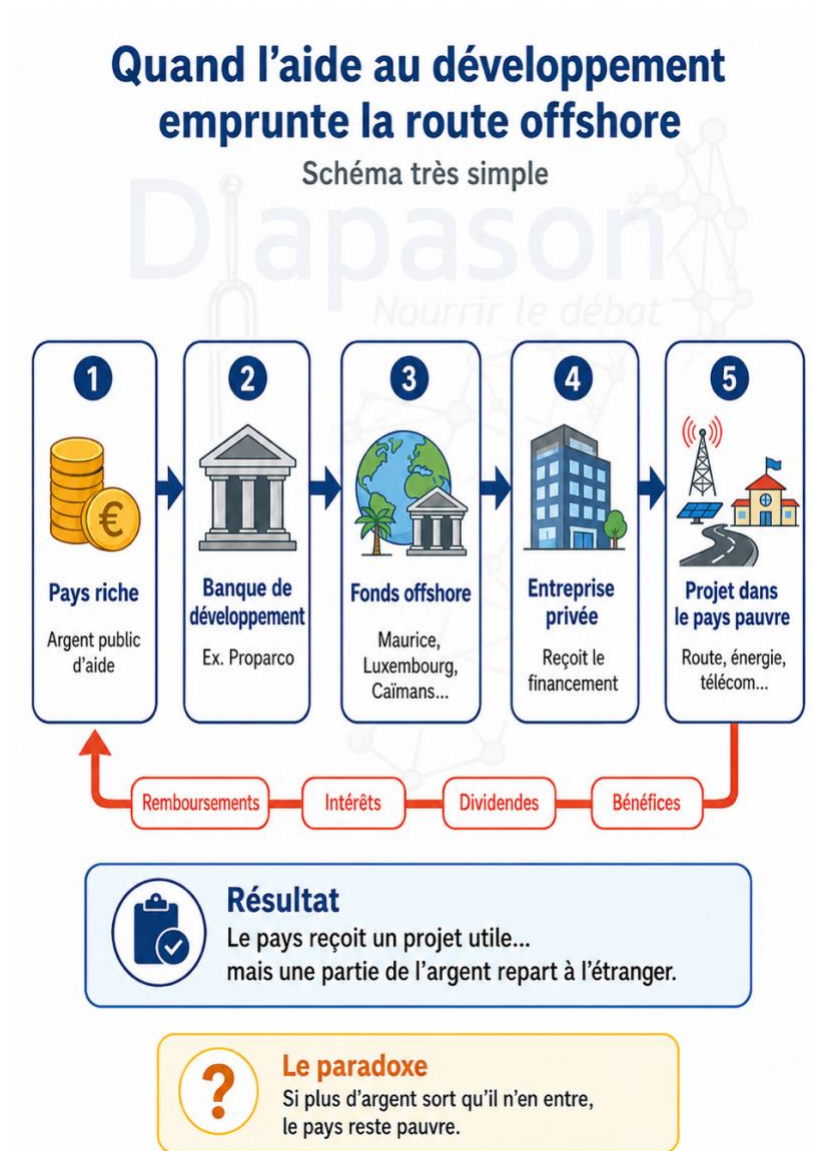


Aide publique au développement offshore

La solidarité finance les nouveaux empires privés



L'aide publique au développement repose sur une promesse simple : les pays qui disposent de capitaux soutiennent ceux qui en manquent afin de financer des routes, des écoles, des réseaux électriques ou des services essentiels. Cette promesse reste nécessaire. Mais son architecture s'est profondément transformée. Une part croissante de l'aide ne passe plus directement par les États. Elle emprunte les banques de développement, les fonds d'investissement, les holdings et les grandes entreprises privées.

Le paradoxe commence ici : l'argent destiné à renforcer les pays pauvres peut circuler par les mêmes places financières qui permettent à une partie de leur richesse de leur échapper.

Le long détour de l'aide

En 2014, une controverse éclate autour de Proparco, filiale de l'Agence française de développement (AFD) consacrée au secteur privé. Une question déposée au Sénat français reprend les révélations du *Canard enchaîné* : plus de 400 millions d'euros auraient été investis en dix ans par l'intermédiaire de sociétés ou de fonds domiciliés notamment à Maurice, aux Îles Caïmans ou au Luxembourg. La réponse officielle ne conteste pas le recours à ces structures. Elle explique que les territoires concernés ne relevaient pas, selon les critères retenus, de la catégorie des juridictions non coopératives¹.

