



Européennes 2009
**Des idées pour
une campagne**

Mai 2009

12 propositions pour refonder l'aide au développement européenne



Plus de 50% de l'aide internationale en direction des pays en voie de développement provient aujourd'hui de l'Union européenne (UE), pays membres et institutions européennes confondus. En 2008, le budget de l'aide au développement de l'UE s'élevait à 2,3 milliards d'euros, soit presque 2% de son budget total. A quoi il convient d'ajouter 2,9 milliards d'euros au titre du Fonds européen de Développement (FED) dans le cadre de la facilité de Cotonou jumelé à près d'1,5 milliards d'euros de la BEI, le principal instrument financier de la coopération entre l'UE et les 79 pays des régions Afrique Caraïbes Pacifique (ACP). Son aide est principalement dirigée en direction de ces pays ACP, dans une moindre mesure en direction de l'Asie et de l'Amérique latine.

La première convention entre l'UE et les Etats ACP date de 1963. Après les conventions de Yaoundé et de Lomé, les pays ACP sont liés depuis 2000 à l'UE par l'accord de Cotonou pour une durée de 20 ans, avec une clause de révision tous les 5 ans, récemment revisitée pour la période 2008-2013. Parallèlement à la lutte contre la pauvreté, placée au coeur de sa stratégie, l'accord de Cotonou prévoit d'instaurer des zones de libre-échange entre l'UE et les pays ACP et entre pays ACP eux-mêmes, dans le respect des règles de l'OMC. Cette forte dynamique économique de l'accord de Cotonou constitue un vrai tournant dans les relations entre l'Afrique et l'Europe. Mais la fin des régimes commerciaux dérogatoires prendra du temps, la crise des Accords de Partenariat Economique (APE) à la fin 2007 nous l'a prouvé avant que la crise financière et économique mondiale ne bloque les négociations, reportées à l'été 2009 (1).

Aujourd'hui, alors que le FMI prévoit que la troisième vague de la crise financière sera particulièrement douloureuse pour les pays les plus faibles, les ACP s'organisent pour faire front contre ce qu'ils appellent le « dogmatisme européen du libre-échange et de la concurrence » et une Commission qui gère presque seule l'aide au développement de l'UE, sans vision ni contrôle politique des Etats et du Parlement. Ont-ils tort ? Ont-ils raison ? On peut en tout cas sans peine affirmer que les synergies entre les bailleurs de fonds ne sont en effet pas assez fréquentes, que les dépenses sont trop éparpillées, les acteurs mal identifiés et les priorités souvent mal établies.

L'année 2009 va être l'occasion d'un renouvellement majeur au sein des institutions européennes, avec les élections du Parlement en juin et le changement de Commission. Les élections européennes sont donc l'occasion d'interroger (enfin !) la stratégie, les objectifs et les outils de l'aide au développement européenne pour la rendre plus efficace. L'objectif de la présente note est d'offrir quelques pistes aux futurs élus et décideurs européens dans cette voie, en formulant des propositions d'action opérationnelles.

A. Mettre fin à la crise de confiance issue des APE

Les APE sont présentés par l'UE comme le moyen d'intégrer progressivement les ACP dans l'économie mondiale. La signature des APE permettra de mettre en place des zones de libre échange entre les pays ACP et l'UE, une ouverture totale du marché européen pour les produits ACP et une ouverture à 80% du marché des ACP pour les produits européens. Les pays africains y voient quant à eux trois dangers majeurs : la volonté, à peine voilée, de la Commission de pousser le groupe ACP à la désintégration ; la diminution de leurs recettes douanières ; et une menace pour leurs secteurs agricoles, à cause de la concurrence des produits européens largement subventionnés qui arriveront sur leurs marchés.

Les APE devaient être signés avant le 31 décembre 2007, date à laquelle disparaissaient les accords commerciaux privilégiés et dérogatoires à l'OMC issus des négociations de Cotonou en 2000. Mais la méthode, jugée brutale par les ACP, utilisée par l'UE pour les négocier a débouché sur une crise de confiance des ACP envers l'Europe.

