme compassionnel » de la France dans ses ex-colonies. Felwine Sarr<sup>4</sup> désigne ainsi une relation très asymétrique, servant d'une part à poursuivre une relation permettant de maintenir les profits des capitaux français, d'autre part à tirer un bénéfice symbolique au niveau international et national du statut de « grand frère généreux ». D'autres critiques notent que l'APD est au service de préoccupations nationales étroites, voire étriquées, concernant le contrôle des migrations en particulier, qui sont en fait contraires à l'esprit de la coopération, voire à son éthique.

À l'inverse, certains praticiens de l'APD observent que la coopération se définit au sens premier du terme comme la mise en place d'actions coordonnées visant l'atteinte d'intérêts communs ou réciproques. Il n'y a donc rien de scandaleux à ce que la France définisse ses priorités en fonction de ses intérêts stratégiques. C'est la pratique normale lorsqu'on est dans des relations de coopération d'égal à égal, comme elles existent dans de nombreux domaines au sein de l'Europe ou entre pays industrialisés, comme lorsqu'on parle de coopération autour de l'espace ou de la production aéronautique. C'est en confrontant les intérêts et priorités des deux États que se dégagent et se négocient des pistes de coopération, c'est-à-dire des décisions mutuellement

bénéfiques (on dirait aujourd'hui gagnant-gagnant).

En revanche, lorsque la relation est asymétrique, comme cela devient le cas dans le cadre des relations pays développés / pays les moins avancés (PMA) ou pays en développement (PED), on commence à parler d'aide au développement. L'inégalité des pouvoirs fait que l'on peut douter de la réalité d'un espace de négociation équilibré dans lequel les deux parties défendent avec une égale capacité leurs intérêts propres. Historiquement, les domaines de coopération au développement étaient en principe définis entre les États au sein d'une Commission mixte jusque dans les années 1990, ce qui matérialisait l'idée de cette négociation d'égal à égal entre États. Dans la pratique, l'exercice était plutôt formel et cachait mal l'asymétrie des relations.

Cependant, cette capacité d'influence mérite d'être revisitée, ayant décliné au cours des dernières décennies. D'une part, le poids économique et militaire de la France s'est réduit, de même que sa capacité d'influence culturelle *via* la francophonie et sa politique de bourses faisant de la France une « puissance moyenne » au niveau international. D'autre part, sa part dans l'APD internationale à destination de l'Afrique s'est également réduite, avec la montée en puissance d'autres bailleurs, notamment la Chine, qui offrent une alternative aux gouvernements souhaitant financer de grands projets d'infrastructures sans trop de conditionnalités. Cette mise en concurrence des bailleurs internationaux n'est pas nouvelle, mais elle prend plus d'importance maintenant, surtout pour des prêts, car les bailleurs bancaires, comme l'AFD ou la Banque mondiale, ont des objectifs de décaissement pour assurer leur propre rentabilité. Cela les amène à être beaucoup moins regardants sur les principes (sauvegardes) qu'ils devraient appliquer pour s'assurer que leurs prêts ne soient ni détournés ni nocifs sur le plan du développement.

Pour autant, il serait exagéré de considérer que l'ensemble des programmes de l'APD française ne sont orientés que par les seuls intérêts de la France. Pour trois raisons au moins : d'abord, comme déjà dit, parce que les gouvernements des pays concernés ont leur propre stratégie et influence, même si elle n'est pas de même niveau. Ensuite, du fait de ce qu'on a pu appeler « l'effet performatif des principes et fondements éthiques affichés de l'APD » : les décideurs ne peuvent pas, même s'ils sont très cyniques, s'affranchir totalement de l'opinion publique française et internationale. Enfin, parce qu'il existe une certaine autonomie des acteurs de l'aide et que les principes affichés en haut lieu peuvent être mobilisés par ces acteurs intermédiaires pour pousser dans le sens de programmes plus conformes aux objectifs éthiques auxquels ils peuvent eux-mêmes adhérer.