Toute la difficulté tient dans cette nuance. Une place financière peut être offshore, offrir une fiscalité avantageuse et protéger fortement la confidentialité des investisseurs, sans figurer sur une liste noire officielle. La légalité formelle n'efface donc pas la contradiction politique.

Proparco affirme aujourd'hui appliquer des procédures strictes contre le blanchiment, la corruption et les détournements, et soutient qu'aucun fonds qu'elle finance n'est enregistré dans une juridiction classée non coopérative². Il ne s'agit donc pas d'affirmer que l'institution organise une fraude. Il s'agit de poser une question plus dérangeante : une opération peut-elle respecter toutes les listes et rester contraire à l'esprit du développement ?

Le mécanisme est simple. Un État riche confie de l'argent public à une banque de développement. Celle-ci finance un fonds, parfois établi dans une place internationale choisie pour sa stabilité juridique et fiscale. Le fonds prête ensuite à une entreprise privée qui construit une centrale, un réseau téléphonique ou une infrastructure. Le projet existe réellement. Mais l'entreprise rembourse le prêt, paie des intérêts, verse des dividendes et rémunère plusieurs intermédiaires. Une partie de la valeur produite repart alors vers les investisseurs, parfois par la même route offshore.

Le remboursement d'un prêt, le versement d'intérêts ou de dividendes ne sont pas anormaux en eux-mêmes. La question porte sur leur proportion, leur transparence, leur traitement fiscal et la part de valeur durablement conservée dans le pays.

Le pays reçoit l'infrastructure. Il ne retient pas nécessairement la richesse.

Le continent aidé qui finance le monde

L'Afrique est souvent décrite comme un continent qui manque de capitaux. Cette représentation ne dit qu'une moitié de l'histoire. Le continent reçoit de l'aide, des prêts et des investissements, mais il perd aussi des ressources par la fausse facturation commerciale, l'évasion fiscale, les exportations non déclarées, le rapatriement des bénéfices et la fuite des capitaux.

La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) estime à 88,6 milliards de dollars les flux financiers illicites quittant chaque année l'Afrique, soit 3,7 % de son produit intérieur brut. Elle souligne notamment le rôle de la sous-facturation des exportations de matières premières, particulièrement de l'or³. À titre d'ordre de grandeur,

¹ <https://www.senat.fr/questions/base/2014/qSEQ140612286.html>

² <https://www.proparco.fr/en/financial-security-and-anti-corruption>

³ <https://unctad.org/press-material/africa-could-gain-89-billion-annually-curbing-illicit-financial-flows-un-says>

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) chiffre l'aide bilatérale nette des pays membres du Comité d'aide au développement à 29 milliards de dollars pour l'Afrique en 2025⁴.

Ces chiffres ne sont pas strictement comparables. Ils donnent cependant la mesure d'un déséquilibre structurel : les sorties de richesse atteignent des volumes comparables, voire supérieurs, aux apports d'aide les plus visibles.

C'est le principe du seau percé. On célèbre les sommes versées par le haut, mais on mesure mal ce qui s'écoule par le bas. Le débat public demande combien l'Afrique reçoit. Il devrait aussi demander combien elle perd avant même d'avoir besoin d'aide.

Nairobi 2026 : l'aide change d'échelle

L'Africa Forward Summit de Nairobi, en mai 2026, offre une illustration contemporaine de cette transformation. Proparco, Yas et AXIAN Energy y ont signé un protocole stratégique. Il ne s'agit pas d'un marché public remporté par AXIAN, mais d'une intention de Proparco de mobiliser jusqu'à 300 millions d'euros sur trois ans pour soutenir l'expansion des activités du groupe. Les outils envisagés comprennent des financements d'entreprise, des obligations de projets, des co-investissements en capital et des fonds concessionnels⁵.

Le périmètre est considérable : télécommunications, centres de données, services numériques, mobile money, microcrédit, assurance, solaire, hydroélectricité, stockage, mini-réseaux et mobilité électrique. La finance publique du développement ne finance plus seulement un pont ou une centrale. Elle accompagne l'expansion d'un groupe privé intégré dans plusieurs fonctions essentielles.

