

FONDATION
POUR
L'INNOVATION
POLITIQUE



SEPTEMBRE 2006

www.fondapol.org

W O R K I N G P A P E R

Pour une politique européenne de développement

Jean-Michel DEBRAT

Directeur général adjoint de l'Agence
française de développement (AFD)



Septembre 2006

www.fondapol.org

W O R K I N G P A P E R

Pour une politique européenne de développement

Jean-Michel DEBRAT

Directeur général adjoint
de l'Agence française
de développement (AFD)

Remerciements

Cette étude doit beaucoup aux multiples réflexions échangées au sein de l'Agence française de développement, bien sûr, mais aussi en Afrique et dans les différentes « maisons » de la coopération européenne. Je voudrais remercier ici M. Abouyoub, M. Ahmed, J.-M. Chataigner, G. Deodato, Z. Diabré, J.-P. de la Iglesia, R. Jacoby, P. Jacquet, D. Kapur, W. Kroh, J. Kulakowski, O. Lafourcade, M. Lamine Loum, F. Massé, L. Rigouzzo, A. Rowlands, J.-M. Severino, J. Truszczynski et B. Wenn. Des remerciements particuliers vont à M. Francis Mer qui a eu l'idée de ce travail et l'a suivi avec attention, à M^{me} Chatterji qui m'a assisté dès le début ainsi qu'à M^{me} André, et à un relecteur sagace, Henri Debrat.

Sommaire

Introduction	4
I – Les enjeux d’une politique européenne de coopération au développement sont une question existentielle dictée par la géographie	6
II – En l’état, les institutions d’Europe engagées dans l’aide au développement ne sont pas en mesure d’en relever le défi géographique	10
III – Il n’y a pas d’autre choix que de mettre sur pied une politique publique européenne à part entière, de haute priorité, à la fois cohérente avec les autres politiques européennes et conçue en partenariat avec les PVD de façon à intégrer dès l’amont leurs objectifs	15
IV – Propositions : la mise en place d’un système européen de coopération au développement	17
Conclusion	23

Introduction

Depuis 50 ans, l'Aide Publique au Développement mondiale (APD) a mobilisé des montants financiers considérables. En 2004 et si l'on considère les membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), elle a représenté 79 milliards de dollars, dont 43 milliards fournis par la seule Europe (l'Union et ses États membres) et plus de 19 par les USA.

Les questions de développement sont depuis dix ans au centre des travaux de la plupart des sommets de chefs d'État et des grandes conférences internationales.

Par l'histoire comme par la géographie – notamment par sa proximité à l'Afrique, l'Europe est la première concernée. Or elle ne recueille ni l'influence à laquelle son effort financier lui permettrait de prétendre, ni des résultats probants en termes de développement de l'Afrique.

Il est pourtant urgent de trouver un modèle économique qui permette d'aborder sereinement les chocs sociaux qui s'annoncent, compte tenu du vieillissement sans précédent de la population européenne d'une part, de la jeunesse croissante et de la fragilité de la population africaine d'autre part. L'Afrique a plus que jamais besoin de l'Europe, et l'Europe plus que jamais besoin d'une Afrique qui se développe.

La présente étude propose d'une part de remettre dans une perspective géographique et de repolitisier l'APD, d'autre part de la réorganiser en profondeur dans un sens confédéral. L'espace Europe – Méditerranée – Afrique est uni par la proximité géographique, historique, linguistique tout en étant perçu comme divisé. Les perceptions culturelles et religieuses y sont pour beaucoup. Elles expliquent aussi les difficultés nées des migrations. Il y a donc un vrai défi à fonder la nécessaire construction d'un espace géographique équilibré sur la perception d'un destin, de valeurs, et même d'émotions partagées. C'est le fondement proprement politique sans lequel aucune solidarité géographique ne tient durablement.

Élaborer un tel message à l'heure où l'Europe s'effraie des défis de son intégration interne comme de son devenir dans la mondialisation est une gageure. C'est pourtant vital. Car dans le grand débat mondial de la croissance et du développement, l'Europe est divisée et l'Afrique absente.

Aussi est-il proposé de commencer par donner tout son sens au concept de partenariat – celui qui n'impose pas à l'autre ses objectifs, mais en revanche est exigeant sur les moyens et les méthodes. En un mot, l'inverse de ce que l'APD fait aujourd'hui en imposant des politiques et en fermant les yeux sur les pratiques.

Cette « nouvelle politique » ne serait pas une aide, mais un signe de la volonté de construire un espace régional soutenable, fondé sur un contrat d'intérêts et de valeurs partagées. Ce ne serait pas non plus une politique « étrangère » en ce sens qu'elle suppose d'être prise en compte dans la détermination des politiques internes de l'Union.

Comment y parvenir? Les solutions proposées visent à définir une vision globale de la relation eurafricaine, de procéder à une clarification institutionnelle qui donne une véritable capacité de management politique, de mettre en réseau tous les acteurs européens, de mutualiser et de capitaliser leurs multiples savoir-faire.

Il faut pour cela résister à la tentation du centralisme bureaucratique. Au contraire, il faut organiser la division du travail, la complémentarité, la transparence et l'harmonisation. Et, surtout, fédérer la recherche et lui donner les moyens, au Nord et au Sud, d'explorer l'avenir.

Cet investissement permettrait à l'Europe de sortir du monoculturalisme du « penser global, agir local », et au contraire de partir des réalités de terrain et de la volonté de ses partenaires pour déterminer ses objectifs politiques. Bien sûr, les voies et les moyens s'intégreraient ensuite dans un « agir global », en collaboration avec les institutions internationales.

De cette inversion de paradigme, il serait possible d'attendre une meilleure adaptation de la coopération européenne au développement et aux défis qui lui sont propres.

I – Les enjeux d’une politique européenne de coopération au développement sont une question existentielle dictée par la géographie

Il y a pour l’Europe une différence de nature entre les enjeux du développement mondial et celui de l’espace euro-méditerranéo-africain.

Le premier pose la question du poids de l’Europe dans les questions globales : environnement, énergie, organisation des échanges, santé... C’est la question de la capacité collective de l’Europe d’être à la place que lui confère son poids économique dans les négociations mondiales et dans le monde des grands bailleurs de fond multilatéraux et régionaux.

Le second pose la question multiforme de la gestion d’une proximité, avec toutes les conséquences économiques, politiques et humaines qui en découlent, et qui appellent une politique articulant tous les acteurs des sociétés européennes et africaines.

L’économie ne permet pas à elle seule de prendre en compte tous les aspects du développement qui repose sur des dynamiques sociales à l’œuvre dans des espaces structurés. Il convient de déterminer d’abord l’échelle géographique pertinente pour penser le développement. À cet égard, il faut distinguer la définition de l’espace européen, d’une part, et celle de l’espace au sein duquel l’Europe pourra relever les défis qui se posent à elle, d’autre part. Il n’y a en effet pas de puissance économique sans capacité d’aménagement de son espace, certes organisé en centres et périphéries mais en vue d’une prospérité commune et d’un accès de tous les individus à l’emploi, à l’éducation, à la santé...

