



Colloque FERDI 4 février 2010-01-18

Nouvelle Europe Nouvelle aide ?

Communication de Christian Morrisson

Communication structurée à partir des trois thèmes proposés par le programme :

1 - Pourquoi une aide européenne ? Comment se justifie-t-elle par rapport aux autres aides multilatérales et par rapport aux aides bilatérales européennes auxquelles elle s'ajoute ? A-t-elle des objectifs spécifiques ? Découlent-ils d'une doctrine sur le rôle de l'Europe dans la mondialisation ?

2 - A quels pays l'aide européenne doit-elle être destinée en priorité et dans quelle géopolitique de l'Union s'inscrit-elle ?

3 - Quelles doivent être les modalités de l'aide européenne pour qu'elle corresponde à ses objectifs spécifiques et à ses priorités géographiques, tout en garantissant son efficacité ?

QUESTION 1

La priorité pour l'aide européenne est d'exprimer le consensus européen en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Il est évident que c'est un bien public mondial et que les mesures prises en Europe n'ont pas de sens si les mêmes ne sont pas prises dans le monde entier. L'Afrique ne pourra pas répondre à ce défi si l'Europe ne finance pas par des dons importants une part élevée des investissements indispensables.

Les conséquences du réchauffement y sont encore plus graves qu'en Europe et l'Afrique n'a pas les moyens de financement nécessaires. Il ne faut pas en espérer un rendement à court terme, de telle sorte que les dons sont le seul moyen approprié.

La seconde priorité concerne la croissance démographique (cf. J.Sachs « Common Wealth », 2008, qui considère celle-ci comme l'un des trois problèmes les plus graves pour l'avenir de l'humanité). L'Afrique est la région où cette croissance est la plus rapide. Parmi les mesures proposées pour la freiner, la plus efficace est la scolarisation de toutes les filles jusqu'à 16, puis 18 ans. Le taux de fécondité des femmes passe de 6 à 2 lorsque leur taux de scolarisation dans le secondaire passe de 5 % à 80%.

Pour des raisons évidentes, cela signifie la scolarisation des jeunes (filles et garçons) jusqu'à 16 ans dans une première étape. Comme ces dépenses n'ont souvent pas de rendement à court terme et comme de plus en raison des traditions les gouvernements et les familles privilégient souvent les garçons, il faut financer par des dons ces dépenses, y compris si nécessaire une aide monétaire versée aux parents qui envoient régulièrement leurs filles à l'école secondaire. Si dans un pays très dépourvu en diplômés, il y a une pénurie de professeurs dans certaines disciplines, il faut envoyer des coopérants européens payés par l'aide.

Cette action est liée à celle pour l'environnement puisqu'on réduirait les émissions de carbone en 2050 de 2 milliards de tonnes si la population mondiale augmentait d'ici là de 2 milliards au lieu de 3.

L'Europe n'a pas de vocation particulière à financer des infrastructures et des programmes sociaux. Mais dans les 10 ou 15 pays les plus pauvres d'Afrique, elle doit financer ces dépenses parce que l'Etat n'en a pas les moyens.

Il est indispensable d'améliorer la cohérence des politiques européennes (agricole, commerciale, et d'aide). Les africains contestent la PAC comme un obstacle à leurs exportations agricoles. Collier (« The Bottom Billion ») a mis en évidence le drame africain : les pays asiatiques ont conquis les marchés européens avant eux et maintenant ils sont incapables de prendre même une part modeste de ces marchés. Collier montre que certaines mesures qui leur réservent des parts de marché peuvent être efficaces. Celles-ci devraient être plus nombreuses et facilitées par une aide européenne.

QUESTION 2.

2 thèmes à débattre :

1 - Le problème de la sélectivité géographique devrait être traité en fonction des réalités de 2010 et non de celles il y a 20 ou 30 ans. Il y a trois groupes de pays qui relèvent de politiques très différentes. D'abord (i) les pays émergents comme le Maroc la Tunisie ou le Botswana, Maurice. Ces pays en principe ne concernent plus les politiques d'aide, et ils attirent les capitaux privés sans difficulté. Le groupe (ii) des pays en voie d'émergence comme le Ghana, comprend des pays qui ont besoin de flux de capitaux privés et d'aide publique, celle-ci étant un catalyseur et jouant un rôle de plus en plus faible.

Ces pays ont des bourses, ils peuvent attirer les investisseurs privés. L'aide publique sous forme de prêts doit être bien ciblée pour faciliter le décollage en cours. Les opérations conjointes public-privé (national et étranger) doivent être recherchées, avec l'objectif que le privé reprendra la part du public dès que cela sera possible. Le financement des transferts de technologie, de la formation de main-d'œuvre très qualifiée en Europe sont souhaitables pour répondre aux besoins du pays dans un futur proche.

Le troisième groupe (iii) de pays comprend les pays pauvres qui ont des capacités très faibles d'exportations de biens manufacturés, de produits agricoles, où la

majorité de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté. Ces pays sont incapables de rembourser des prêts importants et l'Etat souvent est incapable d'investir, n'ayant même pas les moyens de financer les dépenses courantes. L'aide européenne ne peut se faire que sous forme de dons, ceux-ci étant réservés à l'investissement (infrastructure, production d'énergie, éducation). Les dons ciblés présentent de grands avantages : il n'y a pas à négocier avec le gouvernement et surveiller l'emploi des fonds, comme c'est le cas dans un prêt et on est assuré qu'ils seront uniquement consacrés à l'objectif prévu.

