

Nouvelle Europe, Nouvelle Aide ? Quelle devrait être la politique de la nouvelle Commission européenne en matière d'aide au développement ?

Le document que l'on trouvera ci-après est une retranscription fidèle des interventions et débats qui ont eu lieu à l'occasion du Colloque organisé par la FERDI le 4 février 2010 à Paris, sur l'avenir de l'aide publique européenne.

AVERTISSEMENT

Il avait été entendu avec tous les participants, dont on trouvera la liste en annexe, que la règle était la libre parole et le débat ouvert, chacun parlant à titre personnel, et non comme représentant d'une administration ou d'une institution.

De ce fait, il a été décidé de rendre anonyme les interventions et prises de parole : il va de soi qu'une lecture attentive permet parfois d'identifier les auteurs, mais il a été choisi aussi de ne pas réécrire les interventions et les débats, ce qui aurait eu comme résultats d'affadir la richesse des propos, voire de trahir la pensée de leurs auteurs.

Toutefois, on trouvera en annexe au présent document les communications dont la diffusion a été autorisée par les auteurs. Le tout est en accès sur le site de la Ferdi (www.ferdi.fr).

L'objectif de ce colloque n'était pas de discuter de l'architecture de l'aide européenne mais de sa substance à travers des questions essentielles portant sur les bases de la politique d'aide européenne, ses conséquences géopolitiques et ses implications quant aux instruments choisis :

- Comment se justifie l'existence d'une aide européenne par rapport aux autres aides multilatérales et aux aides bilatérales européennes ?
- Comment s'applique le principe de subsidiarité ? En effet, les autres politiques communes européennes sont liées à la politique européenne d'aide au développement et peuvent en justifier certains aspects. Par ailleurs, l'aide européenne peut présenter des avantages comparatifs par rapport à d'autres types d'aides dans certains domaines, comme l'appui à la coopération régionale, la coordination des aides nationales, la prévention des risques, etc.
- Comment intégrer les liens historiques et géographiques de l'Union européenne (UE) avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et les pays méditerranéens dans un cadre global cohérent ? Comment traduire ces liens dans les choix des instruments et modalités de l'aide européenne ?

La journée a été organisée (voir programme en annexe) en 3 ateliers successifs comprenant interventions et débats, suivis d'une conclusion portant sur la mise en œuvre du Traité de Lisbonne.

Premier atelier :

Comment se justifie l'existence d'une aide européenne par rapport aux autres aides multilatérales et aux aides bilatérales européennes ?

Première intervention

En moins de deux ans, le système international est devenu très instable. Il a connu une crise alimentaire suivie d'une crise financière et économique, l'arrivée de nouveaux paradigmes de développement avec le changement climatique et l'émergence de nouveaux acteurs dont il faut tenir compte, notamment les grandes fondations. A la différence des acteurs traditionnels de développement dont l'objectif visait à mettre en œuvre des projets ou des programmes qui se soutiendraient d'eux-mêmes, les grandes fondations comme la Fondation Gates suivent une approche de solidarité plutôt que de développement, en traitant les problèmes de développement par un soutien financier. Le Traité de Lisbonne apporte plusieurs réponses à ce système instable.

Longtemps, la France s'est considérablement impliquée dans la définition de l'architecture de l'aide au développement en direction des pays ACP et des pays méditerranéens, sans remettre en cause la philosophie générale de cette implication. Aujourd'hui, les opinions publiques européennes s'interrogent sur l'efficacité de l'aide.

Pistes de réflexion sur l'aide européenne

- Finalités de l'aide européenne

L'aide européenne participe de l'ambition politique de faire de l'Union un acteur global. Elle nous permet d'assumer nos responsabilités historiques et constitue un vecteur d'harmonisation des politiques bilatérales des Etats membres.

L'aide européenne se justifie ensuite par sa valeur ajoutée et son efficacité. Ce modèle original de relations entre le Nord et le Sud englobe aide, coopération commerciale et dialogue politique. L'aide européenne s'est réformée et fait aujourd'hui l'objet d'une gestion rationalisée et efficace et d'une programmation stratégique. Enfin, l'aide européenne comprend plusieurs domaines d'excellence comme l'appui budgétaire, l'appui aux infrastructures et à la gouvernance.

Toutefois, l'aide européenne souffre d'un défaut de stratégie face aux nouveaux défis tels que l'émergence de biens publics mondiaux, le changement climatique et la différenciation entre pays en voie de développement et pays émergents. A cet égard, le Traité de Lisbonne permet déjà une meilleure programmation de l'aide et une meilleure synergie entre le développement et les politiques étrangères de l'Union européenne et des Etats membres.

- Priorités géographiques

L'aide européenne doit continuer à s'inscrire dans des grandes enveloppes régionales tout en s'adaptant aux spécificités de ces zones géographiques afin de parvenir à un pilotage précis entre pays en développement classiques, pays à revenus intermédiaires et pays émergents.

Par ailleurs, les enveloppes pays et leur mise en œuvre ne doivent pas être définies en fonction de performances qui seraient établies trop à l'avance. Il faut orienter les subventions vers les pays qui en ont le plus besoin et utiliser la possibilité de prêts pour les pays qui ont la capacité à s'endetter. L'aide européenne doit également mieux prendre en compte les besoins des populations.

- Modalités de l'aide européenne

L'aide européenne devrait s'orienter vers des possibilités de mixages entre dons et prêts. Elle devrait davantage être incitative et centrée sur les résultats. La dimension politique de l'UE apporte une valeur ajoutée réelle en matière de discussions sur l'aide budgétaire par rapport au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale (BM).

Deuxième intervention

L'AFD s'interroge sur la stratégie que l'Europe doit adopter en matière d'aide au développement. En effet, le développement a constitué l'une des grandes directions de l'Union européenne dès son origine. L'UE et ses membres représentent le premier donateur mondial avec 55 % de l'Aide publique au développement (APD) mondiale.

Avec l'élargissement de l'UE, il paraît difficile d'affirmer que nous avons tous en commun une vision claire à long terme sur des thèmes tels que la logique l'intégration territoriale, la logique de voisinage ou la logique de solidarité qui fonde l'aide européenne. Au-delà de la mondialisation, la population européenne vieillit face à une population sud-méditerranéenne et africaine âgée en moyenne de moins de 25 ans et dont les démographes ne peuvent prédire un ralentissement du rythme de croissance (3 % par an). La situation est donc urgente. Or l'UE n'a toujours pas de vision tranchée d'une politique pour laquelle elle s'est pourtant donné les moyens.

- La vision européenne de l'espace géographique mondial

A - La cohabitation de trois logiques géographiques :

La logique d'intégration de nouveaux Etats dans l'UE ;

La logique de solidarité régionale qui s'applique à l'Afrique, à la Méditerranée et à l'Est de l'Europe et qui suscite des rivalités d'intérêts entre les Etats membres ;

La logique du croisement des intérêts européens avec le reste du monde.

B - Les dimensions à travers lesquelles l'Union européenne aborde l'Afrique

L'UE considère-t-elle l'Afrique comme un marché, voire un marché intérieur, à l'instar des entreprises qui y sont implantées ?

L'Afrique est-elle un bassin d'emploi ? L'espace eurafricain en lui-même est-il un bassin d'emploi ? Dans ce cas, faut-il mettre en place un plan de formation professionnelle ?

L'Afrique est-elle un espace unique de sécurité ?

L'Afrique est-elle un espace d'affaires et financier, auquel cas les banques doivent s'y investir et non se retirer à l'instar des banques françaises ?

L'Afrique est-elle un espace territorial avec des infrastructures articulées et cohérentes comme l'affirme le discours sur l'Union de la Méditerranée ?

L'Afrique est-elle un ensemble de développement local dans lequel la coopération décentralisée est le principal acteur, comme le pense et l'encourage la France ?

L'Afrique est-elle un espace unique pour la société civile ? Les organisations non gouvernementales (ONG) du Nord et du Sud ont compris l'intérêt de travailler ensemble.

C - La mise en place d'une politique européenne de partenariat avec les pays en développement

Il faut réétudier les concepts d'ouverture, de concurrence et de préférence. L'UE poursuit son discours politique de la préférence, tout en adoptant le discours économique de la concurrence et de l'ouverture au-delà de ce que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) exige.