En effet, la Commission européenne a commis plusieurs erreurs stratégiques. D'abord, les négociations ont été conduites par la DG Commerce de la Commission, et non par la DG Développement, excluant ainsi des négociations les problématiques de développement pour se concentrer sur le volet économique. Ensuite, la Commission a exercé une pression sur les ACP afin d'accélérer les négociations, alors même que les accords APE prévoient des périodes d'adaptation de 10, 15 voire 20 ans. C'est donc dans la précipitation que des accords « intérimaires » ont été conclus par certains ACP, alors que d'autres refusent toujours de signer des accords taxés de « libéralisation excessive du marché ». Enfin, ces tentatives de passage en force de l'UE ont conduit certains pays à s'engager dans les APE en se désolidarisant de leur zone économique, et cela en parfaite contradiction avec la politique d'intégration régionale pourtant soutenue par l'UE. En effet, les pays qui ont déjà signé les APE se trouvent dans une situation régionale délicate par rapport à ceux qui ne l'ont pas fait. Or, l'intégration régionale est l'une des passerelles vers une stabilité politique et économique permettant aux ACP d'être des acteurs pris au sérieux sur la scène politique et économique internationale.

Les conséquences de ce qu'il est convenu d'appeler la crise des APE sont diverses. Tout d'abord, il y a désormais une méfiance manifeste de la part des ACP envers l'UE, motivée par la Politique Agricole Commune (PAC). En effet, les APE entraîneront l'ouverture des marchés ACP à des produits européens largement subventionnés, alors que les produits africains ne rencontreront plus de dérogations douanières à leur entrée en Europe. Ces dernières mesures entraînent naturellement une vive inquiétude pour des produits tels que le café ou le coton. Or, l'UE ne s'est pas clairement engagée en faveur d'une compensation des pertes immédiates liées à la diminution des recettes douanières et à l'ouverture des marchés. Elle doit le faire.

Proposition 1 – Intégrer les effets de la crise économique sur les économies ACP dans les discussions en cours sur les APE



Il conviendrait de suspendre les discussions en cours sur les APE le temps de procéder à une évaluation des conséquences de la crise sur les pays ACP et réexaminer, au cours d'une séance du Parlement européen au deuxième semestre 2009, les accords sur la base des conclusions de cette évaluation. L'UE pourrait ainsi garantir plus de sécurité aux ACP. Les APE pourraient être accompagnés d'exceptions pour les produits les plus fragiles, comme ce qui a été fait lors des négociations avec la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest en octobre 2008.

Autre conséquence négative : la division, au moins temporaire, des alliances régionales africaines après la signature de contrats par des pays isolés. Ces divisions affaiblissent la légitimité de ces zones économiques qui représentent pourtant des moyens d'intégration mondiale pour les ACP, et elles isolent des pays qui se sont sentis obligés de signer les APE, malgré le désaccord de leurs voisins. Au niveau politique, le « passage en force » de la Commission a donc signifié une menace pour la survie politique du groupe ACP, voire de ses sous-ensembles régionaux.

Proposition 2 – Négocier avec plus de souplesse, en privilégiant l'approche régionale



Les futurs accords devraient être négociés avec moins de rigidité, et être engagés multilatéralement par zone géographique et économique afin de réconcilier les pays ACP sur cette question, en impliquant la société civile et le secteur privé formel des pays signataires. Le discours de la Commission doit changer et revenir à une position plus souple et dans la continuité de celle des pays européens traditionnellement les plus investis dans l'aide au développement. Il serait enfin nécessaire que le Parlement et le Conseil encadrent la Commission dans cette démarche.

B. Améliorer l'utilisation et la gestion de l'APD

Afin d'améliorer l'utilisation et la gestion de l'aide au développement, il conviendrait en second lieu de remettre au cœur de la politique d'aide au développement la budgétisation du Fonds Européen de développement (FED), puis d'assurer une plus grande synergie entre les donneurs de l'aide au développement.

Le FED ne fait toujours pas partie du budget communautaire général. Il est financé par les États membres sur la base du volontariat, soumis à ses propres règles financières et dirigé par un comité spécifique. Il se manifeste sous deux formes d'aide aux ACP : d'une part les subventions, d'autre part les prêts et capitaux à risques au secteur privé. Ces aides sont mises en œuvre par la Banque Européenne d'Investissement (BEI) selon ses procédures, différentes de celles de la Commission. La budgétisation du FED est une vieille revendication à la fois européenne et des pays ACP (2). Jusqu'à maintenant, le FED n'était pas soumis au même contrôle du Parlement que le reste du budget, ce qui a laissé toute marge de manœuvre à la Commission pour le gérer et a altéré le droit de regard du Parlement sur la plus grande partie de l'aide au développement. Un FED budgétisé signifierait donc un contrôle accru de l'affectation des dépenses qui seront en outre annualisées pour plus de transparence.

