



Colloque FERDI 4 février 2010-01-18

Nouvelle Europe Nouvelle aide ?

Communication de Bernard PETIT

Quelques réflexions pour le débat

1-Pourquoi une aide européenne ?

La coopération au développement est le domaine d'action qui symbolise le mieux les valeurs fondatrices du projet européen. Il est basé sur les mêmes valeurs autour desquelles l'Europe s'est bâtie : la paix, la solidarité, l'Etat de droit, le respect de l'autre,...

La politique européenne de développement est donc une politique de valeurs, projetant vers l'extérieur la stabilité politique, la prospérité économique, la solidarité.

La mondialisation a par ailleurs conduit à un rapprochement inévitable entre les pays en développement et l'Europe. Leur bien-être et le notre, leur stabilité et la notre, leur avenir et le notre sont de plus en plus intimement liés.

Les défis auxquels l'Europe doit faire face aujourd'hui sont trop importants et trop complexes pour qu'un Etat Membre, quel qu'il soit, puisse les relever seul. L'Europe n'a pas d'autre choix que de mener une politique cohérente, concertée, coordonnée, fondée sur des valeurs partagées et une vision commune du développement.

C'est dans ce contexte que se situe l'aide européenne : la Commission ne peut être assimilée à une agence de développement classique. Elle n'est pas le 28ème donateur en Europe.

Sans doute, elle est un donateur majeur : 13 milliards de \$ en 2008 (3ème dans le monde). Ce faisant, elle est l'expression de l'effort collectif de l'ensemble de l'Union Européenne.

La Commission se distingue des Etats Membres par sa présence globale et l'avantage comparatif dont elle dispose dans un certain nombre de domaines qui lui ont été reconnus par les Chefs d'Etat et le Parlement dans le « Consensus européen » : l'appui aux réformes économiques, les infrastructures, le commerce et la coopération régionale, la démocratie, la gouvernance et les droits de l'homme, les situations de fragilité, l'environnement

Mais la Commission est avant tout une Institution politique, avec des responsabilités particulières que lui a conférées le Traité. C'est elle qui initie les politiques européennes, qui assure la promotion de la cohérence des politiques, de la coordination,....

Ce double rôle de la Commission (donateur et fédérateur des Etats Membres) a été reconnu par le CAD lors de la dernière revue de l'aide communautaire en 2008. Un cadre politique est

tracé. Plutôt que de disserter à l'infini sur le sexe des anges, il importe de le mettre en œuvre, même si certains ajustements s'imposent (le changement climatique par exemple).

Dans ce contexte, trois priorités me semblent s'imposer pour la Commission, au delà de son rôle de donateur :

- faire respecter par les Etats Membres leurs engagements d'APD. Aucun argument sérieux ne peut justifier que l'on mobilise des milliards de dollars pour compenser les erreurs, voire les turpitudes des plus riches, et que l'on continue d'afficher une insolente indifférence à l'égard des plus démunis de la planète.
- utiliser les compétences que lui a conférées le Traité pour traduire dans la réalité l'agenda sur l'efficacité de l'aide. Passer de la rhétorique à l'action.

L'abondance des donateurs, l'émergence de nouveaux acteurs, la complexité des défis, une bureaucratisation aliénante ont abouti à ce que j'appelle la banalisation technocratique de l'aide, qui ne laisse plus d'espace à l'inspiration politique, et se complait dans une espèce d'ésotérisme verbeux compris seulement par quelques initiés.

C'est sous l'impulsion de la Commission que l'Europe a joué un rôle majeur à Accra ; La Commission doit continuer à prendre les initiatives nécessaires pour que cet agenda devienne réalité.

- continuer à promouvoir le concept de « cohérence pour le développement ».
- Pas seulement pour veiller à ce que les politiques internes de l'UE ne sapent pas les efforts de développement. Mais aussi pour identifier les synergies nécessaires afin que les politiques internes apportent une contribution additionnelle aux efforts de développement (le changement climatique, la sécurité alimentaire ou le commerce revêtent à cet égard une dimension particulière)

2- quelles priorités géographiques

La valeur ajoutée de l'aide européenne est d'être présente partout ; Mais elle doit différencier son approche et ses instruments en fonction du niveau de développement de ses partenaires : On ne peut traiter les pays du voisinage ou les pays émergents de la même façon. Au demeurant, le niveau global de ressources allouées à chaque groupe de pays n'est pas décidé par la Commission mais par l'autorité budgétaire.

Le « Consensus Européen » a largement traité ce concept de différenciation en fonction du niveau de développement.

Mais, s'agissant du futur, des inquiétudes fortes subsistent :

a)-une tendance semble se dessiner au sein de la Commission, pour donner la responsabilité géographique du développement des Etats ACP au Commissaire au développement (M.Piebalgs), et celle des autres pays au Haut Représentant (Catherine Ashton). En d'autres termes, on traiterait différemment le Burkina ou le Mali, par rapport à la Bolivie ou au Cambodge.