Comment arbitrer entre le principe de liberté des individus et les enjeux des collectivités territoriales qui en supportent les conséquences ? Ce thème est mal vécu par les partenaires africains de l'UE qui n'acceptent pas les réponses qu'elle leur donne.

2 - Le contenu des stratégies européennes en matière d'aide au développement

Deux blocs de questions se posent au sujet des stratégies :

- La vision territoriale pose des questions sur l'articulation cohérente entre le développement rural, le développement urbain, les infrastructures et les données démographiques.
- La vision des échanges s'interroge sur la cohérence entre les filières économiques que l'UE souhaite promouvoir et les négociations commerciales qu'elle mène. Or des contradictions existent à ce niveau.

Les Etats membres souhaitent garder leurs prérogatives et s'opposent à ce que la coopération devienne une politique commune. Il faut donc construire un système permettant de mettre en commun et d'articuler les ressources et les réflexions de l'ensemble des acteurs européens.

A l'issue du séminaire d'Ermenonville en décembre 2008 qui visait à réfléchir à un système européen d'aide au développement, l'AFD est parvenue aux conclusions suivantes :

Un seul commissaire doit être chargé d'élaborer la politique extérieure de développement ; le lien organique entre l'agenda de développement et l'agenda de politique étrangère étant inéluctable, le commissaire unique devrait travailler en collaboration avec le Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères ;

Europaid devrait être chargé de la mise en œuvre de l'ensemble de la politique de développement dans un système collaboratif avec les autres agences ;

Il faudrait mettre en réseau la recherche européenne et il faudrait développer des fonds de cofinancement.

Débat

Il apparaît bien qu'il faut renforcer le système européen afin que l'Europe ait la capacité de s'affirmer de façon crédible et efficace sur la scène internationale.

Les questions que nous aborderons représentent une progression :

Nous allons tout d'abord réfléchir sur l'articulation à créer entre l'aide européenne et les autres aides multilatérales et bilatérales.

Ensuite, nous nous demanderons si l'Union européenne doit s'emparer d'objectifs spécifiques qui constitueraient une doctrine sur le rôle de l'Europe dans le domaine de l'aide au développement et de la mondialisation en général. Nous aborderons ensuite les critères de l'allocation de l'aide et des priorités géographiques et stratégiques.

Enfin, nous étudierons la relation entre modalité et efficacité de l'aide.

Troisième intervention

« 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 ?

Il faut développer l'aide européenne car la coopération au développement symbolise au mieux les valeurs fondatrices du projet européen. La mondialisation a conduit à un rapprochement inévitable entre les pays en développement et l'Europe. Leur bien-être, leur stabilité politique et leur avenir sont de plus en plus étroitement liés aux nôtres. Dans ce contexte, les défis sont tellement importants qu'aucun Etat membre ne peut relever les relever tout seul. L'Europe n'a donc pas d'autre choix que de développer une politique cohérente, coordonnée et fondée sur des valeurs partagées et une vision commune telle que détaillée dans le consensus européen.

La Commission est très spécifique. Elle n'est pas le vingt-huitième donateur en Europe. Elle ne constitue d'ailleurs pas une agence de développement. Certes, il s'agit du troisième donateur mondial avec treize milliards de dollars consacrés à l'aide au développement en 2008. Grâce à ses ressources, la Commission reflète en réalité l'effort collectif européen.

La Commission est avant tout une institution politique qui est chargée d'initier les politiques européennes et d'assurer la cohérence, la coordination et la complémentarité des aides européennes. Or pour jouer ce rôle, elle a besoin d'une masse critique suffisante.

Dans toutes les réunions internationales récentes, à Doha, Accra ou New York, l'Union européenne a parlé d'une seule voix parce que la Commission a initié et obtenu le consensus des Etats membres pour défendre ses politiques considérablement plus ambitieuses que toutes les autres politiques.

Ce double rôle de la Commission qui est à la fois donateur et fédérateur des Etats membres a été reconnu par le cadre politique lors de la dernière revue de l'aide communautaire. Il importe de mettre en œuvre ce cadre politique, même si des ajustements s'imposent.

La stratégie politique européenne existe dans de nombreux domaines. Malheureusement, chaque Etat membre refuse de la mettre en œuvre au niveau national.

Trois grandes priorités apparaissent aujourd'hui pour la Commission :

- Evoluer de la rhétorique à l'action sur le concept de l'efficacité de l'aide ;

- Faire respecter les engagements financiers que les Etats membres ont pris et renouvellent chaque année ;
- Continuer à promouvoir le concept de cohérence, afin de veiller à ce que les politiques nationales ne mettent pas en péril la politique européenne de développement, tout en utilisant toutes les synergies positives de ces politiques internes en faveur de la politique européenne de développement. »

Quatrième intervention

« L'Europe en tant que donateur important et essentiel

L'analyse du rôle de l'Europe en matière d'aide pose trois questions. Il s'agit tout d'abord de savoir si l'aide bilatérale peut se maintenir sous sa forme actuelle. J'avoue être assez pessimiste en ce qui concerne la coordination des donateurs en matière d'aide, lorsqu'il existe un fossé considérable entre les objectifs convenus et les réalisations sur le terrain. Certains pays africains peuvent alors préférer suivre l'exemple de l'Inde et chercher à nouer des relations exclusivement avec des donateurs importants. Un tel scénario signerait la fin de l'aide bilatérale et l'Europe pourrait alors devenir un circuit essentiel.

La crédibilité de l'Europe

Il convient ensuite de s'interroger sur la question de la crédibilité. Si un pays bénéficiaire peut escompter recevoir des fonds importants au titre de l'aide, il sera alors tenu de rendre des comptes aux donateurs, et non pas aux contribuables. Dans le cas de figure où il engage sa responsabilité devant les contribuables, il n'a nul besoin de fournir des services publics de bonne qualité ou de mettre en place des institutions démocratiques. Il est donc essentiel de revenir à la situation de départ, lorsque l'aide était octroyée à titre temporaire. L'aide doit permettre aux gouvernements de fonder des institutions leur permettant d'accéder aux marchés des capitaux. Les gouvernements doivent également préparer la période de « l'après aide ». Se pose alors éventuellement le risque de voir ces gouvernements s'adresser à un autre donateur au gré des circonstances : lorsqu'un donateur suspend son aide, le bénéficiaire se tourne simplement vers un autre donateur. Dans le domaine de l'aide, un large groupe de donateurs peut plus facilement acquérir une certaine crédibilité et, à ce niveau, l'Union européenne a un vrai rôle à jouer. Le problème, toutefois, de l'Union européenne réside dans le fait qu'elle n'est pas perçue comme suffisamment intransigeante pour décider de suspendre toute aide le cas échéant.

L'Europe en tant que vecteur de la connaissance

Troisième question : la connaissance. Autrefois existait la notion d'une banque de connaissance qui faisait des institutions d'aide des dépositaires de la connaissance. La banque mondiale en est, dans un sens, un exemple ; mais une seule banque de connaissance, cela ne suffit pas. C'est donc un autre domaine dans lequel l'Europe pourrait jouer un rôle.

Je suis quelque peu pessimiste quant à savoir si l'Europe peut obtenir des résultats dans ces domaines. A ce jour, l'Union européenne a connu certaines difficultés à atteindre le niveau de coordination nécessaire ; au vu de sa réputation actuelle auprès de l'Afrique, les pays bénéficiaires ont beaucoup de mal à croire qu'elle aura

la volonté de mettre un terme à leurs relations le cas échéant ; et pour mener à bien la mission d'une banque de connaissance, il conviendrait de respecter les normes les plus strictes, domaine dans lequel l'Union européenne ne s'est pas, jusqu'à présent, montrée particulièrement performante. »

Cinquième intervention

« Penser que les pays européens renonceraient à l'aide bilatérale relève de l'utopie. L'aide européenne doit donc être spécifique.

En tant que grande puissance, l'Union européenne a un rôle à jouer face aux défis de la mondialisation. Elle devrait particulièrement se concentrer sur trois d'entre eux :

Le risque de tensions, de pandémies et de guerres que peut entraîner le retard de développement de plusieurs pays en Afrique ;

Le risque de pénurie alimentaire qui est dû à la croissance démographique et à l'amélioration de l'alimentation dans les pays émergents ;

Le risque d'un usage excessif de l'énergie fossile.