Ainsi, cette budgétisation participerait d'un rééquilibrage des pouvoirs des institutions européennes, ainsi qu'un recentrage de chacune d'elles sur ses prérogatives principales : la stratégie européenne en matière d'aide au développement et le pouvoir de décision doivent appartenir au Conseil et au Parlement, ce dernier assurant un contrôle sur le budget de l'UE. La Commission doit impulser et exécuter sous contrôle parlementaire. Enfin, la budgétisation du FED impliquerait l'application de la clé de répartition des 27 États membres, ce qui aurait comme conséquence la participation financière des 27 États membres selon les règles communautaires classiques, et non de manière volontaire comme c'est le cas aujourd'hui. La situation actuelle créée en effet de graves déséquilibres entre les contributions de tous les partenaires européens et relègue la politique de développement de l'UE à une politique secondaire, voire illégitime.

La question de la budgétisation doit aller de paire avec la mise à plat des procédures budgétaires du FED (dans le souci d'un assouplissement et d'un allègement significatif), dont les financements tardent à se mettre en place et bloquent en particulier l'aide au secteur privé ACP. Pour aller plus loin, si l'UE s'engageait sur une aide pluriannualisée, ses partenaires des PED y gagneraient en prévisibilité pour construire une démarche à moyen et long terme.

Proposition 3 – Budgétiser le FED



La budgétisation du FED doit être remise sur la table rapidement. Un FED budgétisé impliquerait une réflexion et une décision politique de tous les parlementaires autour de la stratégie de développement européenne et du montant venant du FED à lui affecter, de sa reconduction (pas forcément systématique) et de son attribution. La pluriannualité donnerait à cette décision politique une vision à long terme. Enfin, la clé de répartition permettrait d'engager tous les pays européens équitablement dans la politique de développement.

En 2009, la contribution de la France au FED s'élèvera à 802 millions d'euros. Au total, c'est 62% de son budget d'aide au développement que la France consacre à des crédits multilatéraux. L'aide multilatérale augmente tandis que l'aide bilatérale diminue. Les financements de l'APD, notamment par subventions, ne se situent donc plus prioritairement au niveau bilatéral mais bien au niveau multilatéral, et principalement au niveau européen, l'UE étant le premier donneur mondial de l'APD. C'est une évolution irréversible, notamment lorsqu'on observe les budgets du FED. L'enveloppe du IX^e FED s'élevait à 13,8 milliards d'euros pour la période 2000-2007, alors que celle du X^e FED atteint 22,6 milliards d'euros pour 2008-2013 !

Une telle prise en charge de l'aide au développement par l'UE doit s'accompagner d'un projet politique et d'une redistribution claire des compétences. Aujourd'hui l'organisation de l'aide au développement ressemble à une nébuleuse protéiforme qui entraîne la confusion des responsabilités et un gaspillage des ressources.

D'une part, l'aide au développement au sein de l'UE est présente à tous les niveaux de décision : au niveau communautaire, au niveau national et enfin au niveau local, les collectivités territoriales devenant des acteurs de plus en plus actifs du développement, notamment les régions qui organisent des partenariats entre leurs entreprises et celles des ACP. Or, la réorientation des financements de l'APD vers le multilatéral doit conduire à une concentration des débats et des décisions au sein des institutions européennes qui sont de fait les principaux acteurs de l'aide au sein de l'UE. La multiplication des échelons n'est pas facteur d'efficacité et de cohérence des politiques mises en place.



Proposition 4 – Instaurer une vraie relation de subsidiarité entre l'aide multilatérale et l'aide bilatérale

Même si on observe désormais des avancées ponctuelles, la situation actuelle ne favorise pas une rationalisation des dépenses et une définition claire des objectifs. Il faut instaurer, développer et sanctuariser une vraie relation de subsidiarité entre le multilatéral et le bilatéral. Les acteurs nationaux et locaux doivent mettre en place une politique de développement de manière cohérente avec celle de l'UE.