2 - La qualité de la gouvernance est prise en compte par les investisseurs privés étrangers. Pour l'aide publique européenne, ce problème se présente dans une autre perspective. Pour le groupe 3 de pays pauvres, on sait que souvent la gouvernance y est déplorable. Mais on ne peut pas refuser une aide à l'investissement ou humanitaire (en cas de sécheresse par exemple) qui est indispensable. Comme cette aide est versée sous forme de dons, on peut mieux la contrôler que les prêts. Ainsi les inconvénients d'une mauvaise gouvernance sont moins graves. Dans ce cas le critère de la pauvreté l'emporte sur celui de la gouvernance. En revanche pour les pays du groupe 2, la prise en compte de la gouvernance peut être l'un des critères pour accorder des prêts.

La Commission européenne a plus de facilité que les pays membres à tenir compte des droits de l'homme et de la démocratie parce qu'on évite une confrontation entre Etats, des mesures de rétorsion, le rappel du passé colonial. D'autre part lorsqu'un gouvernement bafoue ces droits, il se moque de l'opinion et des conventions qu'il a signées. Mais il se soucie des réactions financières étrangères, ce qui confère un pouvoir à l'Europe. Celle-ci doit donc intervenir dans certains cas, mais sous deux conditions, d'abord annoncer au départ des règles qui seront appliquées dans tous les pays, ensuite définir des règles adaptées aux pays concernés (on peut fermer les yeux sur deux cas de torture mais non sur une répression de manifestation qui fait 200 morts).

QUESTION 3.

Les réponses aux questions précédentes conduisent à privilégier les dons, excepté pour les pays en voie d'émergence. Le critère pour choisir entre prêt et don ne me paraît pas le type d'opération mais le pays concerné. D'autre part il faut prendre en compte les critiques par les africains de l'aide sous forme de prêts (cf. Dambisa Moyo, « L'aide fatale », 2009).

Cette économiste africaine reproche aux prêts d'entraîner la corruption, l'endettement, l'inflation. Elle conteste l'efficacité de l'aide publique sous cette forme, tandis qu'elle trouve les aides humanitaires, caritatives justifiées. Elle préfère les émissions d'obligations par les Etats ou les grandes entreprises négociées sur les marchés boursiers, en soulignant le nouvel intérêt des investisseurs pour les pays émergents et en rappelant l'échec de l'aide sous forme de prêt depuis 50 ans en Afrique.

Ce point de vue est compatible avec notre proposition de réserver les prêts aux pays en voie d'émergence (une quinzaine au plus en Afrique) dans une perspective de

complémentarité avec les investisseurs privés. On éviterait ainsi une critique des prêts publics par plusieurs économistes africains dont les arguments économiques recouvrent en fait une sensibilité à la situation de dépendance créée par les prêts.

En fait la situation d'endettement conduit à des relations délicates entre gouvernements compte tenu du passé, même s'il s'agit d'une aide européenne et non de l'aide d'un pays. Il faut éviter autant que possible des relations de dépendance qui rappellent la période coloniale. Rappelons que c'est par des emprunts non remboursés que des pays comme la Tunisie ont subi des contrôles étroits qui ont conduit au protectorat à la fin du XIXe siècle. Des prêts européens réservés aux économies en voie d'émergence et conjugués avec des prêts privés, avec des émissions d'obligations publiques risquent moins de susciter des relations délicates.

L'aide budgétaire pour financer des dépenses de fonctionnement devrait être évitée en-dehors des situations de crise. Qu'il s'agisse des dons aux pays pauvres (en-dehors des aides humanitaires) ou de prêts aux pays en train de décoller, tous les fonds devraient être réservés aux investissements, au sens large, c'est-à-dire en incluant par exemple l'éducation.

L'intégration régionale pourrait être favorisée par des projets d'investissement concernant plusieurs pays, comme un barrage sur un fleuve qui est la frontière ou une centrale procurant son énergie à deux pays. Ce genre de projet peut apprendre en quelque sorte aux responsables de deux ou trois pays à travailler ensemble. La gestion des flux migratoires requiert un encouragement financier au retour.

Actuellement des immigrants d'Amérique latine quittent l'Espagne et créent des petites entreprises avec des aides en plus de leur épargne. Des immigrants africains pourraient faire de même en tirant parti de l'expérience professionnelle acquise en Europe. Pour cela une aide européenne serait très utile, sous la forme de dons ou de prêt à taux zéro dont le montant serait lié à l'épargne du migrant.

Enfin la priorité accordée à la lutte contre le réchauffement climatique requiert un fonds spécial d'investissement européen pour éviter que d'autres priorités contredisent les intentions initiales. Cette action qui doit être poursuivie pendant une quarantaine d'années, ne peut pas dépendre de la conjoncture politique ou économique. Un cadre institutionnel spécifique constitue la meilleure protection.

Christian Morrisson