Pour relever ces défis, il conviendrait de concentrer l'aide européenne sur l'Afrique, et en particulier les barrages. L'aide aux barrages présente l'avantage de pouvoir être financée sur le très long terme. Quant à l'Afrique, il s'agit du continent le plus proche de l'Europe en termes géographiques et historiques. L'Afrique concentrera les problèmes alimentaires et énergétiques. En effet, d'une part l'Afrique ne pourra pas continuellement importer ses denrées alimentaires. D'autre part, du fait de la croissance démographique et d'une croissance espérée du PIB par tête, l'Afrique contribuera au réchauffement climatique si elle augmente sa production d'énergie.

Pourtant, l'Afrique est le seul continent disposant de terres agricoles exploitables, à condition de résoudre le problème de la disponibilité en eau. Or il est possible de construire des barrages sur plusieurs fleuves afin de multiplier les terres irriguées tout en produisant de l'énergie propre.

Les problèmes que l'Afrique rencontre concernent plusieurs Etats. Il faut donc qu'une organisation comme l'UE, qui est habituée aux négociations en tant que réunion d'Etats, participe à la négociation difficile que suppose la construction de barrages.

En concentrant son aide sur les barrages en Afrique, l'Europe donnerait l'exemple de la lutte contre la fragmentation de l'aide. Elle échapperait également aux débats très

importants mais récurrents sur les critères d'allocation géographiques en fonction de la bonne gouvernance et sur la conditionnalité de l'aide budgétaire ».

Débat

1 - Le questionnement sur les raisons d'une aide européenne nécessite tout d'abord de rappeler les grandes asymétries économiques et démographiques qui peuvent exister entre l'Europe et les pays ACP, les pays méditerranéens, d'Amérique latine et d'Asie. Il faut également rappeler comment l'aide a évolué au cours de la construction européenne et en quoi elle a été fondatrice d'une vision européenne. Enfin, il faut garder en mémoire la question de l'appropriation ou non des projets d'aide par les sociétés et les décideurs politiques.

Deux types d'arguments existent en faveur de l'aide européenne. D'une part, les considérations économiques et institutionnelles insistent sur la cohérence, la coordination et les avantages comparatifs d'une aide européenne. L'aide européenne soulève également la question du *benchmarking* et de l'effet des politiques bilatérale par rapport à une politique originale européenne.

D'autre part, l'argument fondamental reste d'ordre politique. Le rôle de l'aide européenne en tant que donateur et fédérateur permet de positionner l'Europe par des économies d'échelle et une vision commune originale par rapport à ceux qui refondent le système mondial. Le passage de l'aide aux politiques publiques, qui permet le financement de la production des biens publics régionaux ou mondiaux, peut justifier l'aide européenne.

Toutefois, des incertitudes persistent. Malgré l'apport du Traité de Lisbonne, la distinction institutionnelle n'est pas claire entre le rôle des Directions générales humanitaire et développement de la Commission et le rôle du Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères.

L'aide européenne fait face au double problème de visibilité et de lisibilité. Cette question sous-tend la manière dont l'Europe peut se positionner en tant qu'entité politique pour dépasser son rôle de simple coordinateur des politiques nationales et concevoir une aide propre.

2 – D'aucuns pensent que l'Union européenne constitue une véritable bureaucratie. Alors que certains ont fait valoir que l'Union européenne (EU) devrait s'impliquer dans les domaines où elle possède un avantage comparatif en termes d'aide bilatérale, il semble qu'elle reproduise le même schéma. C'est pourquoi il ne serait pas pertinent de chercher à apporter une aide au niveau de l'Union européenne. De

plus, en matière de cohérence, l'UE se trouve également confrontée à l'épineux problème de sa politique agricole.

Toutefois, la coordination de l'aide constitue un enjeu majeur et, à long terme, l'Union européenne pourrait assumer le rôle de coordinateur. L'absence d'une bonne gouvernance et de mise en oeuvre des politiques, notamment en Afrique, constitue un autre argument en faveur d'un rôle de l'Union européenne. Les tentatives extérieures pour influencer l'élaboration des politiques et la gouvernance doivent être cohérentes, et c'est un domaine où l'Union européenne pourrait agir de façon plus crédible. Néanmoins, je reste sceptique quant à une avancée concrète en la matière à court terme.

3 - Premièrement, les problèmes d'environnement ne peuvent pas se traiter de manière bilatérale mais doivent être affrontés entre l'Union européenne et l'Afrique. Les Africains n'auront pas les moyens de financer les dépenses nécessaires à la protection de l'environnement dans les prochaines années. L'Europe est la seule à pouvoir contribuer à ces dépenses.

Deuxièmement, au sujet de la croissance démographique, les études démontrent que le taux de fécondité par femme tombe de six à deux quand le taux de scolarisation des filles dans le secondaire augmente de 5 % à 80 %. Or à l'exception des pays africains, tous les pays du monde ont résolu le problème de la scolarisation des filles et de la baisse de la fécondité. Si l'Europe agissait dans ce domaine, en finançant par exemple les parents qui envoient leurs filles à l'école jusqu'à 16 ou 18 ans, il serait possible de diminuer le taux de fécondité.

Troisièmement, les quinze à vingt pays africains les plus pauvres ne pourront pas acquérir les infrastructures dont ils ont besoin et qu'ils ne peuvent pas payer, y compris les barrages, si l'UE ne les finance pas grâce à des dons.

4 - L'approche fonctionnelle, notamment la méthode communautaire, pourrait être utile à la définition d'une aide européenne. Ainsi, si le mécanisme de la revue par les pairs ne constitue pas un privilège ou un monopole européen, l'Europe possède en la matière une expérience qu'elle devrait partager en particulier avec l'Afrique.

Par ailleurs, l'idée d'une banque de connaissance qui a été évoqué par Jan Willem Gunning est fondamentale. En effet, trouver un moyen de rendre la connaissance utile pour le développement constitue un défi extrêmement important. A cet égard, la Suède a donné à la recherche pour le développement une responsabilité opérationnelle en plaçant son agence de développement sous la dépendance de son agence de recherche pour le développement.

A l'Académie des sciences de Lisbonne, nous évoquons l'idée de la coopération entre le Nord et le Sud/Sud. En effet, certains pays comme le Brésil, l'Inde ou la Chine, ont

réussi leur transition dans de nombreux domaines. Nous ne pouvons pas traiter avec ces pays de la même manière que nous traitons avec les pays du tiers-monde.

5 - Si l'article 113 de l'ancien Traité fonde l'unicité de la politique commerciale de l'UE et oblige ses 27 Etats membres à s'exprimer d'une seule voix à l'OMC, sur quel article de l'ancien Traité et sur quel nouvel article dans le Traité de Lisbonne est fondée la légitimité de la politique d'aide au développement de l'UE ?

6 - Il est frappant de constater l'écart entre d'une part les décisions, les déclarations, les textes et les principes qui sont agréés par les 27 Etats membres et la Commission, et d'autre part la réalité de leur mise en œuvre. Si la signature du consensus européen sur le développement en 2005 a constitué une avancée, notamment en termes d'expression unique de l'Union européenne dans les négociations internationales, la mise en œuvre de l'aide au développement est encore timide.

Deux exemples sont significatifs à cet égard. Premièrement, nous préparons une discussion ministérielle sur la division du travail entre les Etats membres en étudiant la concentration des aides bilatérales et communautaires par pays. Or la plupart des Etats membres devraient se retirer de nombreux pays pour respecter les principes de concentration, d'efficacité, d'harmonisation et de valeur ajoutée de l'aide. J'émetts cependant de fortes craintes quant à la discussion politique qui suivra cette étude comptable, et notamment quant à la possibilité réelle de changer le *statu quo*.

Deuxièmement, nous avons essayé de lancer il y a deux ou trois ans une évaluation du suivi de la mise en œuvre du consensus européen. Les Etats membres se sont opposés à une évaluation de la manière dont ils respectent ce consensus tandis qu'ils étaient d'accord pour évaluer la Commission.

Le niveau européen doit être renforcé en matière de développement, non pas en centralisant mais en harmonisant et coordonnant les politiques d'aide au développement des Etats membres.