En l'occurrence, lorsqu'on analyse les programmes de coopération, il importe de distinguer le niveau international (les allocations par grandes masses de l'APD française entre États, avec un fort

déterminant politique, permettant en gros de récompenser les régimes amis et de sanctionner ceux qui sont critiques), le niveau programmatique inter-étatique (entre l'AFD et l'ambassade, d'une part, et les divers ministères concernés d'autre part), qui décide des priorités sectorielles, souvent sur la base d'un compromis entre priorités nationales et « secteurs de concentration » français, puis le niveau des programmes ou projets, décidés entre agences de développement et administrations nationales ou locales. Les logiques et intérêts sont différents à chaque niveau et les agences de développement et administrations nationales ont souvent une assez grande latitude pour déterminer le contenu concret des programmes de coopération, avec des résultats très variables selon que ces partenaires ont privilégié des intérêts privés, corporatifs ou politiques, ou ont recherché l'efficacité des actions du point de vue du développement économique et social des citoyens du pays concernés. En dernier lieu, au sein de ces agences, mais aussi des opérateurs chargés de mettre en œuvre ces projets (ONG et bureaux d'étude), il y a des individus qui ont leurs propres convictions et points de vue, et qui peuvent aussi influencer significativement la manière dont les programmes de coopération sont gérés.

Du point de vue du gouvernement français, comme de tous les gouvernements d'ailleurs, mais à des niveaux variables, il est important d'asseoir ses interventions internationales, y compris celles de l'APD, dans une certaine légitimité résultant du droit international et de l'adhésion à des valeurs communes. Il y a donc effectivement une part des programmes de coopération franco-africains qui répondent avant tout à des critères éthiques (comme l'important financement français de l'Onusida), alors que d'autres sont surtout basés sur des objectifs stratégiques (on peut penser à tout ce qui concerne la coopération militaire, mais aussi la francophonie) et qu'une troisième partie, une majorité sans doute, essaie de concilier ces deux objectifs selon qu'ils sont totalement contradictoires ou au contraire compatibles.

La question qui se pose donc, c'est bien d'estimer où se trouve le curseur : au sein d'un triangle formé d'un côté par les intérêts français, du second par les intérêts des pays « aidés » et du troisième par les principes éthiques faisant plus ou moins consensus au niveau international.

La coopération culturelle française en Afrique subsaharienne peut être analysée comme un exemple de cette ambiguïté. Là aussi, les objectifs affichés par cette coopération sont doubles : promouvoir la culture française, faire connaître et développer les cultures des pays tiers. Toutefois, la richesse du réseau culturel et la relative autonomie dont disposent les centres culturels devenus Instituts français permettent des actions innovantes. Dans ces structures, la relation culturelle s'appuie sur la demande plus que sur l'offre. C'est cette démarche qui a permis, dans le cadre général de soutien à la diversité culturelle, de faire émerger sur la scène internationale nombre d'artistes africains. Dans ce domaine particulier, le « curseur » penche

surtout vers les intérêts du pays aidé (et de ses artistes en particulier) et vers la promotion de certaines valeurs présentées comme universelles. Toutefois, la contrainte budgétaire et les récentes orientations privilégiant une démarche « pro-business » rendent l'avenir plus incertain pour l'appui aux jeunes créateurs africains et pour le maintien d'une politique désintéressée.

De fait, ce qui ressort clairement de la présence française depuis les indépendances, c'est une volonté de présence et de contrôle hégémonique qui commence dès la signature des accords de coopération, dont en particulier ceux d'assistance militaire technique ou de défense, dont une partie, faut-il le rappeler, était secrète. Il s'agissait d'y rester maître du jeu tout en assurant une certaine stabilité à l'intérieur des pays et aux frontières dans un rôle de gendarme autoproclamé.