D'autre part, les acteurs de l'aide au développement européenne sont extrêmement nombreux. Il y a d'abord les institutions bien sûr : Commission, Conseil et Parlement. S'ajoutent les bailleurs de fond nationaux (AFD, KfW, DIFID, etc.), la BEI, *Europe Aid*, le Centre pour le Développement de l'Entreprise (CDE). Il faut aussi compter sur les bailleurs de fond internationaux : Banque Mondiale, FMI, organismes internationaux comme les instruments relevant du système onusien dont le PNUD et l'ONUDI, Organisation Internationale de la Francophonie. Enfin, la nébuleuse des ONG... Malgré l'augmentation constante des budgets, chacun de ces organismes agit parallèlement sans s'assurer suffisamment d'une synergie de ses actions avec celles des autres. L'APD est donc largement fragmentée, ainsi que la responsabilité des donateurs. En effet, l'éparpillement des responsabilités engendre finalement une déresponsabilisation de tous vis-à-vis des résultats obtenus sur le terrain.

De plus, cette situation entraîne une véritable illisibilité des actions aux yeux des acteurs locaux. Aujourd'hui, ils ne savent pas à qui s'adresser, particulièrement les acteurs privés, et la multitude d'interlocuteurs européens retarde la mise en place de projets, voire décourage les initiatives locales, notamment celles des PME. Si ces problématiques sont au cœur des discussions menées depuis des années dans les organisations internationales, notamment au sein du Comité d'Assistance au Développement de l'OCDE, l'UE devrait montrer l'exemple en matière de synergie et mutualisation en regroupant ses propres services.



Proposition 5 – Développer les synergies, notamment grâce à la création de Maisons de l'Europe dans les pays receveurs

Il faut rassembler les institutions et les programmes européens dans chaque pays ACP ou chaque zone d'intégration grâce à la création de Maisons de l'Europe qui deviendraient le guichet unique de l'aide au développement européenne. Ces Maisons de l'Europe devraient systématiser sur place leurs liens, notamment formalisés, avec les bailleurs de fonds présents dans les régions. De cette façon, seront renforcées la coopération entre les acteurs de l'APD européenne, la cohérence de leurs actions, leur lisibilité et la mutualisation de leurs moyens. La chaîne de décision d'intervention pourrait être raccourcie par l'instauration d'une vraie délégation sur le terrain. Ce mouvement s'accompagnerait utilement d'une rationalisation des services, notamment d'Europaid.

Enfin, les acteurs de l'APD doivent se remettre en question et se concentrer sur deux défis majeurs : soutenir le secteur privé dans les pays en voie de développement, vecteur de croissance et de diminution de pauvreté, et redéfinir une vraie stratégie de l'aide internationale et européenne.

C. Soutenir le secteur privé comme acteur du développement

Les notions de « développement » et de « croissance » ne sont désormais plus séparables. Le secteur privé doit devenir un acteur clé du développement économique des PED, plus particulièrement les PME. L'UE doit faire de ce soutien une priorité et lui consacrer des moyens financiers et techniques appropriés. Elle peut encourager plusieurs phénomènes : le développement des entreprises locales et le passage des entreprises informelles vers le secteur formel ; le développement de partenariats entre des entreprises locales et des entreprises européennes ; l'installation d'entreprises européennes dans les PED.

Quels outils doit mettre en place l'UE afin de réaliser ces objectifs ? Jusqu'à aujourd'hui, le soutien à la création d'entreprises par les bailleurs de fond s'est avéré globalement infructueux. L'esprit d'entreprise existe dans les pays ACP

mais les entrepreneurs préfèrent rester dans le commerce informel plutôt que devoir payer les taxes rédhitoires appliquées par la plupart des pays APC. L'UE doit donc aider en priorité les entreprises en extension, en diversification ou sur la voie de la formalisation. Ces entreprises ont besoin d'un suivi personnalisé, d'interlocuteurs bien identifiés, d'une aide technique et d'outils financiers rapides et flexibles. L'UE devrait donc se doter des moyens d'accompagner efficacement les entreprises, de les aider à construire leur projet, d'apporter une formation et un soutien financier grâce à des instruments divers et flexibles (fond de garantie, caution mutuelle, facilité d'investissement, etc.) mis en place rapidement pour répondre aux besoins des PME.