L'article du Traité de Lisbonne concernant l'aide au développement est l'article 208. Toutefois, les faiblesses et manquements de la politique européenne d'aide au développement sont en partie dus au fait qu'aucun instrument juridiquement contraignant n'a jamais été mis en place.

7 - Le tableau de concentration de l'aide au développement établi par la Commission européenne est critiquable en termes de méthodologie.

Aujourd'hui, l'aide se concentre sur certains pays dans lesquels il est plus confortable de s'installer, ce contre quoi il faut lutter. Pour faire valoir la valeur ajoutée de son

aide, la Commission européenne devrait l'orienter vers les pays dits « orphelins » de l'aide.

Malgré les importants financements européens, l'image de l'Union européenne est troublée, notamment en Afrique, en raison d'une montée en puissance de l'aspect politique de l'aide au détriment de son ancienne partie consacrée aux infrastructures.

L'AFD se préoccupe de l'efficacité de l'aide et demande une culture de résultats.

8 - Les dernières interventions ont montré que la dévolution complète des politiques de développement nationales au niveau européen est utopique et qu'il faut une politique européenne pour l'Europe.

En partant de ces deux constats, la principale fonction du niveau européen serait de coordonner les politiques nationales. Or est-il nécessaire de disposer d'un budget spécifique et d'un mécanisme propre pour exercer une fonction de coordination ? Il me semble que l'avantage comparatif de l'aide européenne en termes d'efficacité et d'efficience n'a pas été démontré. L'aide européenne est-elle originale et si oui, ne risque-t-elle pas d'aller à l'encontre de l'alignement des langages qui permet l'efficacité ? L'aide européenne est-elle légitime, au-delà de la légitimité juridique ? La gouvernance de la Commission est-elle meilleure que celle de certains Etats ? Ces questions sont essentielles dans la réflexion sur l'aide européenne.

9 - La question des avantages comparatifs de l'aide européenne doit être posée à la fois par rapport aux Etats membres et par rapport aux organisations multilatérales. Cette aide présente plusieurs avantages comparatifs potentiels qui renvoient à l'identité européenne :

L'Union européenne est un exemple en matière d'intégration régionale. Elle possède les moyens d'intervenir de manière pertinente.

L'UE dispose d'une large palette d'instruments, comme le dialogue politique, le commerce et l'aide au développement.

L'UE peut apporter de la cohérence aux politiques européennes.

L'UE intervient sous forme de dons. Il faut réfléchir à en faire le meilleur usage et favoriser les instruments de mixage entre les prêts et les dons.

Il faut inciter les Etats membres à adhérer et mettre en œuvre les principes du consensus européen. A cet égard, il serait possible de s'inspirer des mécanismes mis en place dans les autres domaines de la politique européenne, comme la méthode ouverte de coordination dans le domaine social qui permet de maintenir une certaine pression sur les Etats membres sans être contraignante.

10 - La cohérence de l'UE par rapport à l'aide au développement est fondamentale. Jan Willem Gunning rappelait que l'aide doit être temporaire. Or aujourd'hui, plusieurs questions se posent quant à une aide européenne qui a commencé il y a quarante ans. En outre, l'arrivée d'autres partenaires nous encourage à ordonner l'aide européenne. Enfin, l'aide européenne est tellement dispersée qu'il lui est difficile de s'impliquer.

Si l'aide européenne doit bénéficier aux populations qui en ont besoin, il faut qu'elle puisse aider au développement durable. Or nous ne connaissons pas d'autre moyen que de créer de la richesse pour favoriser le développement durable et réduire la pauvreté. La richesse est créée par le secteur privé qui, pour qu'il s'implique, doit pouvoir réaliser des profits dans un environnement favorable garanti par un Etat de droit.

Il serait intéressant qu'en face d'une Union européenne qui se lie pour proposer une offre concrète d'aide au développement, les Etats récipiendaires soient également liés. Ainsi, l'Union africaine ou d'autres formes d'intégration régionale devraient être un interlocuteur au niveau continental. L'aide européenne devrait être dirigée afin que les interlocuteurs de l'UE jouent le jeu de leur côté.

11 - Premièrement, je suis étonné par l'évolution considérable et positive de la pensée française au sujet de l'Union européenne depuis cinq ou six ans.

Deuxièmement, le rôle de la Commission ne consiste pas à coordonner mais à initier des politiques. Il est important de proposer aux Etats membres des politiques qui les engageraient.

Troisièmement, si les indicateurs du tableau de concentration sont discutables, la réalité de la prolifération de l'aide doit être prise en compte. En Tanzanie, 600 projets de moins de un million de dollars sont en cours d'exécution simultanément dans le seul secteur de la santé. Au Kenya, vingt donateurs achètent des médicaments en passant par treize agences d'achat différentes. Toutefois, un fossé existe entre les déclarations politiques souhaitant mettre fin à ces pratiques et la réalité.

Enfin, l'article 208 du Traité de Lisbonne réaffirme que l'aide au développement fait l'objet d'une compétence partagée. Les Etats membres ne sont pas obligés de parler d'une seule voix dans ce domaine. Pourtant, ils le font grâce au consensus européen. Personne ne songe cependant à supprimer les politiques bilatérales et tout communautariser. La Commission a simplement besoin d'une masse critique qui ne devrait pas dépasser 20 % de ce que consacrent les Etats membres à l'aide au développement globalement.

12 - S'agissant du partage du savoir tout d'abord, nous sommes tous demandeurs d'une meilleure articulation entre les universités, les instituts de recherche et les agences opérationnelles.

Deuxièmement, la concentration et la division du travail vont de pair. Un exercice de coordination européenne sur les grandes masses est nécessaire avant de décider du calendrier de la coordination des aides nationales. Ce processus n'est pas infaisable car de nombreux Etats suivent déjà une logique de concentration pour des raisons budgétaires.

Troisièmement, la mise en cohérence des politiques souffre d'un problème de méthode. En matière agricole, l'Union européenne négocie d'abord de façon interne avant d'entamer une négociation avec ses partenaires du reste du monde, sachant que cette négociation sera bloquée car la position commune européenne aura déjà été fixée.

Deuxième atelier

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

Plus précisément : l'Europe doit-elle avoir des priorités géographiques et sectorielles et sur quels critères ces priorités doivent-elles être fondées ? Des critères d'application spécifiques sont-ils prévus pour les pays orphelins de l'aide et les pays sans Etat de droit ?

Le système institutionnel et de pensée au niveau européen a été presque entièrement fondé durant une période historique qui est complètement achevée. Or aujourd'hui, l'Europe doit prendre en compte les pays émergents, les nouveaux acteurs et les nouveaux modes d'intervention. L'Europe doit-elle exporter des moyens financiers ou un modèle de valeurs et un système de développement ?

Comment justifier et appliquer les principes de sélectivité et de concentration de l'aide ?

Première intervention :

Nous ressentons tous un inconfort entre la rhétorique du consensus européen et sa mise en œuvre, notamment au sujet de la conditionnalité de l'aide budgétaire et de la fragmentation de l'aide. Quelles conclusions pratiques et politiques peuvent être déduites de ce constat ?

Par ailleurs, la masse critique de la Commission européenne devrait être établie en fonction de l'avantage comparatif ou de la subsidiarité nouvelle de l'aide européenne.

Enfin, l'aide européenne fait face à un problème d'allocation géographique et sectorielle. L'allocation optimale est celle qui attribue l'aide en fonction de critères choisis. La Commission doit donc fixer ses propres critères.

Deuxième intervention :

Premièrement, je ne pense pas qu'il faille établir une liste de priorités. Elle est d'ailleurs difficile à établir car il faut pouvoir l'assumer ensuite, ce qui relève de la politique étrangère et non plus d'un exercice de rationalisation de l'aide.

Deuxièmement, il faut se mettre d'accord sur la finalité de l'aide européenne. En effet, les priorités diffèrent si la finalité concerne les biens publics mondiaux, la préparation d'un espace homogène aux portes de l'Europe ou la solidarité envers un

Etat particulier. En réalité, les grands bailleurs de fonds gèrent les trois priorités simultanément. Au niveau européen, un exercice politique de mise en ordre des priorités nationales doit être réalisé afin qu'elles correspondent aux priorités collectives.