Pour autant, il ne faudrait pas en déduire que rien n'a changé dans la relation franco-africaine depuis soixante-cinq ans et qu'elle serait restée marquée par le sceau du colonialisme et du maintien d'une domination de type impérial. La coopération au développement, qui est une composante éminente de cette politique globale, reflète cette évolution.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

## **La coopération française : frein ou accélérateur du développement africain ?**

Les objectifs implicites ou explicites de la coopération au développement ont évolué dans le temps, tout comme les justifications invoquées pour légitimer cette politique publique. Il y a une certaine continuité dans le désir de la France de se maintenir dans les pays du continent africain qu'elle avait placés dans sa sphère d'influence. Mais des ruptures ou des inflexions se sont produites depuis les indépendances dans les relations d'État à État ainsi qu'en matière de coopération.

Le contexte international, avec la fin du monde bipolaire, n'est plus le même aujourd'hui qu'au moment des indépendances ; les intérêts stratégiques de la France ont changé en conséquence. Ils sont passés de la sécurisation des approvisionnements énergétiques et de l'importation de

produits de base aux investissements économiques, à la lutte contre le terrorisme international et au contrôle de l'émigration. Les pays « aidés » ont acquis plus d'autonomie (allant jusqu'au rejet de la présence française), de nouveaux partenaires sont apparus dans le champ de la coopération internationale, tels que la Chine, la Turquie ou le Maroc. La problématique du changement climatique et de la biodiversité a pris une place croissante au nom de la défense des biens publics mondiaux, justifiant en retour des financements importants pour la transition énergétique des pays dits intermédiaires tout à fait « bancables ». Ces derniers devenaient également, de cette manière, des clients commerciaux potentiels.

Cette évolution est visible dans l'évolution du champ d'intervention qui était au départ limité aux anciennes colonies françaises et qui s'est ensuite étendu à d'autres pays du continent, puis à l'Asie du Sud-Est, enfin à la totalité du monde en développement, comme en témoigne le prochain sommet Afrique-France (intitulé *Africa Forward*) qui se tiendra à Nairobi au Kenya, dans l'Afrique anglophone les 11 et 12 mai 2026. Dans le même temps, la part des prêts augmentait fortement au détriment des dons, ce qui amenait donc à réserver une part de plus en plus grande à ces pays « intermédiaires ».

Pour caractériser ce changement, trois grandes périodes peuvent être mises en évidence. Il y a eu tout d'abord la période néocoloniale qui couvre *grosso modo* les dix premières années après les indépendances, quand il y avait encore des ministres et des décideurs importants qui étaient français, avec des interventions directes de l'Élysée et des services secrets pour installer ou contrôler les gouvernements ainsi que la signature imposée d'accords de défense concomitants aux accords de coopération et à l'octroi d'une aide au développement.

Il y a eu ensuite une phase dite de la Françafrique où l'on passe d'une intervention directe dans les administrations à une stratégie d'influence avec les régimes, influence en partie réciproque d'ailleurs, puisqu'on se souvient du rôle d'Omar Bongo dans le financement des partis politiques français, mais aussi de l'intervention de certains dirigeants africains dans le renvoi, par exemple de Jean-Pierre Cot du ministère de la Coopération en 1982. On peut considérer que cette phase s'est achevée à la fin des années 1990. Ceci n'exclut pas le maintien d'une présence militaire importante où la France, par ses interventions, apparaît comme le « gendarme » d'une Afrique francophone.

On arrive ensuite à la période actuelle, celle où la France est devenue un partenaire presque secondaire des États africains, non pas jusqu'à récemment sur le plan militaire ni sur le plan monétaire, mais sur le plan politique et économique, en perdant beaucoup de sa capacité d'influence. La volonté de domination existe encore au niveau des dirigeants français, malgré la rhétorique d'une relation renouvelée sous le signe de l'égalité et du partenariat, mais les moyens de

cette domination ont disparu. En somme, on a le pire des deux paradigmes, la France ne pouvant plus assurer une relative sécurité en contrepartie de sa domination, mais acceptant difficilement de devenir un partenaire parmi d'autres en termes de relations entre États et de coopération internationale.