Aujourd'hui, au sein de l'UE, aucune structure ne rassemble les compétences nécessaires afin de répondre à toutes ces attentes du secteur privé des ACP. Le CDE, organisation paritaire UE/ACP créée il y a plus de trente ans par la Convention de Lomé et qui a la charge de soutenir les PME des ACP dans la prise de décision et la gestion de leurs investissements par le financement sur subventions d'études appropriées et de faciliter les partenariats avec les entreprises du nord, ne dispose à l'évidence pas d'outils financiers à la hauteur de la tâche qui lui est confiée. C'est la BEI qui dispose des moyens financiers destinés à l'investissement des entreprises dans le cadre de l'APD. Or, la BEI se charge d'investir dans tous les projets européens, en premier lieu au sein de l'UE : elle n'est pas spécialisée dans l'aide au développement qui n'occupe qu'une partie marginale de ses moyens humains et financiers. En outre, ce manque de synergie complique l'accès aux financements pour les entreprises des ACP. Les PME africaines ne disposent en général ni de la logistique ni des informations nécessaires pour savoir vers qui se tourner. Aussi, un accompagnement efficace suppose un suivi personnalisé par un seul interlocuteur et non une multiplication des acteurs qui ne collaborent pas entre eux.

Proposition 6 – Faire du CDE le guichet unique de l'aide au développement destinée aux PME



Pour réaliser les objectifs de soutien aux PME, l'UE devrait s'organiser pour réunir au sein d'une même structure tous les outils d'aide qu'elle met à la disposition des PME des ACP : c'est aujourd'hui le Centre pour le développement de l'Entreprise (CDE) qui rendrait possible ces synergies. Il faudrait pour cela qu'il voit ses compétences élargies au financement de l'aide afin de devenir cet interlocuteur unique. Le dialogue entre le secteur privé UE, le secteur privé ACP et les institutions européennes n'en serait que renforcé. Le CDE apporterait ses subventions à l'aide à l'investissement et orienterait les entreprises vers le bailleur de fonds le mieux apte à financer leurs projets. Afin de mettre fin aux difficultés et aux tensions actuelles, il conviendrait que le Parlement européen ait rapidement la possibilité de nommer 2 ou 3 représentants au Conseil d'administration du CDE, afin que s'exerce sur l'institution un vrai contrôle parlementaire autre que le seul contrôle budgétaire et que soit prise en compte, pour la partie qui le concerne, les éléments de la stratégie politique d'aide au développement que le Parlement aura voté.

Le développement des entreprises locales est souvent bloqué par manque de moyens d'investissement ou de formation, mais il l'est aussi par manque de projets ou de marchés consentis à une entreprise, sans lesquels elle ne peut pas se développer. Or, les bailleurs de fond internationaux, lorsqu'ils financent un projet de développement, par exemple d'infrastructures, font le plus souvent appel à des entreprises étrangères au pays concerné pour le réaliser. Cette démarche ne permet pas à tous les acteurs de la zone de profiter de ces projets, notamment les entreprises locales qui devraient être impliquées dans sa réalisation.

Afin de soutenir le développement des entreprises, l'UE pourrait donc envisager, lorsqu'elle réalise un projet sur place, d'instaurer une préférence envers les entreprises locales. Cette politique volontariste, sorte de *Small Business Act* appliquée dans une optique de développement, serait accompagnée en amont de programmes de remise à niveaux et de formation pour les entreprises locales, afin qu'elles soient en mesure de répondre aux appels d'offre.

Proposition 7 – Instaurer un *Small Business Act* destiné aux PME des pays ACP



En instaurant un *Small Business Act* en vue d'aider les PME des ACP, une partie des marchés publics lancés par l'UE dans le cadre de projets de développement serait accordée de *facto* à des entreprises locales, faisant ainsi de la discrimination positive un moyen de développement économique. Cette démarche s'inscrit dans une vision à long terme d'association de plusieurs acteurs concernés à un même projet.