Troisièmement, les priorités n'ont pas le même sens selon qu'elles concernent des prêts concessionnels, soit des dons, ou des prêts de marché.

Troisième intervention :

La sélectivité de certaines grandes régions doit tenir compte des principes, rationalisations et visions de long terme d'une part, et des actions pragmatiques de court terme qui répondent à des situations d'urgence d'autre part.

Parmi les critères justifiant la sélectivité de l'aide européenne par rapport à sa spécificité figurent la proximité régionale et la solidarité envers les pays concentrant les problèmes de malnutrition et de vulnérabilité. A cet égard, la Méditerranée et l'Afrique restent prioritaires pour l'Europe.

A partir de ce constat, deux grands problèmes se posent. Tout d'abord, il faut gérer à la fois le processus de Barcelone et le processus des Accords de partenariat économique (APE). Deuxièmement, les critères prioritaires renvoient à des questions qui ne sont pas économiques à l'origine. Ainsi, l'UE peut intervenir par rapport à l'Etat de droit, qui constitue l'une des conditions de l'investissement privé en termes de garantie des contrats et de justiciabilité. Par ailleurs, le positionnement sur les droits de l'Homme reste un élément fondamental de l'affirmation de l'UE. Ensuite, la sécurité est indissociable du processus de développement. Enfin, l'environnement constitue un enjeu majeur. Les questions environnementales ne sont pas réductibles à des espaces de proximité mais des actions prioritaires peuvent être menées dans le monde méditerranéen et en Afrique. En outre, l'UE devrait élaborer des projets triangulaires comportant des enjeux de complémentarité entre l'Europe, les pays émergents et les pays les moins avancés.

Il faudrait distinguer entre les priorités géographiques de l'aide européenne publique et les priorités des autres apports en matière d'aide au développement.

Par ailleurs, les valeurs européennes doivent-elles constituer des critères d'allocation géographiques ou des éléments pour les modalités de l'aide accordée à un pays ?

Je pense que l'Union européenne est mieux placée que les Etats membres pour se positionner sur ces problèmes. Il est important de maintenir la conditionnalité de l'aide au respect de principes et valeurs de l'UE tout en trouvant des solutions pour sécuriser l'aide aux populations en contournant les Etats qui ne respectent pas ces principes.

Quatrième intervention :

Les différentes régions avec lesquelles l'UE travaille sont des régions pour lesquelles les décisions politiques ont été prises par le Conseil et non par la Commission. Ensuite, la décision politique concernant les ressources allouées à ces régions relève du Conseil et du Parlement sauf pour les pays ACP. Quels que soient les critères qui peuvent être discutés, la décision reste politique.

Toutefois, les accords avec les différentes régions comportent toujours un volet développemental pour lequel une approche et des critères développementaux sont nécessaires. Dans ce contexte, l'avantage comparatif de la Commission est d'être présente partout, ce qui signifie qu'elle doit différencier son approche en fonction du niveau de développement et des finalités propres à chaque région. Pour cela, elle a besoin d'un certain nombre de domaines d'intervention qui seront adaptés à la situation de chaque région. Au niveau de chaque pays, la Commission se concentre en général sur deux secteurs spécifiques sur lesquels les Etats membres sont peu présents, non pas en termes d'allocation financière mais en termes de programmation de l'aide.

Une tendance semble se dessiner au Conseil pour attribuer la responsabilité géographique du développement des Etats ACP au commissaire au développement tandis que celle des autres pays du voisinage, d'Amérique et d'Asie serait donnée au Haut représentant pour les Affaires étrangères de l'Union, Catherine Ashton. Par cette orientation, l'Europe a manqué une occasion politique considérable de donner une structure efficace à son action de développement. Le Haut représentant risque d'allouer les ressources en fonction de critères politiques et non pas développementaux.

Débat

« La France se bat pour éviter une distinction de la gestion de l'aide par zone géographique. »

« La proposition française qui consiste à attribuer la responsabilité de l'allocation des ressources pour tous les pays bénéficiaires au Haut représentant de l'Union est pire. »

« Les Etats membres essaient d'inventer une division horizontale des tâches. Ils proposent que l'impulsion stratégique soit réalisée au niveau du service européen pour l'action extérieure (SEAE) et que la programmation reste au niveau de la

Commission. La répartition géographique est une proposition avancée par la Commission. »

« Je suis opposé à cette proposition de la Commission. Toutefois, si l'allocation des ressources dans le cadre des enveloppes globales appartient non pas au commissaire au développement mais au Haut représentant pour les Affaires étrangères de l'Union, les éléments fondamentaux du développement comme la pauvreté ou la vulnérabilité risquent d'être très marginalement pris en considération en faveur de critères politiques. »

« Personne n'est défavorable à un pilotage politique dans le sens d'une définition des grandes orientations de l'UE, la déclinaison de ces orientations devant être effectuée au niveau des services qui ont la compétence. Cependant, il n'est pas sûr que le pilotage politique soit compris comme tel.

« La Commission européenne n'est ni multilatérale ne bilatérale. Or le fait que la Ministre des Affaires étrangères de l'Union soit responsable de la politique de développement relève d'une logique bilatérale. Tant que cette tension n'est pas résolue, la situation restera bloquée. »

« Si l'Europe prend la mesure de ses intérêts et de ses capacités financières, le débat entre bilatéralisme et multilatéralisme n'aura plus lieu d'être dans la mesure où l'Europe est de taille et a intérêt à s'occuper des problèmes mondiaux. A Copenhague, l'Europe était la seule à proposer une vision technique claire. Malheureusement, sans représentation politique précise, elle n'a pas réussi à s'affirmer comme acteur dans la négociation. L'aspect politique de l'UE est fondamental dans le cadre d'une négociation intergouvernementale telle que la Conférence de Copenhague. »

« Les ambitieuses positions européennes à la conférence de Copenhague avaient été élaborées par la Commission Barroso. Le manque de visibilité de l'UE est dû au fait que certains Etats membres ont pensé qu'il valait mieux conclure des accords bilatéraux avec d'autres pays. »

« Le fait que l'UE se comporte en tant qu'acteur bilatéral ne constitue pas un problème. Dans ce cas toutefois, elle présentera tous les avantages d'un acteur bilatéral ainsi que tous ses inconvénients, au premier rang desquels se situe le constat qu'un acteur bilatéral décide des allocations de l'aide au développement en fonction de considérations politiques. »

« S'agissant des critères d'attribution de l'aide, il faut distinguer entre Etat de droit et droits de l'Homme. En effet, il semble indispensable d'accorder de l'aide à un pays qui respecte l'Etat de droit. En revanche, faut-il accorder une aide à un Etat qui ne respecte pas les droits de l'Homme ? Les droits de l'Homme sont une considération

occidentale. Toutefois, ne pas accorder d'aide à de tels pays pénaliserait la population. »

« L'Etat de droit constitue donc un critère indispensable. En revanche, le critère des droits de l'Homme ne doit pas conditionner l'attribution de l'aide. »

« Il est possible de soutenir la population des pays qui ne respectent pas les droits de l'Homme ni l'Etat de droit sans aider leurs gouvernements, en déléguant la mise en œuvre de l'aide à des ONG. »

« Une distinction a été évoquée entre les critères politiques qui guident l'allocation de l'aide des Etats bilatéraux et les critères développementaux qui seraient davantage pris en compte par les acteurs multilatéraux comme l'UE. Or l'allocation de l'aide selon des critères politiques s'appuie sur une politique de développement qui, elle-même, cherche à promouvoir le développement. »

« Peut-être faut-il s'éloigner du seul terme d'altruisme et clairement expliciter que le développement s'inscrit également dans l'intérêt de l'UE. Dans ce cas, le développement deviendra un critère politique plus légitime aux yeux des décideurs et des opinions publiques. »

« Par ailleurs, il est nécessaire de nuancer les questions sur les droits de l'Homme et l'Etat de droit. D'une part, la Commission a mis en œuvre une approche de la gouvernance qui tient compte de l'Etat de droit, mais également de la gouvernance sectorielle, économique, etc. Cette approche incitative vise à donner une allocation supplémentaire aux pays qui s'engagent sur la voie de réformes. D'autre part, l'approche punitive de l'UE s'efforce de ne pas trop affecter les populations des pays qui sont soumis à des sanctions. Dans ce cas, l'UE ne travaille plus avec le gouvernement sanctionné mais avec la société civile, le secteur privé, les autorités locales, etc. »