Par exemple sur le plan monétaire, l'épineuse question du franc CFA n'est toujours pas réglée en dépit des annonces faites à Abidjan (Côte d'Ivoire) le 21 décembre 2019, par les présidents français et ivoirien, de changement de nom du franc CFA en éco<sup>5</sup>.

Nourrie par la perspective d'une stabilité monétaire et d'un environnement propice à la croissance et à l'emploi, l'ambition de construire une union monétaire en Afrique de l'Ouest est un thème récurrent dans les débats sur la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEAO). Toutefois, divers obstacles politiques et économiques en constituent des interférences de blocages notables.

À plusieurs reprises, la faiblesse de l'engagement politique, les divergences sur les priorités économiques, le manque de convergence économique et l'évolution des marchés monétaires internationaux ont contribué à freiner les progrès vers une monnaie unique en Afrique de l'Ouest. Malgré tout, ces dernières années ont été marquées par la recherche constante d'une coopération économique plus approfondie entre les États membres afin de renforcer les liens politiques qui les unissaient et ainsi de progresser vers une monnaie unique, à savoir le passage du franc CFA à l'éco.

Comme toute réforme d'envergure, la mise en place de l'éco présente des avantages et des inconvénients, mais devrait, au final, permettre de dépasser le franc CFA dont l'histoire épouse à la fois les arrangements politiques de la Françafrique et les différentes évolutions du contexte international, comme l'illustre l'épisode de la dévaluation du franc CFA de janvier 1994. Même si un certain nombre de zones d'ombres, voire d'aléas ou de risques existent face à ce changement sans précédent, l'éco devrait faciliter les échanges commerciaux et financiers, réduire le coût des transactions financières entre les pays et renforcer la concurrence. Tout cela ne peut que stimuler la vitalité économique et donc engendrer une croissance économique durable à terme. Ce dynamisme économique positif ne pourra qu'attirer les investissements étrangers, accroître la compétitivité économique de ses acteurs dans l'économie mondiale et cela devrait avoir un effet d'envergure sur le développement des pays et des sociétés de la région.

En effet, la politique monétaire en Afrique de l'Ouest doit être en phase avec la politique économique de développement des pays et de la région dans son ensemble : cette adéquation de l'instrument (la monnaie) à la finalité (une croissance économique inclusive et durable qui produit

un développement réel et tangible des populations ouest-africaines) est en effet fondamentale, elle est la base même du projet de création de l'éco, et a été le mobile de ce processus.

Quelques priorités s'imposent comme des urgences. La première est celle de l'emploi, notamment l'emploi des jeunes et des femmes qu'il est grand temps d'affronter avec des outils adaptés, notamment des politiques économiques qui encouragent le processus d'industrialisation, le retour de la sphère publique dans sa dimension de pilote de l'intérêt général à long terme, le développement du secteur privé, d'entreprises et de *startups* qui exploitent et transforment les nombreuses ressources naturelles et démographiques de la région.

La deuxième urgence est une croissance économique durable et inclusive, basée sur des choix et des politiques sectorielles ambitieuses et réalistes, qui encouragent une industrialisation fondée sur le développement des nouvelles technologies, et notamment la numérisation des processus et des procédures, autant dans le secteur public que dans le privé.

Ceci nous amène à la troisième urgence, le développement des infrastructures, qu'elles soient matérielles ou immatérielles, à l'instar des technologies de l'information et de la communication. Il s'agit là d'une transformation régionale, dans laquelle l'éco peut et doit jouer un rôle central.

La quatrième urgence est le développement d'une agriculture compétitive et en mesure d'encourager le développement à la fois d'une agriculture familiale résiliente et d'un *agrobusiness* à la hauteur des potentialités agricoles de la région et qui puisse garantir la souveraineté alimentaire aux peuples ouest-africains. C'est la raison pour laquelle, parmi les secteurs économiques, l'agriculture est un des plus stratégiques pour la région, en rapport notamment avec le changement climatique, qui engendre de nouveaux défis à relever en termes d'adaptation des cultures, mais également eu égard à l'addition de chocs mondiaux, comme les conflits en Ukraine et au Moyen-Orient, qui font flamber les prix des intrants agricoles importés par l'Afrique.