Le développement du secteur privé ACP dépendra aussi de l'investissement de la diaspora. En effet, les flux financiers qui circulent en provenance de la diaspora des pays européens vers les ACP représentent une manne très conséquente

pour le développement des pays ACP. Or cet argent envoyé généralement dans un cadre familial sert en grande majorité à la consommation des ménages africains. L'argent de la diaspora devrait permettre dans une vision à plus long terme de financer des projets de développement dans les pays ACP. Dans l'optique d'un développement durable de l'Afrique, l'association des diasporas est aujourd'hui indispensable. Par ailleurs, l'élite qui fuit le continent africain pour aller travailler en Amérique du Nord et en Europe doit être la première à s'engager en participant à l'effort d'investissement. La Banque Mondiale commence à réfléchir sur des programmes pour encourager la diaspora africaine. L'UE doit s'engager dans le même sens.

Proposition 8 – Faire de la diaspora un partenaire privilégié du développement économique



L'UE doit sensibiliser et mobiliser la diaspora afin qu'elle devienne partenaire du développement économique des ACP. Les initiatives actuellement conduites dans ce domaine par le CDE, avec l'Agence wallonne à l'exportation (AWEX) et la BIO belges, posent les bases intéressantes d'une telle démarche, qu'une décision politique européenne devrait pousser à développer dans les Etats européens les plus concernés. Un dialogue doit donc d'engager au niveau politique et technique avec les responsables des Etats sous la responsabilité des acteurs européens.

Le poids de la fiscalité en Afrique a tendance à décourager les investisseurs étrangers. De natures diverses, les impôts qui grèvent les revenus des sociétés et des employés ne stimulent pas l'investissement et donc l'augmentation de la croissance. En outre, cette fiscalité pousse les entreprises à rester dans le secteur informel de l'économie des pays africains. Des mesures doivent donc être envisagées pour aménager cette fiscalité ou même encourager les pays africains à la réformer. L'UE peut participer à un effort financier ponctuel afin d'encourager les pays ACP à aménager leur fiscalité particulièrement sur les entreprises. Les Etats européens pourraient, de manière symétrique, prendre des dispositions afin d'encourager leurs PME à développer des partenariats équilibrés avec leurs homologues des pays ACP.

Proposition 9 – Encourager une réforme fiscale incitative pour les entreprises dans les ACP



Afin de rendre les destinations APD attractives pour les investisseurs étrangers, des mesures fiscales exceptionnelles pourraient être prises et encouragées par l'UE. De même pourrait-elle encourager les Etats membres de l'UE à prendre des mesures d'allègement fiscaux en faveur des PME européennes qui développeraient des partenariats d'investissement avec leurs homologues ACP.

D. Définir une vraie stratégie européenne d'aide au développement

Comme dans d'autres dossiers européens, il est temps qu'un projet politique ambitieux pour l'aide publique au développement soit défini par l'UE. Ce projet devra être clarifié sur au moins quatre points : la redistribution des rôles politiques au sein des institutions européennes, l'équilibre entre la distribution des subventions et de l'aide technique ; la question de la conditionnalité de l'aide et enfin le repositionnement du secrétariat général des ACP comme moteur des négociations.

A la suite du livre vert sur *Les relations entre l'UE et les pays ACP à l'aube du 21^{ème} siècle* (3), le rapport Wilfried Martens en 1997 proposait « un rééquilibrage du partenariat en faveur des pays ACP », en souhaitant notamment que le nouveau partenariat se caractérise par « l'appropriation de la coopération par la population, une autonomie de gestion accrue des pays bénéficiaires pour renforcer leurs capacités et un remplacement des multiples conditionnalités par un contrat entre partenaires égaux ». La « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement » de 2005 (4) encourage elle aussi « la collaboration et l'alignement progressif sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires ». La nouvelle philosophie de l'UE et de ses partenaires est donc l'appropriation par les ACP de leur stratégie de développement, mais aussi de la détermination des moyens qu'ils souhaitent mettre en oeuvre pour réaliser cette stratégie.

D'une logique d'aide à projet, la communauté internationale est progressivement passée à une logique de partenariats pour s'orienter aujourd'hui vers une logique de subvention. Ce choix, qui revient à allouer directement les aides

budgétaires à l'Etat, paraît à beaucoup désresponsabilisant pour l'Etat partenaire et peu propice au soutien du secteur privé et trouve ses limites dans les restrictions budgétaires croissantes à attendre pour les Etats touchés par la crise. Aujourd'hui, presque 80% de l'aide européenne passe par l'aide budgétaire. Les procédures sont plus simples et cela permet à la Commission de devenir l'interlocuteur direct des dirigeants politiques des pays receveurs et d'afficher des taux de décaissement de ses aides parfois artificiels...