Il faut penser la construction de l’espace européen en tenant compte du critère de proximité et donc sans tomber dans le piège d’une « concurrence » entre les nouveaux États membres et les États du sud de la Méditerranée.

Pour des raisons géographiques, il y a, en fait, un unique espace euro-africain dont l’extrême hétérogénéité dissimule l’existence. Il faut, à cet égard, se comparer à la Chine : pour des raisons historiques et culturelles fortes cette dernière est spontanément considérée comme un unique ensemble, au contraire de l’espace euro-africain qui est vécu comme cloisonné. Or il y a autant de distance physique, comme économique, de Shanghai à la Chine de l’ouest, qu’entre Bruxelles et Bamako.

C’est pourquoi, nonobstant l’importance des questions globales, ou les liens forts de l’Europe avec les espaces partageant l’usage des langues européennes, l’essentiel des réflexions qui suivent s’appliquera en premier lieu à l’espace euro-africain dans une logique de solidarité régionale.

A/ Il faut penser cet espace comme un Marché Intérieur en construction appelé à tirer la croissance. L’Europe n’a pas plus intérêt à laisser l’Afrique en situation de sous-développement que la Chine l’ensemble de son territoire national.

Il faut penser l’Eurafrique comme un bassin d’emploi dont les différentiels de coût de main-d’œuvre doivent être « utilisés » de manière positive. La problématique du Maghreb n’est pas très différente de celle de l’Europe centrale et les mouvements de population doivent être envisagés de facto à l’intérieur de ce grand ensemble. Là encore la comparaison avec la Chine s’impose puisqu’au fur et à mesure de sa croissance elle disposera pendant encore très longtemps de l’avantage comparatif d’une main-d’œuvre à bas coût d’origine rurale. Pour l’Europe aussi la stratégie de population ne peut être que globale et va avoir pour enjeu la maîtrise des coûts et la maîtrise des migrations, la faible compétitivité de sa main-d’œuvre et l’absence de contrôle des mouvements migratoires. De même, les États du Sud ont tout à redouter de l’absence d’organisation globale des marchés de l’emploi qui facilitera la migration anarchique vers l’Europe des élites comme des populations déracinées.

Plus généralement, on ne pourra pas longtemps repousser la définition des solidarités internes à l'espace européen (sujet que l'on n'est pas encore arrivé à aborder de front) et parallèlement la définition de la solidarité de l'Europe vis-à-vis des pays du sud, tant ces deux questions sont liées.

B/ Il faut penser cet espace comme un unique espace de sécurité; cette idée est ancienne mais elle a connu une évolution très rapide. Avant les années 80, le contexte de la guerre froide l'emportait, puis ce fut le souci d'exporter la démocratie et de créer les conditions d'une bonne gouvernance, enfin, depuis le 11 septembre 2001, la préoccupation de sécurité a pris le pas. L'Afrique est trop proche, tant au sens géographique qu'en termes de population, de l'Europe pour que l'on puisse y voir se multiplier des « États fragiles » sans que l'Europe ne soit directement concernée : cette problématique a remplacé aujourd'hui celle de la guerre froide. Nous sommes devant un problème majeur de stabilité politique et de risque de régression par contagion. Il est nécessaire aujourd'hui de développer un concept de Paix civile et de Sécurité régionale. Faut-il rappeler que l'absence de paix tue toute l'économie et le social ? L'Europe devra-t-elle créer le concept « d'ingérence de paix » qui prolonge et approfondit celui d'ingérence humanitaire ? Dans le cadre du système des Nations Unies dont la légitimité est entière dans ce domaine, quel est le rôle de l'Europe ?

En toute hypothèse, l'Union européenne pourrait contribuer à améliorer la capacité des États, augmenter à prévenir les conflits. Elle a commencé à le faire en 2003 avec l'opération Artemis en Ituri. Le Fonds européen de développement (FED) a financé des interventions en Côte d'Ivoire, au Libéria, au Burundi, au Darfour. La facilité « Paix pour l'Afrique » permet de financer des interventions militaires. Mais il faut bien sûr se placer plus en amont : les problèmes dits « de sécurité » (migrations anarchiques, violences civiles, terrorisme, etc.) résultent pour une large part des dysfonctionnements de l'aménagement de l'espace et de défaillances institutionnelles.

C/ Il faut le penser comme un espace d'affaires et un espace financier où la délinquance financière généralisée condamnerait l'efficacité de toute forme d'aide. Si l'on pense l'Eurafrrique comme un espace unique, alors on ne peut juger acceptable en Afrique ce qui ne l'est pas en Europe. D'un point de vue strictement financier, le volume des transferts en « argent gris » entre le Sud et le Nord traduit tant une inadaptation de la fonction d'épargne que de graves problèmes de gouvernance. De même, faute d'une panoplie adaptée d'outils financiers, les immigrés ne peuvent gérer de la façon la plus rationnelle possible leurs transferts d'argent.

Le plus sûr moyen de promouvoir la capacité contributive des différents pays à leur propre développement est de remédier aux dysfonctionnements qui empêchent cette capacité de s'affirmer. De même, le rôle capital du secteur privé local dans le développement aussi bien économique que de la société civile est entravé par les carences de l'État de droit, le droit des affaires en particulier. Il est aussi freiné par la vision « rentière » qui persiste à le caractériser et le menacera de disparition lorsque la libération des échanges supprimera son actuel niveau de protection. La levée de ces difficultés permettrait aussi à l'ensemble des entreprises européennes d'investir avec davantage de sécurité.

D/ Il faut le penser comme un ensemble territorial équipé d'infrastructures cohérentes et bien articulées, qu'il s'agisse de l'aménagement portuaire, des réseaux de transport d'électricité, des câbles de télécommunications ou des routes. Seule une logique de maillage des infrastructures abaissant les coûts et accroissant les accès permettra le développement des marchés. À cet égard la coopération japonaise, étroitement liée d'ailleurs avec ses entreprises, a joué un rôle décisif dans l'équipement de l'Asie du sud, c'est une des données de la croissance asiatique. Or l'Europe, avec ses grandes entreprises, dispose aussi d'un large potentiel dans ce domaine.

E/ Il faut penser l'espace eurafricain sous la forme d'un vaste ensemble de développement local. Il y a des liens très forts entre l'aménagement territorial, l'économie locale et la pauvreté. La décen-

tralisation devrait permettre d'arriver à de meilleures performances dans le processus d'allocations des ressources mais aujourd'hui les compétences techniques et managériales des entités locales ne le permettent pas. Là encore l'Europe dispose d'un énorme potentiel si toute la richesse de ses différents niveaux de collectivités locales, héritée d'un large spectre d'expériences historiques, était mise à contribution pour promouvoir le développement local de l'Afrique

F/ Il faut le penser comme un espace unique pour les multiples formes de relations de la société civile et l'approfondissement de la démocratie participative; sur ce plan comme sur les autres, les expériences sont échangeables entre le Nord et le Sud. **Enfin, la société civile telle qu'elle s'organise localement ne peut concevoir son développement durable sans la promotion d'un dialogue culturel et religieux.** Dans l'histoire, l'espace euro-africain a servi de cadre aux plus fécondes coexistences comme aux folies les plus destructrices. Le dialogue des cultures et celui des religions sont une condition nécessaire du développement : à cet égard le problème est désormais posé aussi bien à l'intérieur de l'Europe, que dans l'ensemble de l'espace euro-africain.