« Je ne pense pas que nous puissions parler de relativisme des droits de l'Homme. Il me semble que l'UE peut défendre des valeurs universelles comme les droits de l'Homme qui la positionnent en tant que *soft power* par rapport à des puissances émergentes comme la Chine. »

« Avant de penser à leurs droits, les populations expriment des besoins essentiels comme se nourrir, se loger et se soigner. A cet égard, les résultats des élections dans les pays africains non démocratiques démontrent que les populations votent pour défendre leurs besoins. En effet, dans tout système féodal, seules les personnes qui détiennent le pouvoir peuvent satisfaire les besoins des populations. Vouloir appliquer le critère des droits de l'Homme tels que nous les percevons risque d'engager un processus dans lequel les populations souffriront. Il faudrait donc contourner les Etats, à l'instar des ONG qui répondent aux droits et besoins

fondamentaux des populations. Toutefois, ces ONG favorisent les Etats car elles privatisent les fonctions régaliennes des Etats. »

« Quand un acteur comme l'AFD travaille dans le domaine du développement, il lui est difficile d'apprécier le poids qu'il prétend exercer sur le devenir politique de l'Etat concerné, sauf quand cet acteur possède les moyens d'influer durablement la situation. Par exemple en Guinée, l'AFD a utilisé le levier de l'aide pour faire basculer la situation. Toutefois en général, les acteurs du développement ne possèdent pas ces moyens et entrent dans une logique politique de sanctions. »

« Le développement et la politique ne se rencontrent pas nécessairement sur le long terme car tout ce qui est construit dans le cadre du développement survit aux changements de régime. »

« L'Europe doit certes jouer un rôle en matière de droits de l'Homme. Toutefois, une guerre a récemment été déclarée en Irak selon des raisons jugées illégitimes. Or l'Europe a une part de responsabilité dans cet évènement. Par ailleurs, la crise économique actuelle relève d'un problème de mauvaise gouvernance, alors que l'Europe promeut et impose la bonne gouvernance en échange de son aide. Enfin, certains pays africains disposent d'alternatives financières à l'aide européenne. Sur quels principes l'Europe peut-elle agir face à ces problématiques ? »

Troisième atelier

« 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 ? »

Première intervention :

« L'Europe n'est pas vraiment considérée comme une source d'aide spécifique et différente des autres en Asie, en Afrique subsaharienne et en Afrique du Nord.

Par ailleurs, l'Europe n'est pas un partenaire facile pour les pays en développement. En effet, le partenariat implique que les positions de chacun des partenaires puissent être modifiées. Or l'UE représente un système figé qui oblige son partenaire à accepter ou refuser ce qui lui est demandé. En conséquence, la relation avec l'Europe n'est pas vraiment considérée par les pays bénéficiaires de son aide comme une relation de partenariat mais comme une relation Nord/Sud imposant des procédures prédéfinies et rigides.

S'agissant du débat entre la méthode intergouvernementale et la méthode communautaire, je pense qu'il est possible d'appliquer la méthode intergouvernementale davantage que ce qui est réalisé aujourd'hui, ce qui implique de modifier les instruments et les circuits de décision entre les institutions européennes, les Etats membres et les personnes qui conduisent les projets sur le terrain. A cet égard, les cofinancements constituent un moyen de faire travailler ensemble les Etats membres et de faire valoir la valeur ajoutée européenne. Cette méthode renvoie au principe de subsidiarité et à la devise de l'Europe, à savoir l'unité dans la diversité. La méthode intergouvernementale couplée avec un usage intelligent de la logique communautaire et de l'image de l'Europe pourrait constituer un progrès dans plusieurs projets de développement.

Par ailleurs, je pense que la concentration de l'aide risque de se heurter à la difficulté de faire émerger une opinion commune entre les 27 Etats membres. Pourtant, certains partenaires n'ont pas un grand poids global mais comptent localement et bénéficient d'une visibilité à travers le financement d'infrastructures conséquentes et très utiles au pays. Ainsi, le Japon, qui est le deuxième pourvoyeur d'aide en Tunisie, y construit des infrastructures, ce qui le rend très visible. Au contraire, les apports de la Commission européenne en Tunisie, qui représentent par an 0,03 % du PIB tunisien, s'étalent sur cinq ou six projets. Le retour sur investissement n'est pas très élevé.

Un lien plus fort et plus direct doit être établi entre ce que demande de façon précise et personnelle l'Europe à ces pays et les moyens qu'elle apporte en soutien.

L'Europe éprouve des difficultés à se positionner face aux institutions de Bretton Woods dans lesquelles elle occupe pourtant un rôle dirigeant. En effet, l'UE ajoute des conditionnalités aux conditionnalités de l'aide au développement déjà imposées par ces institutions.

Enfin, les ordres de grandeurs de l'aide que l'UE apporte aux nouveaux Etats membres sont sans commune mesure avec l'aide qu'elle apporte à ses autres partenaires. »

Débat

« L'Europe dispose d'un certain avantage comparatif en matière de vulnérabilité et de réponse aux chocs. En effet, sa tradition de protection face aux risques est plus forte que celle d'autres grands pays comme les Etats-Unis. Les pays prioritaires de l'aide européenne sont structurellement vulnérables aux chocs, ce qui handicape fortement leur développement. Le STABEX et le SYSMIN ont constitué la première réponse de l'UE en la matière dès la Conférence de Lomé en 1975. Toutefois, ces instruments ont évolué de manière perversifiée par rapport aux objectifs initiaux et n'ont pas constitué des mécanismes compensateurs. Le FLEX qui a été introduit par la Conférence de Cotonou en 2000 n'a sans doute pas répondu à l'attente d'un véritable mécanisme compensateur. Une réforme de cet instrument doit-elle être envisagée dans la nouvelle politique européenne de développement ou bien est-il impossible de disposer de mécanismes rapides et non conditionnels de compensation *ex-post* des chocs ? Dans ce cas, faut-il élaborer une réponse *ex-ante* aux chocs par l'introduction d'un critère de vulnérabilité dans l'allocation géographique de l'aide ?

Trois autres grandes questions seraient intéressantes à aborder :

Quels sont les outils adéquats par lesquels la Commission européenne peut favoriser l'intégration régionale ?

La réforme des critères budgétaires introduisant la conditionnalité des résultats budgétaires doit-elle être poursuivie ?

La Commission doit-elle développer des instruments spécifiques pour l'adaptation aux changements climatiques ou doit-elle intégrer cette compétence dans son aide au développement ? »

Seconde intervention

« L'aide non urgente ne devrait pas avoir vocation à nourrir les populations ou à aider les gens malades, mais devrait s'inscrire dans une approche à long terme, visant à améliorer la gouvernance économique. Toutefois se pose le problème de la vulnérabilité, qui est souvent concomitant, et l'aide n'est pas d'un grand secours en la matière. Si l'on se place du point de vue de l'ouverture et des risques d'un côté et des structures économiques et de l'éloignement de l'autre côté, nous arrivons à la même conclusion : la vulnérabilité engendre l'instabilité, qui à son tour constitue un frein au développement. A l'opposé de la vulnérabilité se trouve la résilience : l'aide doit viser à favoriser la résilience via la stabilité économique, l'efficacité des marchés, une bonne gouvernance et le développement social. Chaque pays possède ses propres spécificités et les pays bénéficiaires doivent par conséquent être capables d'élaborer leurs propres politiques de résilience, d'identifier les insuffisances et d'orienter l'aide à long terme en vue de promouvoir une bonne gouvernance économique. »

Débat

« De nombreux articles ont démontré que la forte vulnérabilité des pays africains aux chocs extérieurs freine leur croissance. L'aide européenne peut être efficace à cet égard. Elle l'a d'ailleurs été grâce au mécanisme du STABEX auquel il faudrait revenir. »

« Les deux dernières années nous obligent à changer de métrique pour mesurer la vulnérabilité. Auparavant, la vulnérabilité était considérée comme anormale par rapport à un critère de stabilité macro-économique. Alors que tout est instable en ce moment, à quoi correspond l'instabilité ? L'instabilité est davantage présente systématiquement. La résilience doit donc se définir par rapport à un autre critère que celui de la stabilité macro-économique. »

