



## Colloque FERDI 4 février 2010 Nouvelle Europe, Nouvelle aide ?

Pourquoi une aide européenne ?  
Sylviane Guillaumont Jeanneney

Pourquoi devrait-il y avoir une aide européenne s'ajoutant aux aides bilatérales ?  
Comment gérer le problème de la subsidiarité ?

Trois raisons principales me paraissent justifier l'existence d'une aide européenne à côté de l'aide des Etats européens. Encore faut-il qu'elle réponde à des besoins spécifiques pour la satisfaction desquels l'Union européenne aurait un avantage comparatif.

- 1) La justification la plus importante de l'aide européenne tient à la position de grande puissance de l'Europe qui lui donne une responsabilité particulière dans la gestion des problèmes mondiaux. Ceux-ci sont multiples, mais trois me paraissent devoir être particulièrement soulignés:
  - Le développement des pays en retard qui sont des zones de tensions sociales, de troubles politiques et conflits, de pandémies.
  - Le risque d'insuffisance de la production alimentaire mondiale avec la croissance démographique notamment africaine et l'amélioration de l'alimentation en protéines des pays émergents.
  - Le risque d'un usage excessif des énergies fossiles avec ses conséquences sur le réchauffement climatique.
- 2) En tant qu'union d'Etats l'Europe est mieux à même que les Etats à négocier une aide destinée à plusieurs Etats ou aide multinationale.
- 3) Par la taille de son budget d'aide l'Europe peut financer de grands projets (elle est le troisième source d'aide dans le monde avec 13 milliards de dollars en 2008).

Ces trois considérations ont des implications en matière d'affectation géographique et sectorielle de l'aide européenne: l'Europe pourrait concentrer son aide sur l'Afrique et l'affecter principalement à la construction d'infrastructures multinationales, notamment de grands barrages.

En effet l'Afrique est le continent proche de l'Europe par la géographie mais aussi par l'histoire; il réunit le plus grand nombre de pays en retard. Sa croissance démographique est au cœur des problèmes à venir en matière alimentaire et énergétique. L'Afrique ne pourra plus à l'avenir compter sur l'importation massive de denrées alimentaires et doit assurer sa sécurité alimentaire. Même si l'Afrique est le

continent dont l'émission de CO2 par habitant est la plus faible, la croissance démographique de l'Afrique (à laquelle devrait s'ajouter la croissance de son PIB par habitant), fait que l'Afrique contribuera de manière significative au réchauffement climatique.

L'Afrique est le seul continent où il reste des terres qui peuvent être affectées à l'agriculture, à condition de résoudre le problème de la disponibilité en eau. L'Afrique possède d'immenses fleuves sur lesquels la construction de barrages permettrait de multiplier les terres irriguées tout en produisant de l'énergie propre et renouvelable.

Jusqu'à présent l'agriculture africaine a été délaissée comme non rentable ; cette absence de rentabilité ne résulte pas d'un désavantage comparatif de l'Afrique, mais très largement des subventions accordées par les pays industrialisés à leur agriculture. Un cas exemplaire est celui de la production de coton et de ses dérivés. La protection des agricultures, ailleurs dans le monde, justifie une aide spécifique à l'agriculture africaine, même si la hausse récente du prix des produits agricoles change quelque peu la donne; encore faut-il aider l'Afrique à résoudre le problème de la disponibilité en eau en finançant des barrages, investissements de grande ampleur dont la rentabilité est à très long terme et qui ne peuvent être menés à bien que par l'intervention de la puissance publique, et en Afrique de bailleurs extérieurs.

L'Union européenne est bien placée pour apporter ce soutien spécifique à l'Afrique, d'une part en raison de l'importance des fonds qu'elle affecte à l'aide au développement et d'autre part du fait de sa propre expérience de coopération régionale. Les fleuves africains traversent de nombreux Etats et la construction de barrages implique leur accord. Par son expérience en matière de projets multi-Etats l'Europe peut contribuer par son aide à résoudre les conflits entre Etats africains en favorisant l'intégration régionale et la connexion des réseaux d'électricité, déjà amorcée.

La concentration de l'aide européenne sur des projets majeurs d'infrastructure aurait l'avantage de réduire la fragmentation de l'aide. L'Europe cesserait ainsi d'être en concurrence avec les Etats européens dans une multitude de secteurs et de projets; en quelque sorte elle donnerait le bon exemple. La visibilité de son aide serait grandement accrue. De plus, l'aide européenne échapperait *de facto* au débat récurrent sur les critères d'allocation géographique de l'aide (la sélectivité de l'aide par priorité donnée à la bonne gouvernance) et sur la conditionnalité de l'aide, laquelle ne se pose réellement que pour l'aide budgétaire. Elle éviterait de se mettre en contradiction des engagements des déclarations de Paris et puis d'Accra: en même temps que les donateurs se sont engagés à « aligner » leur aide sur la stratégie des Etats receveurs afin d'accroître l'appropriation et ainsi l'efficacité des politiques économiques dans les pays aidés, la plupart d'entre eux (les banques multinationales en particulier) décident de la répartition géographique de leur aide en fonction du jugement qu'eux-mêmes portent sur la politique de ces pays. De plus, ils conditionnent généralement leur aide budgétaire à l'adoption de mesures spécifiques de politiques économiques. Même l'Europe qui a essayé de conditionner son aide sur les résultats plutôt que les mesures de politique économique peine à oublier la vieille conditionnalité et n'a guère pu entraîner les autres donateurs sur la voie d'un nouveau comportement, tant sont prégnantes les habitudes des bureaucraties.

Nous ne saurions sous-estimer la difficulté d'une aide au développement affectée à des grandes infrastructures intéressant plusieurs Etats, voir l'ensemble du continent. Sa réussite suppose de développer une capacité de gestion publique au niveau des Etats africains et des unions régionales, tant pour mettre en œuvre les projets que pour en assurer la maintenance, et pour qu'en soient tirées toutes les conséquences en matière de gestion budgétaire. En outre la réalisation de vastes infrastructures exigera l'intervention d'entreprises internationales, mais il faudra veiller à ce que les PME nationales puissent jouer un rôle au-moins de sous-traitance, afin de favoriser l'emploi local et l'appropriation des projets par les autorités nationales. L'existence même de ces difficultés devrait contraindre l'Union européenne et ses partenaires africains à forger en commun une vision d'avenir sur l'aménagement du continent africain et sur sa place dans la mondialisation.

Nous ne sous-estimons pas le caractère utopique de la réforme radicale ici proposée. En effet elle se heurte aux désirs des agents du développement de faire valoir leurs compétences tous azimuts dans les pays en développement, compétences supposées *a priori* comme supérieures à celles des acteurs locaux.

Sylviane Guillaumont Jeanneney