En un mot, l'Eurafrrique est un espace fondamentalement politique. Une utopie « mobilisatrice » serait de lancer le projet politique de définition pour cet « espace de gouvernance » d'un ensemble de valeurs et règles librement acceptées par tous les partenaires. Il faut saluer le fait que, dans ce domaine, l'Union a développé une vision claire par ses exigences de gouvernance, d'État de droit et d'usage de conditionnalités relatives à la démocratie. Néanmoins, les hommes politiques « avocats » de la réforme en Afrique méditerranéenne comme en Afrique subsaharienne, doivent être davantage encore considérés comme des acteurs de l'espace politique eurafricain et ils ont bien besoin d'être encouragés.

Il faut toutefois se demander si le passage d'une vision technique de la coopération à une vision politique devrait se faire d'abord par le canal des « valeurs ». Peut-être faut-il aujourd'hui en revenir à des considérations géopolitiques et tirer parti de deux messages politiques forts que les nouveaux États membres de l'Europe nous adressent aujourd'hui :

- l'association à l'Europe repose d'abord sur un fondement politique voire émotionnel qui constitue un levier bien plus puissant que le seul calcul des intérêts économiques;
- les frontières de l'Europe doivent rester ouvertes.

Le concept de frontières de l'Europe doit, en effet, faire l'objet d'une réflexion approfondie. La notion de frontière, héritière du concept de « limite de propriété », est en effet consubstantiel au mode de construction et de hiérarchisation de l'espace par la guerre. Dans une logique de construction pour la paix, qui est celle de l'Europe, le problème est fondamentalement différent. Le postulat est l'ouverture de l'espace, mais cela ne supprime pas la nécessité de politiques qui organisent les solidarités. Dans un tel schéma, les différenciations de l'espace n'ont plus exactement la nature de « frontières » telles que définies par le droit public international. La gestion contractuelle remplace la délimitation des compétences par voie de cloisonnement de l'espace.

Comme les nouveaux États membres, les pays en développement ont besoin d'une vision politique instituant une co-responsabilité dans l'Histoire qui se fait, vision qui ne saurait se réduire à une aide et moins encore à une relation de clientèle.

En toute hypothèse, deux questions principales dominent la construction d'un espace politique eurafricain :

- la question des formes institutionnelles qui permettraient à tous les acteurs de débattre et de dégager des visions communes est posée : c'est celle des relations de l'Union européenne avec l'Union africaine, avec les unions régionales, etc. Faut-il imaginer une instance du style du Conseil de l'Europe, tel qu'il fut créé dans l'après-guerre ?
- la question de la construction des États : un grand nombre d'entre eux n'est pas en mesure de jouer leur rôle dans le développement économique et social de leur territoire, à la fois pour mieux les fonder et mieux les organiser dans des perspectives d'intégration régionale et sous-régionale.

En conclusion, dire que l’Afrique a plus que jamais besoin de l’Europe revient à dire que l’Europe aura de plus en plus besoin d’une Afrique qui se développe. L’analyse des besoins des pays en développement est le préalable à l’atteinte des objectifs de stabilité et de sécurité pour tous. Il ne s’agit donc pas d’un simple concept d’influence de l’Europe, moins encore d’une idée de contrepoids des USA – ou de la Chine dans un avenir proche.

II – En l'état, les institutions d'Europe engagées dans l'aide au développement ne sont pas en mesure d'en relever le défi géographique

Bien que l'évolution de la politique européenne de coopération tout au long de ces quarante dernières années traduise une volonté de réponse aux défis du développement de l'Afrique, il subsiste une énorme distance entre les capacités politique et institutionnelle de l'Europe et la tâche à accomplir.

A/ Au fil des années, les politiques européennes se sont étoffées et ont pris en compte de manière croissante la complexité de la problématique du développement.

Reposant sur des mécanismes intergouvernementaux spécifiques, la politique européenne d'aide au développement est passée de l'accompagnement de la décolonisation au concept d'association sur la base d'un « modèle européen » intégrant successivement l'aide-projet, une politique commerciale préférentielle, une politique de promotion des droits de l'homme et de la démocratie (1990), l'appui au processus d'intégration régionale, la gestion des crises de la dette et l'appui budgétaire, le dialogue politique entre chefs d'État (sommet du Caire en avril 2000) et enfin la prévention des conflits (2001), voire la gestion des crises y compris dans ses volets militaires (2003).

Au Conseil européen de 2005, les objectifs de financement de l'APD à hauteur de 0,56% du RNB en 2010 et 0,7% du RNB en 2015 sont adoptés. S'ils sont respectés, l'APD passerait de 10 à 20 milliards d'euros puis à 46 milliards d'euros. Des moyens considérables seraient donc disponibles. L'année 2005 voit aussi l'élaboration de deux textes fondamentaux : la proposition de déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission relative à la politique de développement de l'Union européenne, d'une part, et la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au CES européen relative à la stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique, d'autre part.

Ces textes ont largement bénéficié de la volonté de la Commission sous l'impulsion du Commissaire Louis Michel et aussi de la présidence britannique qui a affiché une priorité africaine. Ces travaux, qui tiennent à la fois de l'élaboration de politique et de la recherche de compromis, succèdent aux travaux de coordination effectués pour la préparation des sommets de Monterrey, de Johannesburg et de Glen Eagles notamment.

Il faut saluer l'existence à ce jour d'un « consensus européen ». La question est de savoir si le consensus atteint en 2005 est suffisant pour doter l'Europe d'un corps de doctrine à la hauteur des enjeux.

1) Le consensus européen révèle d'abord un premier fait positif : il s'agit d'une vision commune pour les 25 États membres, ce qui clôt l'interrogation qui s'était fait jour sur les perspectives de la politique de coopération lors du dernier élargissement. Les engagements pris sur l'augmentation du volume de l'aide en 2010 et 2015 répondent aussi à cette question.

Un autre point très positif réside dans la vision systémique du développement : les liens avec les dimensions commerciales, de sécurité, d'environnement, sont bien soulignés, de même que la nécessité de penser la programmation par pays. Dans le même ordre d'idées il faut saluer l'apparition de nouveaux outils comme le Forum pour le Partenariat en matière d'infrastructures ou les Initiatives pour l'eau, pour l'énergie.

2) Cependant, le contenu même du texte révèle sa nature de texte de compromis et il ne reflète pas des choix suffisamment clairs.

À beaucoup d'égards, la politique de coopération est pensée comme une politique « extérieure » proposée aux partenaires du Sud et à partir de l'agenda mondial de la lutte contre la pauvreté. Le financement de la croissance ne vient qu'au quatrième rang des thèmes abordés et encore sous l'angle des « réformes ». L'harmonisation et l'appropriation des politiques prônées par le document est « inversée » : en fait, il est question que les pays en développement utilisent toutes les procédures préalablement harmonisées des États donateurs et qu'ils s'approprient les politiques qu'ils définissent.