Plusieurs questions doivent être posées pourtant. Certes, l'aide technique n'a pas pu enrayer des processus de paupérisation dans les ACP. Faut-il pour autant la supprimer totalement ? L'aide budgétaire responsabilise-t-elle les pays partenaires ? Comment échapper à la corruption des autorités politiques des pays récepteurs des subventions ? L'aide au développement doit-elle être une décision unilatérale ? L'autoévaluation peut-elle garantir aux pays donateurs la bonne utilisation des subventions et le résultat escompté ?

La réponse à ces questions se trouve dans la collaboration renforcée entre les pays ACP et l'UE (notamment au niveau des chefs d'Etats et du parlement). L'aide au développement ne doit pas être appropriée exclusivement par l'une des parties, mais bien réfléchie en partenariat. C'est pourquoi il faut d'abord rétablir la confiance mise à mal à la suite des négociations des APE. La coopération permettra de déterminer en commun une stratégie, selon les capacités techniques, humaines, et d'expertise des pays concernés, d'assurer un vrai contrôle sur l'affectation des subventions allouées par le pays receveur de l'aide, et de vérifier si les résultats sont atteints. Par ailleurs, l'abandon pur et simple de l'aide technique n'est pas la solution. Même si les objectifs de développement n'ont pas été réalisés grâce à son utilisation, son abandon signifie un total désengagement de la part des bailleurs de fond de l'utilisation des financements qu'ils délivrent.



Proposition 10 – Résister à la tentation du « tout subvention »

L'APD ne doit pas devenir une aide dématérialisée attribuée systématiquement par un système de subventions. Cela dénaturerait la relation qu'entretient l'UE avec l'Afrique. L'aide technique signifie le partage des compétences, et une implication morale et pratique plus importante dans le développement des pays ACP. Il conviendrait aussi de favoriser l'effet de levier des ressources européennes par la systématisation des partenariats opérationnelles et financiers avec les autres acteurs du développement, notamment les bailleurs de fonds régionaux et bilatéraux.

Les pays receveurs de l'aide doivent en outre obéir à de nombreux critères afin de prétendre à une aide financière ou technique des pays donateurs. Cette conditionnalité de l'aide rend parfois son attribution trop restrictive. Aujourd'hui, par exemple, la bonne gouvernance d'un pays devient de plus en plus une condition pour lui accorder une aide. Or, dans des pays instables politiquement comme le sont une grande partie des ACP, la démocratie doit aussi et surtout être encouragée et accompagnée financièrement par l'APD. Cette conception de l'aide au développement conditionnée par le concept de « bonne gouvernance » a été maintes fois critiquée (5). Pourtant l'UE ne l'a pas remis en cause. Or, cette conditionnalité de l'aide aura-t-elle un véritable effet de promotion de la démocratie ?

La conditionnalité de l'aide peut même être perçue comme une rigidité de plus mise en place par les pays donateurs afin de restreindre l'accès à l'aide internationale. Ce type de conditionnalité est particulièrement contraignant alors qu'un contrôle de l'aide en aval permettrait, lui, de vérifier sa bonne utilisation. En contrepartie de la confiance accordée, les donateurs, dont l'UE, seraient en effet en droit d'assurer un suivi plus rigoureux de l'utilisation de l'APD, de vérifier la transparence des informations soumises par les ACP, et de contrôler les efforts réalisés pour conduire leur réforme de gestion des finances publiques et de promotion de la démocratie.



Proposition 11 – Privilégier le contrôle de l'aide en aval plutôt que la conditionnalité de l'aide

Afin de rétablir une relation de confiance entre l'UE et les pays ACP, il serait souhaitable d'alléger la conditionnalité de l'aide et de la remplacer par un contrôle plus strict de son utilisation en aval.