La cinquième urgence, qui résume et englobe les autres, est celle d'une meilleure intégration régionale des pays de la CEDEAO, basée sur une solidarité réelle : si l'éco ne peut pas garantir une meilleure intégration régionale des pays de la CEDEAO, il peut néanmoins avoir un rôle moteur fort, en facilitant un véritable fédéralisme budgétaire, les échanges commerciaux, ainsi que la circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux.

Quel bilan de la coopération franco-africaine après soixante-cinq années ? La coopération, non seulement n'aurait pas enclenché le développement économique et social, mais aurait-elle été un frein à celui-ci ? Certains auteurs estiment qu'elle constitue un obstacle à la mobilisation réelle des

pays pour prendre en main leur devenir, outre les opportunités qu'elle offre pour des détournements, la corruption et la recherche stricte d'avantages commerciaux pour les donateurs. D'autres, au contraire, mettent en cause l'insuffisance et l'inadaptation des efforts, en particulier en direction des pays les moins avancés (PMA).

Face à cette critique globale, on peut faire état d'un tableau plus nuancé, avec quelques réussites face à beaucoup d'échecs. Au titre des réussites, il faut rappeler tout d'abord le rôle important qu'a joué la coopération dans le domaine de l'enseignement secondaire et supérieur au lendemain des indépendances, avec des effectifs importants de coopérants professeurs qui ont formé toute une génération de cadres nationaux, en particulier de cadres intermédiaires et de techniciens. Sans aucun doute, il s'agissait d'un « rattrapage », durant la période coloniale, les efforts en matière d'éducation ayant été marginaux. Cette réussite « quantitative » mérite toutefois d'être nuancée. Qualitativement, le contenu des enseignements, au moins dans les premières années, était-il adapté ? Comment était reçu cet enseignement dispensé par des « étrangers » ? La politique de bourses était-elle adaptée aux besoins des pays bénéficiaires ?

Une autre réussite, elle indiscutable, fut celle de la coopération culturelle et, en particulier, le soutien aux centres culturels et aux alliances françaises, qui ont su, pour un certain nombre d'entre eux, s'autonomiser et se mettre à la disposition des créateurs et des artistes nationaux.

## **Succès tactiques sur fond d'échecs stratégiques**

On a ensuite des programmes et des projets qui ont donné des résultats probants, mais le plus souvent sur des périodes ou des géographies limitées. Ou, dit autrement, qui ont obtenu des succès tactiques sur fond d'échec stratégique.

C'est par exemple le cas du développement des soins de santé primaires, dans les années 1970, qui a créé un véritable élan et enthousiasme des cadres de terrain des ministères de la Santé, notamment en zone sahélienne. Malheureusement, la France a fait ensuite le choix – avec les pays concernés – de privilégier l'appui aux grands hôpitaux urbains, fortement plébiscités par les élites nationales, abandonnant ainsi l'accès au soin de la majorité de la population, en particulier rurale.

C'est aussi le cas des programmes qui ont appuyé jusque dans les années 1990 la paysannerie familiale, en particulier avec l'approche recherche-développement. Celle-ci s'est faite en appui aux productions vivrières et à une modernisation progressive de l'agriculture, passant par la traction animale et la fumure organique, mais aussi avec le soutien à certaines filières commerciales (coton et riz irrigué en particulier) en s'appuyant sur des organisations paysannes et avec des mécanismes

de stabilisation des prix. Malheureusement, l'impact de ces programmes est resté très insuffisant en l'absence de politiques agricoles et en particulier de mesures de protection des marchés face à la concurrence internationale. La France, après avoir un temps défendu ces mesures de protection, s'est finalement rangée sous la bannière des institutions financières internationales (IFI) qui ont imposé la libéralisation des échanges et des marchés à tout le continent, ruinant ainsi la perspective d'un développement agricole et rural soutenu et suffisant pour répondre aux défis démographiques et réduire le déséquilibre villes-campagnes.