De même, s'il est clair que la coopération européenne « véhiculera » les valeurs politiques communes, est-il sûr qu'une politique de nature partenariale doit être FONDÉE sur les valeurs de l'un deux ? L'approche du développement par le dialogue des cultures et s'appuyant sur le fait religieux est absente du document. La problématique de la gouvernance des États fragiles, des migrations est surtout abordée de manière « défensive » (comment empêcher les nuisances pour l'Europe) et beaucoup moins dans l'optique d'une construction sociale et territoriale des régions concernées.

Enfin, s'il est question à la fois des relations à établir entre l'aide communautaire et les agences internationales, il n'y a pas un mot pour évoquer la nécessaire organisation des relations avec les agences de développement des États membres ! En conclusion, ce texte fonde le consensus sur des principes, c'est le « consensus par la théorie » ! Il énumère bien les principaux problèmes mais ne les hiérarchise pas. Enfin, il a manqué l'occasion de prendre en compte l'apport de l'ensemble des aides européennes.

3) Les orientations du projet de stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique présentent des caractéristiques analogues.

On ne soulignera jamais trop l'importance du consensus sur le caractère spécifique de la relation Europe – Afrique et sur la double conséquence qui en est tirée :

- celle de la nécessité d'un partenariat global intégré et à long terme ;
- celle d'un engagement financier substantiel (multiplication par quatre), fondé sur un dialogue politique UE/UA.

De même, le parallélisme des trois instruments de stabilité, de développement économique et de coopération, de voisinage et de partenariat est bienvenu.

Plusieurs observations de fond doivent néanmoins être faites :

– Des documents similaires n'ont pas été établis pour les autres parties du monde. Or, le Brésil, l'Inde, la Chine, sont aujourd'hui des acteurs émergents sur la scène de l'APD et notamment en Afrique. Plusieurs États membres ont des stratégies « mondiales » : l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni ; la France essaie d'en bâtir une. Il est important que l'Union européenne élabore une vision globale, établissant clairement les hiérarchies et les relations entre ses différentes politiques dans les différentes régions du monde.

Pour n'être pas de voisinage (il n'y a pas lieu que l'Europe se sente directement concernée par les constructions géopolitiques d'Asie ou d'Amérique), la relation de l'Europe avec les autres continents comprend une grande variété de sujets : celui bien sûr des politiques commerciales, mais aussi celui des biens publics mondiaux dans des domaines aussi variés que l'efficacité énergétique et la production de gaz à effet de serre, la protection de la biodiversité, la prévention des pandémies, la gouvernance d'entreprises et les normes sociales dans le cadre de la globalisation. Or, tous ces sujets relèvent pour partie des outils de l'APD. Ils sont d'ailleurs souvent traités par des agences d'aide, qu'elles soient multilatérales ou bilatérales.

– Les objectifs du millénaire sont érigés en finalité première dans une perspective de filet de protection sociale, l'agriculture, les infrastructures n'apparaissant qu'en rang mineur. On retrouve le même phénomène de conception « défensive » de la définition de la politique. Sans refuser la « manne » qu'on leur promet, les partenaires du Sud pensent en fait que la priorité est la croissance, l'organisation équitable des échanges... et que les revenus privés comme publics qui en résultent financeront les dépenses publiques et solvabiliseront la demande sociale et les mécanismes de protection.

C'est la raison pour laquelle les grandes agences d'aide des États membres financent la croissance et les infrastructures au moins autant que les ODM. De ce point de vue, l'UE est prisonnière du discours dominant. En fait, autant le développement économique créera les conditions de l'atteinte des ODM, autant les ODM sont eux-mêmes une condition au développement global. On ne peut « unilatéraliser » le raisonnement.

De même, la politique de développement ne peut s'organiser à partir de la « sécurité globale » des pays développés; c'est par une approche de construction des territoires et des sociétés en développement que l'on rejoindra les intérêts des pays développés. Bien que ce sujet en soi ne soit pas traité dans le présent, il est clair que « l'Europe du Développement » est suiviste dans le débat international en raison de sa propre faiblesse institutionnelle et que cela a des conséquences dommageables sur la détermination des grandes politiques mondiales d'aide au développement.

4) De même, la première mise en œuvre de l'initiative « EAU » appelle de sérieuses critiques :

– elle n'a pas débouché sur un réel partenariat entre les institutions de l'Union et organismes des États membres;

– elle privilégie une compétition artificielle fondée sur le mode de « présentation » des projets et non sur une analyse sérieuse et contradictoire de leur faisabilité.

Ceci reflète la faiblesse structurelle des services de la Commission dans l'instruction des projets et programmes ainsi que cela sera montré plus loin.

B/ Le fonctionnement du dispositif européen de coopération explique largement ces limites. Il connaît en fait une véritable crise institutionnelle et d'efficacité qui permet de douter de sa capacité à atteindre les objectifs qualitatifs et quantitatifs qui font aujourd'hui consensus

1) Premier trait, le plus visible et sans doute le plus choquant : la dispersion de l'Europe dans les instances internationales où se débattent et se décident les questions du développement (entre autres,...), ainsi que l'absence de l'Union en tant que telle. La compétence demeurée nationale des questions de coopération a pour conséquence, compte tenu des règles diplomatiques, que, dans les conférences, chacun des États de l'Union, soit infligé à toute l'Assemblée des variantes d'un même air soit, pire, affiche des approches différentes de problèmes pourtant communs. Quant au Président de l'Union, il passe protocolairement après tous les représentants des États membres...

Au G8, le même phénomène se produit, chaque État jouant sa partition propre. À Glen Eagles, il est significatif que chaque État, en dépit de la coordination entre Européens, ait fait pour lui-même sa propre annonce, donnant lieu dans le communiqué final à une longue liste de mesures nationales. Les autres acteurs de la question du développement dans le monde que sont aujourd'hui le Brésil, l'Inde, la Chine, La République d'Afrique du Sud s'organisent aussi pour faire valoir leurs intérêts. L'Europe est divisée, l'Afrique absente : les deux continents seront conjointement victimes de la moindre prise en compte des intérêts africains. Dans ce cercle-là, il est impensable que l'Europe soit une chorale de 26 petits chanteurs où, faute de chef de chœur, quelques voix claires vocalisent d'ardeur pour être dominantes.

Le trait est aggravé par des incohérences internes à l'Union. La politique de développement subit plus que d'autres, compte tenu de son origine historique et des particularismes du FED, la duplication des processus de décision :

- arbitrage au sein des services de la Commission entre les Directions générales,
- négociations intergouvernementales entre États membres.

De surcroît les questions de développement relèvent à Bruxelles de trois « autorités » : le Conseil, la Commission et le Ministre des affaires étrangères de l'Union.

S'y ajoutent les divisions :

- internes à la Commission où deux voire trois commissaires détiennent une part des attributions relevant du développement;

- internes à certains États membres. La France par exemple est pénalisée par l'excessive spécialisation de l'appareil français en fonction des zones géographiques.