« Nous ne pouvons pas utiliser à nouveau le mécanisme ancien du STABEX et du SYSMIN. En revanche, certains nouveaux mécanismes permettent de déconnecter davantage les grandes instabilités internationales de la situation dans laquelle se trouvent les populations nécessiteuses. Il faut dissocier l'instabilité des produits d'exportation de l'instabilité des produits importés de première nécessité. Le STABEX ne prenait en compte que les exportations. Il faudrait donc plutôt déconnecter les budgets nationaux des recettes extérieures par des fonds de stabilité interne. L'UE peut-elle apporter un appui et garantir la transparence de ces fonds ? S'agissant des produits de première nécessité importés, l'UE pourrait-elle participer à des gestions de stocks qui pèseraient sur la spéculation ? En tout cas, l'UE peut agir sur la déconnexion du prix des produits alimentaires importés par rapport au prix des produits de première nécessité. »

« Alors que de nombreux pays n'entretiennent plus de relations d'aide avec l'Europe, dans les régions telles que l'Afrique subsaharienne, l'aide va constituer un problème à long terme. L'aide fournit des ressources et est source de motivation ou bien elle affecte les comportements, et il convient d'en tenir compte. En terme de destination des fonds, les projets d'aide semblent être illusoire et l'implication des 27 pays européens va surcharger les gouvernements bénéficiaires. Apporter un soutien pourrait généralement rendre les choses plus faciles. La Commission européenne pourrait également collecter les fonds et fournir l'aide. Il existe d'autres approches de ce type : mettre en oeuvre une d'aide diversifiée ou disposer d'un donateur-chef de file.

Toutefois, une autre solution consisterait non pas à octroyer des fonds à un gouvernement, mais à créer une banque d'investissement, par exemple, dans le but d'imposer la mise en oeuvre de règles équitables, ce qui aurait un impact indirect sur le comportement des gouvernements. Cette solution implique également un

engagement à long terme. Dans ce cas de figure, la coordination n'est plus nécessaire et, donc, la question du rôle au niveau européen ne se pose plus.

Dans le contexte actuel de crise économique, certains pays africains ont réussi à se stabiliser sans le soutien de l'Europe. Toutefois, l'UE pourrait jouer un rôle en parallèle au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale ; il n'y pas de place ici pour l'action bilatérale. »

« Au sujet des modalités de l'aide, la part des prêts devrait reculer. D'une part, les pays émergents relèvent davantage des flux de capitaux privés que de l'aide publique. D'autre part, les quinze à vingt pays les plus pauvres d'Afrique ne devraient pas non plus relever de la logique des prêts car ils ne pourront jamais les rembourser. Entre ces deux extrêmes, les prêts publics peuvent éventuellement jouer un rôle dans les pays intermédiaires, pourvu qu'ils soient couplés avec des prêts ou des flux de capitaux privés. S'agissant de l'intégration régionale et de la priorité qui est accordée au réchauffement climatique, un fonds européen serait nécessaire. Enfin, l'aide budgétaire devrait uniquement intervenir pour les investissements ou les secours en cas de crise, mais pas pour soutenir le fonctionnement habituel des pays. »

« La Commission utilise des critères de vulnérabilité *ex-ante* pour l'allocation de ses ressources d'aide au développement. L'instrument FLEX était censé répondre à la vulnérabilité *ex-post* mais il a connu de nombreux problèmes. Ses critères de déclenchement étaient trop restrictifs pour permettre de mobiliser des ressources, son effet antisismique n'a pas joué et il a manqué de ressources. J'avais suggéré que les Etats membres contribuent financièrement à cet instrument pour couvrir la vulnérabilité *ex-ante*. Malheureusement, ce FLEX européen n'a jamais été mis en place. Les mécanismes d'assurance fondés sur le marché, qui se situent entre la vulnérabilité *ex-ante* et la vulnérabilité *ex-post*, sont toutefois prometteurs. Par ailleurs, une discussion sur le FLEX est organisée dans le cadre de la négociation sur la révision des accords de Cotonou.

Le débat entre l'aide aux projets et l'aide budgétaire existe depuis plusieurs décennies. Toutefois, la situation diffère fondamentalement de celle ayant donné lieu à ce débat. Si les Etats membres et les autres donateurs respectent leur engagement d'accroissement de l'aide publique au développement, cette aide doublera. Or si ce doublement de l'aide se traduit par un doublement des projets, la situation deviendra ingérable. La Commission devrait intensifier ses actions en matière d'aide budgétaire et convaincre les Etats membres de l'accompagner.

Toutefois, l'aide budgétaire est très volatile en raison des conditionnalités qui lui sont attachées. Or tous les débats internationaux au sujet de l'efficacité de l'aide insistent sur sa nécessaire prévisibilité. Comment l'aide peut-elle être prévisible si les

conditionnalités qui lui sont attachées rendent incertaine son attribution ? La Commission a proposé des *MDG (Millennium Development Goals) contracts* qui consistent à garantir à certains pays un minimum d'aide budgétaire pendant cinq ou sept ans, avec des indicateurs de résultats à la place des conditionnalités.

Il existe aujourd'hui une corrélation négative entre la volonté de promouvoir l'appropriation par les pays bénéficiaires de leur politique de développement et la pratique d'une politique *ex-ante* des conditions qui impose à ces pays des choix économiques. Il faut substituer à cette approche de la conditionnalité *ex-ante* une approche fondée sur les résultats. La Commission a tenté d'opérer ce changement par le biais de son approche budgétaire. Toutefois, en raison de réticences des Etats membres, seuls 30 à 40 % de cette aide budgétaire sont soumis à la « conditionnalité de résultats », le reste restant attaché aux conditions *ex-ante* du FMI.

En dernier lieu, il est impératif de disposer de ressources spécifiques destinées à la gestion des biens publics mondiaux, notamment le changement climatique. Ces ressources doivent être additionnées à l'aide publique au développement et provenir de sources de financement innovantes. Par exemple, il serait possible d'utiliser une partie de la mise aux enchères des droits d'émission pour financer l'adaptation au changement climatique dans les pays pauvres. Toutefois, le fait que ces ressources devraient être additionnelles à l'APD n'implique pas qu'elles doivent être gérées différemment. »

« Dans de nombreux cas, l'aide au développement n'est pas mise en œuvre par celui qui la finance, notamment pour des raisons d'efficacité. Malheureusement, les données actuelles ne recensent les flux d'aides qu'à partir de ceux qui les ont financés, sans prendre en compte les cofinancements ou les délégations à d'autres acteurs. La mesure de la dispersion géographique de l'aide est donc très imparfaite, ce qui fausse la mesure de son efficacité. L'UE pourrait jouer un rôle dans la mise en cohérence entre ces nouvelles formes d'aide et la méthode d'analyse de ces aides. »

« En voulant remplacer le concept usé de conditionnalité, l'UE est-elle réellement parvenue à obtenir une politique confiante basée sur un dialogue politique en amont et une satisfaction quant aux résultats en aval, et qui permettraient de justifier l'efficacité de l'aide ? »

« La Commission a encouragé le remplacement de la notion de conditionnalité par la notion de contrat. Dans le cadre du partenariat spécifique évoqué par l'Accord de Cotonou, la Commission souhaitait mettre en place un dialogue et un contrat avec ses partenaires avant d'engager des aides budgétaires et un appui à des réformes économiques. Toutefois en réalité, les positions que les Etats membres prennent à

Bruxelles diffèrent de celles qu'ils défendent à la Banque mondiale ou au FMI et que la Commission est finalement contrainte de suivre. »

« Faut-il fusionner ou maintenir distinctes les ressources d'un fonds d'adaptation aux changements climatiques et celles du FED ? »

« En termes pratiques, financer l'adaptation aux changements climatiques équivaut à intégrer la question de la résilience aux changements climatiques aux politiques de développement. Il faudrait donc fusionner les deux fonds. Un obstacle politique s'élève cependant. Il faut s'assurer que les deux fonds sont réellement additionnels. La vraie réponse consisterait donc à créer des ressources supplémentaires. A cet égard, la vente des crédits des droits d'émission sur le marché européen ou les taxes régionales ou internationales constituent des éléments de réponse au financement d'un bien public mondial comme l'adaptation au changement climatique. »

« Il faudrait donc séparer les fonds pour mobiliser les ressources et les fusionner à nouveau pour la mise en œuvre de ces ressources. »

« Au sujet de la nouvelle modalité de l'aide budgétaire européenne, les contrats OMD (Objectifs du Millénaire pour le Développement) constituent un des éléments de réponse concrets au niveau des instruments de l'UE. Toutefois, il est encore trop tôt pour évaluer leur efficacité ».