En essayant d'analyser plus finement les causes du manque d'adaptation et de la relative inefficacité de l'aide française, voire de ses effets négatifs, on peut tout d'abord évoquer son incapacité à rester en dehors du régime d'aide multilatéral qui s'est mis en place (ce qu'Olivier de Sardan appelle « le régime d'aide<sup>6</sup> » ou la reprise par l'aide française de ce qu'il a appelé « les modèles voyageurs<sup>7</sup> »).

La France a résisté, pendant quelques temps, à la vague néolibérale, mais a fini par y céder pour des raisons liées certes à ses capacités financières, mais aussi par « contamination » des esprits par la gouvernance privatisée de l'aide, avec toutes les conséquences négatives que l'on sait, en particulier sur les paysanneries et la possibilité d'un développement rural effectif et équilibré.

De plus, des choix sectoriels contestables ont été faits, qui résultaient souvent de l'adoption sans discussion critique suffisante de nouveaux modèles à la mode impulsés par l'extérieur.

C'est le cas de la promotion depuis les années 2010 des entreprises sociales dont l'un des promoteurs a été Muhammad Yunus, économiste et prix Nobel de la paix (2006). Celles-ci prônent la complétude nécessaire de leur rentabilité financière et de la mission sociale qu'elles se donnent comme objectif, comme en témoigne le cas d'une entreprise malgache de distribution de farines alimentaires pour les enfants des familles à faible revenu. L'enjeu est de savoir si un équilibre entre les deux impératifs est réalisable alors que la finance internationale est devenue la source prédominante de financement du Sud.

Peuvent être également cités l'extrême faiblesse des appuis à la décentralisation, les approches technicistes en matière d'hydraulique villageoise, le financement d'une microfinance financiarisée (« l'inclusion financière ») inféodée au CGAP (*Consultative Group to Assist the Poor*) de la Banque mondiale et gérée dorénavant par Proparco, la filiale « secteur privé » de l'Agence française de développement (AFD).

On ne peut pas oublier ici la responsabilité propre des gouvernements concernés. Beaucoup de

dirigeants se sont d'abord préoccupés de leur propre enrichissement et de l'organisation en blocs d'intérêts pour accaparer le pouvoir et s'approprier les richesses des pays en prélevant leur dîme au passage, plutôt que de conduire des politiques de développement adéquates et au bénéfice de leurs populations.

En ce qui concerne la gestion de l'aide publique au développement, on peut déplorer plusieurs causes d'inefficacité qui interrogent les institutions en charge de cette APD (ministère des Affaires étrangères, puis AFD) : tout d'abord l'absence de cohérence et de continuité dans les interventions est à souligner. La multiplicité des intervenants et des niveaux de décision s'est traduite par un foisonnement d'interventions disparates, d'autant que la coopération française n'a pas su ni voulu prioriser des thématiques précises. Elle a voulu tout faire partout, ce qui dispersait nécessairement les efforts. Plus grave, il n'y a pas eu de continuité dans les programmes soutenus, chaque responsable ayant à cœur de marquer sa différence avec son prédécesseur. On sait pourtant depuis longtemps que le développement – ou si l'on préfère le changement social – procède du temps long, d'où la nécessité de programmer des appuis dans la durée.

Il y a aussi la conception techniciste uniformisée et rigide de la plupart des opérations de développement. C'est une incompréhension de ce que sont les logiques de changement, sociales et socio-anthropologiques, ce qui aboutit à l'imposition de modèles clés en main, par exemple en matière d'hydraulique villageoise, mais dont on pourrait citer de multiples exemples.