Il en résulte que, globalement, l'Europe est en deçà de ses responsabilités comme de ses intérêts alors même qu'elle est le premier bailleur de fonds mondial de la politique d'APD avec 55% du total des financements devant les USA (20%) et le Japon (9%) et avec 60% de l'APD destinée à l'Afrique.

2) Au plan intellectuel et de la recherche, la situation est pire encore car la coopération pour le développement reste, quarante ans après ses débuts, mal fondée scientifiquement. L'hégémonie des universités américaines produit en matière de développement les mêmes effets que dans tous les autres domaines de la recherche, la Banque Mondiale la relayant largement à l'instar de ce que font les grandes entreprises américaines dans le domaine des biens et services. Face à cet effort remarquable, qui n'est évidemment pas critiquable en soi, l'Europe apparaît faible et dispersée, ce qui engendre un véritable mono-culturalisme de l'économie du développement qui, lui, est un véritable problème. Le Royaume Uni, les pays nordiques, la France sont chacun des émetteurs d'idées et d'influence. En revanche, les services de la Commission sont en fait une administration de gestion dépourvue de dimension de recherche et dont les multiples travaux commandés aux Universités ne débouchent sur aucune synthèse en matière de politique ou d'économie de développement.

3) Au niveau de la mise en œuvre, l'aide communautaire est entravée par deux phénomènes :

- Elle est conçue comme une dépense budgétaire directe qui prive les États partenaires de leur rôle de maître d'ouvrage,

- Il en résulte qu'elle est soumise à une réglementation communautaire dont la complexité est aggravée par le syndrome de « protection par les règles » depuis la chute de la commission Santer (dans ce contexte, les ordonnateurs nationaux ont les plus grandes difficultés à mettre en œuvre les programmes).

Devant le paradoxe de la lenteur des décaissements, la Commission a privilégié les programmes budgétaires qui permettent de décaisser plus rapidement tout en limitant les risques juridiques pour les services alors même que la qualité administrative des États partenaires pose question. Il s'agit donc d'une véritable fuite en avant consistant à traiter les symptômes plutôt que la maladie. Elle était peut-être inévitable compte tenu des moyens humains disponibles : à la Commission, on compte 5,4 agents pour déboursier dix millions d'euros.

La racine de ce mal tient donc pour une part à la politique de ressources humaines de la Commission : le développement exige des métiers à part entière qui ne sont pas à l'origine ceux des fonctionnaires recrutés par voie de concours pour dérouler leur carrière au sein des différentes Directions générales. D'où le recours systématique à des bureaux d'études et à des consultants. L'absence de capitalisation et la perte des savoir-faire sont accrues par la dispersion de l'expertise existante.

Le recrutement, même temporaire, d'universitaires ou de professionnels, même de haut niveau, n'est pas permis par les statuts du personnel. Cette carence trouve aussi son origine dans la culture des universitaires européens qui mettent leur indépendance au-dessus des contraintes inhérentes à une collaboration avec des instances administratives ou politiques. Seuls les Britanniques semblent ne pas avoir ces réticences.

En un mot :

- L'Europe est atteinte du syndrome de la géopolitique de l'Italie aux XVI^e et XVII^e siècles face à l'émergence des États modernes dont Venise avait pourtant inventé l'organisation et les principaux concepts;

– À ce jour, l'évaluation des impacts de l'APD européenne est dramatique : la visibilité recherchée par chacun aboutit à une visibilité faible pour l'Europe. Dans ce contexte, aucune stratégie de communication ne peut être lisible. Dire, l'absence de l'Europe dans un débat dominé par les grands organismes multilatéraux appauvrit ce dernier. L'effet d'entraînement par l'efficacité de l'aide n'est pas obtenu en Afrique, premier enjeu géopolitique de l'Europe. Par voie de conséquence, l'objectif de stabilité politique à long terme n'est pas atteint. La remise en cause de cette politique publique pourtant si nécessaire est donc à craindre.

III – Il n’y a pas d’autre choix que de mettre sur pied une politique publique européenne à part entière, de haute priorité, à la fois cohérente avec les autres politiques européennes et conçue en partenariat avec les PDV de façon à intégrer dès l’amont leurs objectifs.

Les politiques européennes dans les domaines du commerce, de l’agriculture, de l’emploi, de la formation, des migrations, ont été conçues à la seule échelle de l’Europe sans cohérence avec la politique de coopération au développement. Ce trait est d’ailleurs valable pour la politique agricole qui n’a jamais complètement tiré toutes les conséquences des élargissements successifs de la Communauté, sans parler de la problématique de l’OMC. En fait, elles ont même été voulues, à un moment ou un autre de la construction européenne par un État ou un sous-groupe d’État et « concédées » par les autres. Et il se révèle toujours très délicat de revenir sur des compromis et des équilibres.

Les enjeux de développement exigent pourtant de rendre encore plus complexes ces négociations en intégrant les positions des pays de l’espace euro-africain. Faute de quoi l’échec serait garanti. Il convient donc de définir des domaines de convergence de politiques. Par exemple, la stratégie de Lisbonne, la politique migratoire, la politique de formation et d’accueil des étudiants étrangers doivent être mises en cohérence.

Dans le domaine du commerce, les accords de partenariat économique (APE), qui sont appelés à succéder aux accords commerciaux UE/ACP, procèdent avant tout de la volonté d’élargir le plus vite possible les espaces de libre-échange, volonté qui fait l’impasse sur les caractéristiques principales des politiques de développement : renonciation au principe de non-réciprocité, durée de la période de transition (12 ans) incompatible avec le rythme du développement et la capacité d’adaptation des systèmes existants, préalable d’intégration régionale qui n’est peut-être réaliste qu’en Afrique de l’ouest. Même les aspects dits de « développement » des APE sont une caricature : approche par la compensation financière, facilité d’investissement disproportionnée à la capacité d’absorption du secteur privé...

Faute d’une véritable mise en cohérence de ces grandes politiques sectorielles, l’APD européenne est condamnée à n’être qu’une politique supplétive ou corrective globalement inefficace :

- la prise en compte des pays du Sud dans la politique commerciale internationale mérite davantage que des transferts financiers au titre de l’APD ;
- la gestion des migrations légales à contenu économique est plus efficace que les politiques de contingentement et de répression ;
- une gestion globale de l’économie du savoir mérite davantage que le diptyque bourses / assistance technique.

Il en résulte, qu’à ce jour, il y a une confusion totale sur la nature même de cette politique : est-ce une politique sociale, sécuritaire, économique ou commerciale ?

La trilogie TSA/APE/ODM¹ n’est pas une offre politique cohérente de l’Europe à ses partenaires en développement. C’est une juxtaposition de politiques d’inspirations et de finalités différentes qui ne s’articulent pas autour du projet de leur développement.

¹ Tout Sauf les Armes, Accords de Partenariats Économiques, Objectifs Du Millénaire, etc.

Il convient d'inverser les concepts et de passer de la notion de « politique d'aide au développement des PED » à celle de construction de l'Europe impliquant tant le développement global de l'espace eurafricain que l'établissement de relations d'intérêt mutuel bien compris avec les grandes puissances en développement d'Asie et d'Amérique latine.