Clôture du colloque

Communication sur la mise en œuvre du Traité de Lisbonne,

- Le Traité de Lisbonne et sa mise en œuvre surtout ouvrent de nouvelles perspectives, ce qui va obliger et permettre de réviser principes et pratiques :

Le niveau européen n'est ni multilatéral ni bilatéral, ce qui constitue à la fois l'originalité et la difficulté de l'Union européenne quant à la démonstration de sa pertinence. Le Traité de Lisbonne a tenté d'apporter une réponse à la question majeure de la pertinence de l'UE dans la mondialisation.

La réflexion sur le caractère éparpillé des politiques, des objectifs et des instruments extérieurs de l'UE constitue l'une des sources du Traité de Lisbonne. Depuis quinze ou vingt ans, une recherche est menée pour construire une nouvelle organisation institutionnelle qui permettrait à l'UE de mener une action extérieure cohérente et de synthétiser toutes ses politiques bien qu'elles diffèrent fondamentalement, certaines étant fondées sur la compétence intergouvernementale et d'autres sur la compétence communautaire. Or cette recherche aboutit au moment où la place de l'UE dans la mondialisation, son influence et sa capacité à négocier sont plus que jamais remis en question.

- Le schéma institutionnel complexe du Traité de Lisbonne

Deux fonctions permanentes : le Président du Conseil européen et le Haut représentant aux Affaires étrangères et à la politique de sécurité de l'UE

Le Traité de Lisbonne, qui a conservé la répartition des compétences par politique, a construit un schéma institutionnel très complexe. Deux nouvelles fonctions permanentes sont apparues. D'une part, le Président stable du Conseil européen Herman Van Rompuy est responsable de la représentation extérieure de l'UE au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement dans les matières qui ne sont pas communautaires. D'autre part, au niveau ministériel, le Haut représentant aux Affaires étrangères et à la politique de sécurité de l'UE, qui est également vice-président de la Commission, incarne le poste le plus important dans la recherche de cette cohérence de l'action extérieure européenne. L'actuel Haut représentant Catherine Ashton porte une lourde responsabilité. En effet, elle reprend les fonctions de Javier Solana, l'ancien Haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), les fonctions du commissaire en charge des relations extérieures et celles du Ministre des Affaires étrangères de la Présidence tournante.

- Le service européen d'action extérieure (SEAE)

La création du service européen d'action extérieure sous l'autorité du Haut représentant constitue la grande innovation administrative du Traité de Lisbonne. Le Conseil européen d'octobre 2009 a doté Catherine Ashton d'instruments pour créer ce SEAE. La décision de sa création sera prise par les Etats membres, après accord de la Commission et avis du Parlement européen. Cette codécision est nécessaire et inévitable pour asseoir la légitimité de ce nouveau service.

Le lien entre la politique européenne de développement et la création du service européen d'action extérieure

- Les objectifs de la politique européenne de développement

L'article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'UE tel que modifié par le Traité de Lisbonne expose les objectifs de la politique de développement. Sa première disposition concerne la cohérence de la politique de développement par rapport à l'action extérieure de l'UE. Cet article pose également le principe d'une action dans laquelle l'UE et les Etats membres se complètent. Il affirme ensuite l'objectif principal de la politique de développement, à savoir la lutte et l'éradication à terme de la pauvreté. Enfin, il pose le principe du respect des engagements pris vis-à-vis des organisations internationales, et notamment des Nations unies.

Les articles suivants concernent la coordination de la politique de développement.

Le premier enjeu consiste à satisfaire la volonté unanime des Etats membres de conserver et d'approfondir une politique de développement européenne qui soit forte, identifiée, dynamique et qui apporte une réelle identité européenne à la hauteur des ressources que l'UE fournit.

Comment intégrer la politique européenne de développement dans une mise en cohérence de toutes les politiques et actions extérieures de l'UE ?

La politique de développement restera sous la responsabilité de la Commission, et notamment du commissaire au développement sous l'autorité du Président de la Commission.

En revanche, un désaccord existe entre le Parlement européen et les Etats membres sur la place du SEAE par rapport à la Commission. Les Etats membres estiment que le SEAE, qui regroupe des compétences intergouvernementales et communautaires, doit être équidistant entre le Secrétariat général du Conseil et la Commission et qu'un statut d'institution spécifique doit être créé pour lui.

Le SEAE comprendra les bureaux géographiques chargés des relations avec les pays tiers. Il sera également chargé des niveaux stratégiques, dont la signification n'a toutefois pas encore été déterminée. Il faut désormais décider de la répartition des responsabilités entre la Commission et le SEAE pour la programmation des instruments financiers. Or il est impossible de découpler les instruments financiers de la politique de développement. La logique même du Traité de Lisbonne considère que l'UE doit rassembler ces instruments.

Les instruments financiers de la politique européenne de développement, dont les deux principaux sont le FED et l'instrument de coopération au développement, sont essentiellement géographiques. L'instrument de coopération au développement représente 17 milliards d'euros entre 2007 et 2013, tandis que les financements hors budget *ad hoc* représentent 22,7 milliards de dollars entre 2008 et 2013. Est-il logique de conserver séparément la gestion des pays ACP par le FED et la gestion des pays d'Asie et d'Amérique latine par l'instrument de coopération au développement ? Nous devrions envisager de confier à la Direction générale du développement de la Commission une responsabilité mondiale en matière d'aide au développement.

La Commission propose que la programmation intégrale du FED soit maintenue dans ses services et que les trois premières étapes de la programmation de l'instrument de coopération au développement soient confiées au SEAE. Or la quasi-totalité des Etats membres trouvent curieux de ne pas prévoir un traitement homogène des deux instruments. Ils sont d'accord pour laisser davantage de pouvoir à la Commission sur les instruments de développement. Le SEAE prendrait en charge les deux premières étapes de la programmation des instruments de développement, soit l'allocation des ressources par pays et la définition des documents de stratégie pays, tandis que les trois dernières étapes de mise en œuvre réelle relèveraient des services de la Commission.

Le SEAE travaillera sous l'autorité du Haut représentant mais restera à la disposition de la Commission.

Débat

Il est évident que le développement doit être fondamentalement politique.

La proposition de la Commission illustre une opportunité politique ratée de fonder une politique cohérente de développement. Le fait que 25 Etats membres sur 27 souhaitent unifier la politique de développement en termes de stratégie et d'allocation des ressources au sein du SEAE constitue un repli vers la méthode

intergouvernementale. Le développement risque de devenir trop politisé et les critères politiques à court terme risquent de se substituer aux considérations développementales de long terme fondées sur les besoins, la performance et la vulnérabilité.

« Je ne pense pas que le SEAE constitue une régression vers la méthode intergouvernementale. L'objectif de cette réforme est de réunir les instruments intergouvernementaux et communautaires de l'action extérieure de l'UE.

Le commissaire au développement s'est positionné en acteur très politique sur les crises. Pourquoi ne pourrions-nous pas essayer de réussir le pari d'une UE qui serait une vraie puissance mondiale avec des moyens d'action extérieure cohérents ?

S'agissant de la répartition des compétences pour la programmation des instruments, l'étape la plus importante de la programmation pluriannuelle reste sous la responsabilité de la Commission. En revanche, il est normal que les premières étapes stratégiques restent sous la responsabilité du SEAE. »

« Les Etats européens s'accordent-ils sur le délai prévu pour l'organisation finale du SEAE ? »

« Catherine Ashton affirme que son mandat de cinq ans sera consacré à la mise en place du SEAE. Il s'agit de mélanger des fonctionnaires communautaires et des fonctionnaires nationaux. Ce nouveau service aura logiquement besoin d'un certain temps pour couvrir toutes les fonctions prévues. »

REMERCIEMENTS DE CLÔTURE

Patrick Guillaumont, Président de la Ferdi.