On peut relier à cela une incapacité, non pas à évaluer les projets et les programmes, parce qu'il y a eu beaucoup d'évaluations de qualité, mais à en tirer les leçons. Les évaluations les plus critiques sont souvent restées « dans les tiroirs », car elles gênaient les responsables et les promoteurs de ces projets ou de ces programmes ou remettaient en cause les stratégies officielles du moment et parce qu'elles risquaient de bloquer au moins momentanément la « machine à projets » et le flux des financements qui font vivre l'appareil de l'aide.

La logique bureaucratique des financements et des projets et leur manque de continuité ont beaucoup contribué à réduire son efficacité et à multiplier les opérations inutiles, voire carrément nocives. Le fonctionnement et la logique des institutions qui gèrent l'APD française (avec le glissement sémantique entre coopération et aide publique, imposé par les IFI, puis maintenant l'aide au développement et l'investissement solidaire sur financement privé) conduisent à produire à la chaîne des projets de plus en plus grands, sans tirer véritablement les leçons des projets précédents.

Pourtant, tous les observateurs attentifs de ce qui se passe réellement sur le terrain des

opérations de développement (et en particulier les anthropologues du développement) montrent que les opérations « qui marchent » sont souvent le fait d'initiatives, au départ modestes, de « réformateurs de l'intérieur ». Ils montrent aussi que des projets innovants peuvent être mis en œuvre par des acteurs qui sont directement sur le terrain (souvent des ONG), à condition de commencer petits, d'être attentifs aux signaux qui remontent et de trouver des alliés qui vont devenir ces réformateurs de l'intérieur. Or, l'appareil de l'aide est structurellement incapable d'appuyer ces acteurs avec des subventions modestes et sans conditionnalités. Obsédé par la redevabilité financière et par les risques de détournement qui ne sont en effet pas négligeables, il exige des systèmes administratifs et financiers hors de portée de ces acteurs locaux.

Quelques pistes pour un renouvellement de la coopération franco-africaine au développement, sur la base d'un partenariat beaucoup plus équilibré, peuvent être suggérées. Pour cela, la France doit accepter de n'être plus qu'une puissance tout à fait moyenne dans l'ordre mondial, y compris en Afrique. Ceci doit l'amener à beaucoup plus de modestie dans ses déclarations et dans ses prétentions, y compris quant au rôle auto-assumé de gendarme du continent qui doit être abandonné ou profondément revu sur la base d'accords internationaux transparents.

Elle ne doit pas renoncer à porter sa propre analyse des modèles de développement internationaux et à se distancier du consensus néolibéral ainsi que de la « nouvelle gouvernance publique » sur laquelle reposent les ODD. Le néolibéralisme est l'un des facteurs qui ont empêché le développement des pays africains et en particulier de sa paysannerie. Un véritable débat sur ce point est essentiel, sans prétendre non plus imposer quoi que ce soit.

Enfin, il faudra revoir en profondeur les outils de la coopération, sortir de la logique exclusive des projets et des programmes et organiser des mécanismes permettant d'appuyer les initiatives locales sans bureaucratisation, ce qui suppose sans doute de faire davantage confiance à des structures intermédiaires.

1. Agent de l'Agence française de développement à la retraite.
2. **Professeur titulaire de sciences économiques à l'Université de Lomé (Togo), chercheur au CIRAD.**
3. Hakim El Karoui, Gilles Finchelstein, Hervé Le Bras et Rémy Rioux, *Solidarité internationale : la lucidité des Français*, Fondation Jean-Jaurès, 23 juin 2025.
4. Écrivain et universitaire sénégalais, auteur notamment d'*Afrotopia* (Éditions Philippe Rey, 2016) et de *Restituer le patrimoine africain* (co-écrit avec Bénédicte Savoy, Éditions Philippe Rey / Seuil, 2018).
5. Kako Nubukpo (dir.), *Demain, la souveraineté monétaire ? Du franc CFA à l'éco*, Fondation Jean-Jaurès, 19 août 2021.
6. François Giovalucchi, Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, 2009, pp. 383-406.
7. Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Les modèles voyageurs face à l'épreuve des contextes », dans *La revanche des contextes*, chapitre 1, Paris, Karthala, 2021, pp. 23-77.