Discuter avec les États du Sud des politiques qui les impliquent et les concernent en même temps que l'on discute les politiques internes européennes demande une très grande capacité collective de réforme. L'obstacle est là!

Le lien entre la capacité de réforme interne de l'Europe et l'intégration des nécessités du développement de son espace géopolitique régional est une nécessité. L'Europe ne pourra exercer tout son poids et son influence dans le monde que si elle fait pour elle-même de cette exigence une priorité.

IV – Propositions : la mise en place d'un système européen de coopération au développement

I – PRINCIPES GÉNÉRAUX

A/ Une vision unique cohérente et hiérarchisée des interventions de l'Europe et de ses membres paraît indispensable. Elle ne peut être approuvée qu'au niveau du Conseil européen. et du Conseil des ministres, La Commission pourrait recevoir le mandat politique d'en élaborer le projet, sur la base d'un cadre logique fixant les finalités, les objectifs et les conditions critiques. Il s'agirait donc d'infléchir et d'approfondir dans un sens géopolitique les récents documents de l'Union² pour fixer à la fois la « doctrine de l'aide » et les grandes stratégies régionales qui seraient communes.

B/ Organisation

Tous les états membres s'accordent sur deux points qui pourraient sembler incohérents : la situation actuelle de dispersion est déplorable, mais il n'est pas envisageable de substituer aux institutions actuelles des organismes agissant au niveau communautaire.

Plutôt que de constituer une « banque mondiale européenne », il est proposé de mettre en place un système innovant de coopération répartissant les rôles et compétences organisé autour d'un **réseau d'agences et d'opérateurs de développement et s'appuyant sur la richesse institutionnelle de l'Europe** (agences d'aides, collectivités, établissements publics de recherche et d'aménagement, etc.) qui serait bien entendu soumis à la vision unique définie par le Conseil européen et le Conseil des Ministres.

Cette formule concilierait la nécessité de cohérence globale et celle de tirer partie de la diversité des contributions spécifiques à chaque état membre, faisant du pluralisme un moteur d'innovation et non une entrave à l'efficacité. Elle implique toutefois que les services de la Commission cessent de se comporter implicitement comme s'ils étaient appelés à se substituer à terme aux organes bilatéraux existants.

C/ Principes d'actions

Une organisation de ce type ne suffira cependant pas à assurer la réussite de la politique d'aide au développement, il est indispensable de considérer les conditions suivantes.

D'une part, il faut bannir tout « mimétisme ». Il ne s'agit pas d'exporter nos systèmes politiques ou les différentes formes prises en Europe par la démocratie, mais de s'en tenir à définir un **contrat d'intérêts et de valeurs communes.** L'Europe apporterait l'idée du primat de l'individu et de ses droits, du sens de l'équité et du refus de l'exclusion. L'Afrique pourrait sans doute apporter sa contribution propre aux concepts d'identité et de solidarité.

D'autre part, il s'agit de tenir compte des enseignements qu'on a pu tirer du Plan Marshall, du financement de l'Europe méditerranéenne ou de celui du développement de l'Asie du Sud ces trente dernières années. Tous les exemples montrent :

– qu'il faut consentir de très importants moyens pour obtenir le décollage d'une zone géographique. Si les engagements de croissance vont dans le bon sens, ils sont insuffisants et de réels engagements financiers collectifs sont indispensables.

– que ces efforts ne sont rien sans la capacité des autorités locales à les transformer en investissements, aménagements ou en financement des transitions sociales : les principes de partenariat politique et de renforcement des capacités locales d'administration et de gestion sont évidemment primordiaux.

Pour gérer ces montants considérables, coordonner les politiques autour de la vision commune établie et faciliter le dialogue politique avec les partenaires, il est nécessaire que l'Europe renforce :

- sa capacité de management politique
- sa capacité de négociation

² Déclaration conjointe de « consensus européen » et communication de la commission relative à la stratégie de l'UE pour l'Afrique.

II – APPROFONDIR CERTAINS DÉBATS THÉORIQUES ESSENTIELS

Sans prétention à l'exhaustivité, deux thèmes peuvent être avancés.

A/ Le premier concerne les notions d'ouverture, de concurrence, et de préférence.

L'organisation des dispositions préférentielles internes à un espace, voire de « discriminations positives » en faveur d'individus, ne sont efficaces que si elles visent à créer davantage d'unité. Elles ne peuvent être imposées au nom des intérêts d'un ou plusieurs sous-espaces nationaux ou régionaux. De même les lois du marché appliquées à l'échelle géographique la plus large rendent nécessaires des mécanismes de compensation financière ou de définition de périodes transitoires. Mais ils doivent être contractuels.

De manière générale les dispositions préférentielles doivent nécessairement reposer sur des consensus. Ces considérations ont fondé depuis 50 ans la « méthode européenne ». La proposition est de l'étendre à l'espace eurafricain.

Pour les États membres entre eux comme pour les relations de l'Europe avec le PED, il faut donc restaurer le mot et le sens de la « Communauté ». Or à ce jour les forums et autres sommets sont comme une lice médiévale où chaque quartier de la ville défend son champion.

B/ Enfin, en matière de politique de population, de développement humain de migration, il faut débattre de la conciliation des principes de liberté des individus et d'équité entre les collectivités territoriales. Le problème est aigu aux deux « extrémités » du marché du travail. Le dévoiement en « brain drain » des formations offertes aux ressortissants des PVD est pour partie inévitable eu égard au respect des libertés individuelles, il n'est néanmoins acceptable que s'il est pensé en terme de « brain gain » en retour. À l'autre extrémité, c'est le problème de la régulation des migrations de populations victimes d'exclusion qui est posé. Pour traiter ces problèmes humains dramatiques, il faut dégager une éthique partagée.

III – RÉEXAMINER LE CONTENU DES STRATÉGIES, DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES

A/ Au plan de la méthode il convient de mettre au point un processus interactif et non pas séquentiel de définition des politiques.

Si l'on continue à privilégier les négociations internes aux Européens avant de négocier avec les pays en développement, la variable d'ajustement des négociations internes sera nécessairement trouvée à l'extérieur et les négociations avec les pays en développement seront davantage marquées par le jeu des rapports de force que par l'esprit de coopération.

Par ailleurs, il convient de prendre la mesure de la fin des traitements de dette qui devraient fondamentalement changer le cadrage financier des politiques de développement dans la mesure où les États africains vont retrouver de vraies marges de manœuvre budgétaires. Faut-il rappeler que la primauté du traitement de la dette a introduit durant ces vingt dernières années les relations les plus inégales qui soient ?

Enfin, à partir d'une collection d'outils techniques et financiers harmonisés, il faut pouvoir définir, pour chaque pays, des politiques et programmes à géométrie variable.

B/ L'analyse des phénomènes démographiques devrait être la première des démarches qu'il s'agisse d'évaluer les modalités et la conséquence de la transition démographique, les modalités et le rythme de l'exode rural et de la croissance urbaine, et enfin pour corollaire, les phénomènes migratoires.