Si tel est le cas, l'Europe aura manqué une opportunité unique de redonner un peu de clarté à sa structure de coopération. Dans aucun pays au monde on ne trouve un ministère du développement responsable pour l'Afrique et un autre responsable pour les autres régions.

b)-au-delà du problème de structure, se pose un problème de critères d'allocation de l'aide par pays.

Le risque est majeur de voir traiter de façon différente l'allocation de l'aide au Mali par rapport au Cambodge.

Dans le premier cas, ce sont des critères fondés sur les besoins (pauvreté), la performance(en particulier gouvernance) et la vulnérabilité qui vont dominer et qui seront présentés en toute transparence aux pays partenaires. Dans le second, ce seront des critères beaucoup plus politiques, dictés plus par des considérations de court terme que de long terme, et dès lors plus »confidentiels ».

c)-plus généralement, le défi majeur pour le futur de l'aide européenne sera de voir comment le Commissaire au Développement sera en mesure d'influencer la création du Service européen d'Action Extérieure qui relève de la responsabilité de Catherine Ashton. Comment assurer qu'avec la création de ce service, le développement n'est pas subordonné à des considérations de politique étrangère ou de sécurité. En d'autres termes, comment assurer que des ressources destinées à la santé ou l'éducation dans certains pays, ne soient pas détournées au profit de considérations politiques à court terme dans d'autres pays (Irak, Pakistan....)

3-modalités de l'aide européenne

Quatre réflexions

a)-les instruments : le débat existe depuis des décennies : aide projet versus aide budgétaire. Chacun a ses partisans et ses détracteurs et s'efforce de montrer que tel instrument serait le vice tandis que l'autre constituerait la vertu et vice versa. Mais nous sommes aujourd'hui dans une situation nouvelle : le doublement de l'aide si les EM et les autres donateurs respectent leurs engagements.

Si ce doublement de l'aide se traduit en termes de doublement des projets, la situation deviendra ingérable (il y avait par exemple 600 projets de moins de 1million de \$ en cours dans le seul domaine de la santé en Tanzanie en 2008).

Si nous sommes sérieux quant aux concepts d'appropriation et d'alignement (cf. Paris et Accra), il faut de plus en plus intervenir sous forme d'aide budgétaire en substitution aux projets.

Malgré les réticences de plus en plus fortes du Parlement Européen, de certains Etats Membres et de la Cour des Comptes, la Commission doit plus que jamais intensifier ses efforts pour accroître l'aide budgétaire.

b)-la prévisibilité : comment donner l'assurance à des Gouvernements qu'ils disposent dans leur budget (pour leur politique de santé ou d'éducation en particulier) de ressources qui ne soient pas volatiles ou imprévisibles.

L'aide budgétaire est volatile en raison des conditionnalités qui lui sont attachées. On ne peut attendre de l'aide budgétaire qu'elle ait des implications à long terme si on ne peut offrir que des engagements à court terme.

Il s'agirait donc d'offrir au pays partenaire un niveau minimum d'aide budgétaire garanti pendant une période déterminée (5 ans par ex) et fondée sur les résultats.

C'est ce que fait la Commission avec son concept de « MDG contrat » auquel aucun Etat Membre (sauf UK) ne s'est rallié.

c)-ceci implique de revoir complètement la notion de conditionnalité.

Il existe une corrélation négative entre prévisibilité et appropriation d'une part, et la poursuite d'une pratique consistant à prescrire des politiques à travers l'imposition de conditionnalités ex-ante, d'autre part.

Il convient de remplacer cette conditionnalité traditionnelle de moyens par une appréciation des résultats, en fonction d'un certain nombre d'indicateurs définis en commun.

En d'autres termes, il s'agit de lier les déboursements non pas à l'adoption à telle date d'un code des investissements ou de la privatisation d'une entreprise, mais à l'évolution par exemple du taux de vaccination ou du nombre de filles accédant à l'école primaire. C'est l'approche suivie par la Commission pour partie de ses aides budgétaires. Elle doit continuer à procéder ainsi et à convaincre les Etats Membres de l'accompagner dans cette démarche.

d)-au delà des priorités géographiques, il devient impératif de disposer de ressources spécifiques destinées à la gestion des Biens Publics Mondiaux. Le changement climatique (mais aussi la recherche ou la sécurité) est l'exemple le plus évident de cette nécessité.

La lutte contre le changement climatique doit disposer de ressources additionnelles par rapport à l'APD (par exemple : les revenus de la mise aux enchères des droits d'émission de CO₂) mais sa gestion doit suivre les mêmes principes que l'aide au développement classique, et en particulier ceux de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Bernard PETIT