La direction prise depuis une dizaine d'années n'a pas favorisé l'émergence d'une vraie stratégie européenne, voire internationale, de l'aide au développement. La tendance est plutôt au désengagement des Etats donateurs et à la responsabilisation des pays receveurs, néanmoins sans garantie. Elle s'aggrave évidemment avec la crise et le ripage des ressources bilatérales vers le multilatéral. Au sein des institutions européennes, l'aide au développement est devenue une simple ligne budgétaire. Le Parlement est exclu d'une vraie démarche de contrôle et la Commission n'a pas une attitude stable vis-à-vis des partenaires ACP. Séparément, chaque pays de l'UE cultive pourtant sa propre vision

et sa propre stratégie, la considérant en interne comme un outil politique fort. Comment peut-on reproduire à l'échelle communautaire l'engagement des décideurs publics suscité dans chaque pays par les problématiques d'aide au développement ?

D'autre part, l'UE doit prendre conscience de l'arrivée sur le marché africain des investissements des pays émergents. Ces pays ont compris l'importance stratégique de l'Afrique du point de vue économique et politique. Pour autant, leur démarche est différente de celle de l'UE, notamment parce qu'elle n'est pas guidée systématiquement par un souci de développement. L'UE doit se différencier de ces investisseurs étrangers concurrents, par une démarche inscrite dans une perspective de développement durable afin de demeurer le partenaire privilégié des ACP. Pour cela, elle doit réaffirmer dans ses relations avec les ACP un projet politique clair.



Proposition 12 – Revaloriser les instances de décision politique, en particulier le Parlement européen

Une action coordonnée et clarifiée, au niveau régional, communautaire et international est indispensable. Le Parlement européen doit devenir l'organe d'impulsion de la politique européenne de développement. Pour cela, la Commission du développement du Parlement doit être revalorisée, doit donner des idées en toute légitimité et pouvoir contrôler les décisions prises par la Commission.

L'orientation de l'APD européenne a beaucoup évolué depuis les accords de Cotonou, notamment vers un alignement sur les règles commerciales définies par l'OMC, c'est-à-dire vers un renforcement de la dimension économique corollaire d'un affaiblissement du projet politique. Par ailleurs, l'efficacité de l'aide et sa conditionnalité sont devenues des priorités de l'aide publique internationale. Les institutions européennes n'ont pas su transcrire ces évolutions dans un discours européen cohérent et stratégique. L'UE n'a pas aujourd'hui un projet politique clair qui orienterait son aide, responsabiliserait tous les acteurs et permettrait d'instaurer un dialogue constructif avec les ACP.

C'est donc ce projet politique fort, que les institutions politiques européennes devront définir, en collaboration étroite avec les pays ACP, et notamment avec le Secrétariat général des ACP qui doit redevenir pour elles un interlocuteur majeur. En effet, pour instaurer un dialogue équilibré et non à sens unique, le Secrétariat général ACP doit s'imposer comme une force de proposition politique et économique, représentant d'un ensemble géostratégique puissant. Le retour du politique et le renforcement de sa tutelle sur la Commission doit, dans la politique de développement comme dans d'autres domaines être inscrit au début de l'agenda des nouveaux élus. Une prise de conscience rapide de tous les acteurs, à commencer par les nouveaux élus européens, que le développement futur de l'Afrique se détermine aujourd'hui et qu'une redistribution des cartes à l'échelon mondial est en cours, comme l'a montré le G20 de Londres, est indispensable. Pour l'UE comme pour les pays ACP.

- (1) Pour une synthèse sur la crise des APE, voir Patrick Sevaistre, Michel Vaté, *Pour de nouveaux accords commerciaux UE-Afrique en faveur du développement*, Institut Thomas More, Working Paper N°16, Décembre 2007, disponible sur : <http://institut-thomas-more.org/showNews/182>.
- (2) Voir la déclaration de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE sur la budgétisation du FED, 18-21 avril 2005, Bamako.
- (3) Disponible sur <http://www.euforic.org/livert/intro.htm>.
- (4) Disponible sur http://www.oecd.org/document/15/0,3343,fr_2649_3236398_37192719_1_1_1_1,00.html.
- (5) Voir notamment E. Iconzi, G. Belem et C. Gendron, *Conditionnalité, gouvernance démocratique et développement*, « dilemme de l'oeuf et de la poule » ou problème de définition ?, Actes du colloque « Développement durable : leçons et perspective », Ouagadougou, juin 2004, disponible sur <http://www.francophonie-durable.org>.

Coordination Aurore THIBAUD, chargée de mission
 Contact info@institut-thomas-more.org
 Tel +33 (0)1 49 49 03 30 – Fax +33 (0)1 49 49 03 33