La prise en compte de ces phénomènes conditionne en effet le succès de toutes les autres politiques elle impose en toute hypothèse le rythme des changements possibles.

C/ Remettre au premier rang une vision géopolitique implique un réexamen des différentes missions, des stratégies notamment géographiques ainsi que du contenu des politiques et des programmes de coopération. La priorité revient, dans cette perspective à la production, aux échanges et à l'aménagement du territoire et de manière plus précise au développement rural, aux infrastructures, au développement du secteur privé et à l'accroissement des capacités commerciales.

D/ S'agissant du développement rural, du développement urbain et des infrastructures, l'essentiel est qu'ils soient cohérents avec les données démographiques et ménagent des rythmes d'évolution soutenables. Beaucoup d'erreurs sont commises au niveau de la définition des politiques, alors même que l'Europe dispose dans ce domaine d'une expérience considérable dans les métiers de l'intégration de l'espace.

E/ L'organisation des filières de production en fonction des marchés, l'amélioration des capacités commerciales, devraient permettre aux états en développement qui n'en ont pas encore, de définir des positions de négociation, notamment à l'OMC, susceptibles d'être efficacement soutenues par l'Europe.

F/ Enfin, l'Europe en raison de son histoire a pour point fort sa capacité d'organisation de partenariats au niveau des collectivités territoriales (régions, municipalités...). Elle dispose d'un vrai avantage dans le nécessaire croisement des stratégies verticales (par secteurs économiques) et horizontales (territoriales).

IV – CRÉER PAR ÉTAPES UN SYSTÈME EUROPÉEN DE COOPÉRATION

A/ Avoir d'emblée une vision large de ce système

1) L'objectif n'est pas de supprimer les capacités antérieures des États membres au profit d'une nouvelle construction technocratique mais de **mutualiser les capacités** issues de nos différentes histoires et cultures. À cet égard, et contrairement aux idées reçues, les nouveaux États membres, en particulier la Pologne et la Tchéquie ont une expérience du développement notamment en Afrique, ils peuvent en particulier offrir de l'assistance technique. Comme pour la recherche scientifique, il s'agit donc de fédérer, mettre en réseau des organismes ayant leurs cultures propres et des partenariats bien établis. On ne soulignera jamais assez le caractère profondément culturel du développement mouvement qui ne présente aucune unicité dans l'Histoire comme dans la Géographie et a fortiori n'a pas de « modèle ». Or à cet égard Bruxelles n'a pas encore vraiment produit de « culture », trop absorbé par les gestions de procédures.

Il conviendrait, pour progresser sans rupture par rapport à la situation actuelle, de mettre en place des modalités de travail en réseau des différents acteurs de ce qui pourrait peu à peu devenir le « système européen de coopération au développement »

2) Il convient d'« organiser le marché de l'aide » en fonction des différents types d'acteurs européens;

- les donneurs d'ordre politiques : ministères des affaires étrangères ou ministères spécialisés, qui sont aussi les apporteurs de ressources budgétaires;
- les financeurs publics : administrations, établissements publics administratifs (ASDI, AEI...), soit des établissements financiers de statut bancaire (BEI, KfW, AFD,...) et privés;
- les concepteurs monteurs d'opérations que sont les services opérationnels de ministères ou les agences;
- les opérateurs (GTZ...);

- les collectivités territoriales qui assurent à leur échelle une ou plusieurs des fonctions ci-dessus, généralement en partenariat avec leurs homologues des PVD;
- les ONG qui elles aussi peuvent jouer des rôles très divers depuis la recherche et la conception de politique jusqu'à l'exécution d'opérations de plus ou moins grande taille.

C'est par rapport à cet ensemble que les établissements publics européens doivent définir leurs fonctions et leur valeur ajoutée selon le principe de subsidiarité

Enfin, à ces acteurs qui conduisent des politiques explicites de développement il faut joindre le nombre immense des entreprises qui constituent la réalité même du développement. De surcroît elles ont aujourd'hui avec la Responsabilité Sociale et Environnementale des responsabilités générales importantes qui s'ajoutent à leur raison sociale de production de biens et services.

3) La même démarche doit être effectuée pour les acteurs des pays en développement qui doivent par principe être les maîtres d'ouvrage de tous les programmes. La mise en œuvre systématique de ce principe serait une petite révolution parmi les bailleurs de fond dont les institutions communautaires qui mettent eux-mêmes très largement en œuvre leurs programmes selon leurs procédures. Il est proposé ici d'instituer comme règle de constituer des capacités de gestion locale parallèlement au déroulement des programmes le cas échéant avec de fortes composantes d'assistance technique dès lors, bien entendu, que celles-ci sont bien pilotées par les maîtres d'ouvrage locaux. Dans cette optique, il convient systématiquement de soutenir les établissements publics, les collectivités territoriales, les universités, les ONG locales pour renforcer leurs capacités à répondre aux appels d'offres. Parallèlement il convient de ne pas les obliger à respecter une réglementation établie pour des pays très industrialisés.

4) Les accords de Lomé et de Cotonou ont créé des mécanismes paritaires originaux dont le principe doit être conservé mais qui ont conduit à une institutionnalisation excessive et à l'adoption de rites propres aux grandes conférences internationales qui entravent le dialogue et ne permettent de donner aucune véritable impulsion politique. Il faudrait inventer une autre forme institutionnelle de type « comité économique et social » permettant des débats de fond associant les représentations nationales, les opérateurs économiques et la société civile. Ce lieu permettrait d'une part d'offrir une enceinte commune aux états d'Europe et aux états associés pour débattre des problèmes communs en évitant tout concept d'ingérence et d'autre part de mettre en œuvre de manière innovante le concept de démocratie participative.

5) En Afrique comme ailleurs, l'Union européenne a une vraie compétence pour renforcer l'approche régionale afin de sortir des impasses dues au morcellement politique de nombreuses parties du monde, Elle pourrait à cette fin consacrer une part de son aide aux programmes régionaux; il convient toutefois de résoudre la contradiction actuelle entre le point de vue de la direction générale du commerce qui est en charge des négociations à l'OMC et celui de la direction générale du développement favorable au renforcement des cohérences régionales.

B/ Définir l'architecture d'un réseau d'agences tant communautaires que « nationales »

1) Le principe de décentralisation de l'exécution via un système d'agences revient à appliquer à l'APD les règles des autres politiques structurelles européennes. À cet égard, il y a urgence à transformer Europaid en une véritable agence d'exécution dotée de règles juridiques et financières distinctes de celles des services de la Commission et adaptées à la réalité du métier de financement de projets et programme de développement. La nouvelle Europaid, tout comme les agences des États membres seraient donc bénéficiaires de crédits délégués.

2) La faisabilité d'une telle politique repose évidemment sur quelques principes communs de gestion :

- transparence et harmonisation des procédures ;
- déliaison totale de l'aide ;
- appels d'offres ouverts ;
- évaluation indépendante.

Bien entendu, les agences nationales ne pourraient utiliser les crédits de l'Union, y compris en cofinancement avec leurs ressources propres, qu'en appliquant ces règles à l'ensemble des programmes financés.