Ce soutien s'ajoute à d'autres concours internationaux. La Banque africaine de développement (BAD) a approuvé un prêt de 160 millions de dollars⁶ à AXIAN Telecom. La Banque européenne d'investissement (BEI) a engagé 100 millions de dollars pour développer les réseaux mobiles à Madagascar et en Tanzanie. Ces montants ne doivent pas être additionnés comme s'ils finançaient un seul projet. Ils montrent toutefois une tendance : les institutions publiques et multilatérales confient des volumes croissants à un nombre limité de groupes privés jugés capables de les absorber.

Le partenariat entre Proparco et AXIAN ne prouve pas que les financements annoncés transiteront par une juridiction offshore. Il illustre un second mouvement, distinct mais complémentaire : la finance publique du développement ne passe plus seulement par les États ou par des projets clairement identifiés. Elle accompagne désormais l'expansion de groupes privés intégrés, capables d'occuper plusieurs fonctions stratégiques.

⁴ <https://one.oecd.org/document/DCD%282026%298/en/pdf>

⁵ <https://www.proparco.fr/en/news/proparco-yas-and-axian-energy-team-nairobi-accelerate-africas-digital-and-energy-transitions>

⁶ <https://www.afdb.org/en/news-and-events/press-releases/african-development-bank-partners-axian-telecom-accelerate-africas-digital-transformation-80558>

La fragmentation des dépendances

La dépendance ancienne était lisible. Un pays dépendait d'une puissance étrangère, d'un bailleur ou d'une multinationale. La dépendance contemporaine est morcelée.

Le financement peut être français, la garantie européenne, le prêt multilatéral, l'opérateur africain, la technologie asiatique, la holding installée dans une autre juridiction et les services déployés dans plusieurs États. Personne ne paraît contrôler seul l'ensemble. Mais l'État national ne le contrôle plus véritablement non plus.

La dépendance moderne ne porte donc plus un seul uniforme. Elle se répartit entre le bailleur, la banque, le fournisseur technologique, le fonds, l'opérateur et le régulateur. Cette fragmentation la rend plus efficace et moins visible. Elle brouille les responsabilités. Lorsqu'un service devient trop cher, lorsqu'un impôt n'est pas payé ou lorsqu'une donnée stratégique quitte le territoire, chaque acteur peut renvoyer vers un autre maillon de la chaîne.

Le colonialisme par procuration

L'expression doit être maniée avec prudence. Elle ne constitue ni une qualification juridique ni la preuve d'un projet concerté. Elle décrit un mécanisme.

Le colonialisme classique administrait directement le territoire. Le système contemporain peut déléguer à des opérateurs privés une partie des fonctions stratégiques qui structurent le territoire et la vie collective. Une puissance publique étrangère finance une banque de développement. Cette banque soutient un acteur privé africain. Cet acteur fournit ensuite l'électricité, les télécommunications, les moyens de paiement, le crédit, les centres de données et parfois les espaces immobiliers qui structurent la vie collective.

Le contrôle n'est plus territorial. Il devient infrastructurel.

L'intermédiaire local peut donner au dispositif une apparence africaine, réduire le coût politique de l'influence extérieure et assumer une partie des risques opérationnels. Le bailleur conserve, lui, un pouvoir par la dette, les normes techniques, les garanties et les conditions de financement. Le colonialisme ne disparaît pas nécessairement. Il peut changer de véhicule et d'intermédiaire.

Cela ne signifie pas que les infrastructures sont inutiles. Un réseau 4G, une centrale solaire ou un service de paiement peut améliorer concrètement la vie quotidienne. La vraie question est ailleurs : qui possède l'actif, qui fixe les tarifs, qui détient les données, qui perçoit les dividendes et devant qui l'opérateur rend-il des comptes ?

La capture par indispensabilité

AXIAN revendique une présence dans cinq secteurs : énergie, immobilier, fintech, finance et télécommunications⁷. Cette diversification n'est pas en elle-même illégale ou condamnable.

⁷ <https://www.axian-group.com/identity/>

Elle crée cependant un rapport de force inédit lorsqu'un même groupe devient indispensable à plusieurs fonctions que l'État devrait organiser, réguler ou garantir.

La capture de l'État ne prend pas toujours la forme d'une enveloppe glissée sous une table. Elle peut naître de l'indispensabilité.

L'État manque de capitaux. Le groupe privé apporte les financements et l'expertise. Les bailleurs le jugent plus rapide et plus fiable que l'administration. Le régulateur finit alors par dépendre de l'acteur qu'il est chargé de contrôler. Toute décision contraignante peut être présentée comme une menace pour l'investissement, l'emploi, la connexion ou l'électricité.

La politique publique s'adapte progressivement aux projets jugés rentables et finançables. L'entreprise ne remplace pas officiellement l'État. Mais elle acquiert la capacité d'orienter ses priorités.

Le problème n'est donc pas qu'un groupe africain devienne puissant. Le problème commence lorsque sa puissance grandit plus vite que celle des institutions censées lui imposer des limites.

Aucun élément présenté ici ne permet d'affirmer qu'AXIAN aurait capturé l'État malgache. Son cas révèle toutefois un risque institutionnel : celui d'un État devenant dépendant, dans plusieurs secteurs essentiels, d'un acteur qu'il doit simultanément réguler.

Madagascar, laboratoire de l'économie invisible

Madagascar rend ce paradoxe particulièrement visible. En 2022, selon l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), le secteur minier représente 49,2 % des exportations du pays, mais seulement 1,74 % des recettes publiques et 4,6 % du PIB⁸. Le pays produit et exporte. Pourtant, l'État capte peu de la valeur créée.

C'est le prolongement de ce que Diapason décrit depuis plusieurs articles : une économie où la richesse existe, mais circule hors du regard public ; où les chaînes de valeur sont fragmentées ; où une minorité maîtrise les contrats, les capitaux, les données et l'accès aux bailleurs. L'armature de cet article place précisément cette économie invisible au croisement de la finance offshore, de la concentration privée et de la faiblesse institutionnelle.

La question n'est plus seulement de savoir si Madagascar reçoit suffisamment d'aides. Elle est de savoir pourquoi le pays conserve si peu de ce qu'il produit.

Développer sans remplacer l'État

Les institutions de développement privilégient ces groupes parce qu'ils disposent d'une capacité d'investissement, d'une expertise technique et d'une implantation régionale souvent absentes des administrations publiques. Le problème n'est donc pas le financement privé en lui-même, mais l'absence éventuelle de contre-pouvoirs, de transparence et de conditions imposées au nom de l'intérêt général.

⁸ <https://eiti.org/countries/madagascar>

Le développement ne peut pas consister à substituer quelques empires privés aux administrations défaillantes. Il doit renforcer la capacité publique à fixer les règles.

Cela exige la publication des bénéficiaires effectifs, une transparence pays par pays sur les bénéfices et les impôts, un contrôle parlementaire des grands accords, des clauses de localisation de la valeur et des données, des régulateurs indépendants et des règles contre les positions dominantes multisectorielles.

Une nation ne se développe pas seulement parce qu'elle reçoit de l'argent. Elle se développe lorsqu'elle sait où va sa richesse, qui la transforme, qui la taxe et qui en décide l'usage.

L'Afrique ne sortira pas de la dépendance en remplaçant des monopoles étrangers par quelques groupes privés locaux financés depuis l'étranger. Elle en sortira lorsque ses États pourront imposer des règles à tous, y compris à ceux dont ils dépendent.

Sans cela, le colonialisme ne disparaît pas. Il change d'intermédiaire.

Sources et méthode

Dans cet article, l'expression « aide au développement » est employée dans un sens large, incluant la finance publique du développement et les instruments destinés au secteur privé. Au sens statistique strict de l'OCDE, tous ces financements ne sont pas nécessairement comptabilisés intégralement comme aide publique au développement.

L'article s'appuie sur les données du Sénat français, de Proparco, de la CNUCED, de l'OCDE, de l'ITIE, de la Banque africaine de développement et de la Banque européenne d'investissement. Il mobilise également les enquêtes d'Eurodad ainsi que plusieurs analyses publiées par Diapason sur l'économie invisible, la dépendance financière et la concentration du pouvoir économique.

L'Empire qui ne veut pas mourir. Une histoire de la Françafrique.
Paris, Éditions du Seuil, collection « Documents », 2021.

Précision : le recours à une structure offshore ne constitue pas, en soi, une fraude. Les notions de « colonialisme par procuration » et de « capture par indispensabilité » sont employées comme outils d'analyse, non comme qualifications judiciaires.

Rédaction - Diapason