3) Sur le plan technique il est très souhaitable de multiplier les cofinancements entre États membres et avec la Commission, avec possibilité de déléguer l'exécution financière et technique des projets et programmes à un seul acteur pour le compte de tous les membres du pool des cofinanciers. Plusieurs objectifs seront ainsi simultanément atteints :

- création d'habitudes, méthodes et procédures de travail en commun ;
- capitalisation commune des expériences et constitution d'une culture opérationnelle ;
- élimination de la tentation de récupération politique bilatérale d'un programme tout en n'excluant pas le savoir faire d'un État membre dans une géographie donnée ;
- atteinte des masses financières nécessaires aux grands projets d'infrastructures, d'intégration régionale ou aux programmes sociaux ;
- simplification des procédures et désignation d'un interlocuteur unique pour les États partenaires ;
- transparence au moins intra-européenne de tous les marchés, afin que l'APD soit clairement perçue comme une commande publique réellement ouverte à tous les États membres et qu'une concurrence améliore l'offre des entreprises, qu'elles soient européennes ou du Sud ;
- maintien de la visibilité politique des efforts consentis par les contribuables et les différents États européens ;
- accès des nouveaux ou petits donateurs à des réalisations exigeant des volumes d'intervention ou des capacités opérationnelles qui sont hors de leur portée ; parallèlement accès de leurs entreprises aux marchés.

4) Il est à noter que les pays nordiques, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France, sont d'ores et déjà acquis aux vertus d'un tel système de mise en réseau. Force est de reconnaître que seuls les services de la Commission y résistent. Faut-il également souligner que la gestion administrative à 25 des comités décisionnels, ajoutée au primat des règles de procédure (depuis la chute de la commission Santer) est de nature à décourager les pays membres soucieux de coopérer avec l'administration communautaire ? La solution de la densification de relations souples entre États membres, selon des combinaisons variables, doit donc être privilégiée.

Du point de vue européen il s'agit de structurer l'offre dans sa diversité. Du point de vue des pays du Sud il existe une demande de coordination, de division du travail, d'harmonisation sur la base des politiques des pays eux-mêmes. Le principe de cohérence doit être vu aussi bien du point de vue de l'offre par l'Europe que de la demande des bénéficiaires, seuls légitimes à se prononcer sur la cohérence territoriale des différents financements dont ils sont receveurs.

C/ Développer une palette complète et coordonnée d'outils de financements

1) Indépendamment des objets financés, le financement du développement a une fonction de catalyse pour faciliter l'insertion des États en développement dans des marchés financiers de plus en plus sophistiqués et de plus en plus profonds. Pour ce faire il convient de disposer d'une palette complète d'outils depuis le don jusqu'aux produits d'ingénierie financière des marchés de capitaux.

2) La modernisation des dons passe par l'amélioration du FED puis par sa budgétisation. Cette réforme a bien entendu des dimensions plus larges que les considérations de technique de gestion. Il faut la replacer dans la perspective globale de la politique économique et des finances publiques. Elle permettrait :

- de bien caractériser l'APD comme l'une des politiques constitutives de la construction européenne et non pas comme un sujet-satellite ;
- de s'assurer de sa pleine acceptation par les États membres et le Parlement qui, à l'occasion du vote budgétaire, serait saisi de l'ensemble de l'aide au développement communautaire. En particulier de la répartition des moyens par zone géographique ;
- de rompre avec la logique des fonds recueillis lors de conférences internationales où chaque État arrête sa participation : il s'agit d'un enjeu communautaire existentiel ;
- d'introduire une meilleure gestion budgétaire qui se substituerait à la gestion des reliquats successifs qui caractérise le FED ;
- d'introduire un principe d'évaluation parlementaire de l'ensemble de cette politique.

Cette réforme doit être considérée comme nécessaire à moyen terme. D'ici là, certains aspects des décisions du Conseil Européen de décembre peuvent être considérés comme utiles car elles permettent de se rapprocher de l'objectif : la moindre distorsion des clefs de répartition par rapport au budget communautaire ; l'arrêt du système des reliquats.

3) Le financement du développement doit être considéré dans sa globalité et non limité à la part médiatisée des « dons ». C'est l'ensemble du financement de l'économie qui est déterminant : l'objectif est d'élargir, d'approfondir et de structurer le marché financier. En particulier, il s'agit de favoriser le financement bancaire du développement. Les financements bonifiés de l'ensemble des banques de développement doivent jouer un rôle essentiel.

De nombreuses institutions existent en Europe, telles la KfW et l'AFD. Ceux destinés au secteur privé sont déjà regroupés au sein de l'association des *European Development Financial Institutions* (EDFI). L'action de la BEI hors d'Europe souffre à cet égard de n'être qu'un volet secondaire du financement du développement de l'Europe elle-même. La constitution d'un réseau de banques de développement polyvalentes, disposant de toute la gamme des produits de financement depuis la subvention jusqu'au capital-risque, serait opportune. Ainsi serait structurée une offre européenne de financement au développement respectueuse de la diversité des savoirs faire qui sont aussi sa richesse. À cet égard, le rôle d'Europaid par rapport à ce réseau doit être repensé. Plusieurs solutions techniques sont envisageables ; sur ce point, il est nécessaire d'ouvrir le débat : l'enjeu est de structurer une offre européenne de financement.

Cette architecture devrait naturellement se conjuguer avec l'évolution des autres banques de développement : la Banque africaine de développement d'abord, mais aussi la Banque Mondiale la BAD, la BasD, la BID, etc. L'Europe serait dès lors organisée pour jouer pleinement son rôle et pour prendre toute sa place sa place dans la communauté internationale des bailleurs de fonds.

Conclusion

Ces propositions sont porteuses d'une reconfiguration de l'ensemble des dispositifs européens de coopération avec un objectif à 20 voire 30 ans. Trente ans : c'est l'unité de temps du développement. Et des constructions politiques régionales. Aussi, en dépit des apparences, les propositions exposées ci-dessus ne sauraient pêcher par excès d'ambition. Certes elles portent des défis colossaux, mais seraient, si elles étaient appliquées, le vecteur du renouveau des relations équilibrées entre le Sud et l'Union européenne. La réduction des inégalités, la préservation d'un développement durable et la paix sont à ce prix.

L'histoire de la construction européenne montre que la méthode des cheminements lents par des compromis successifs peut être efficace dès lors que le cap politique à long terme est fixé. À l'inverse la même technique des compromis est au contraire destructrice si l'horizon n'est pas clairement déterminé. Par conséquent une vision commune à long terme des politiques d'aide publique au développement des États membres de l'Union européenne est nécessaire et le moment est venu de la déterminer.

C'est une absolue nécessité parce que l'Europe échouera si elle ne parvient pas à gérer ses relations avec les pays en développement qui lui sont proches, et le monde en sera moins stable. Il n'y pas d'autre choix que d'en faire une politique européenne à haute priorité, cohérente avec les autres politiques structurelles, et qui contribue à donner à l'Europe une stratégie de communication politique claire vis-à-vis du reste du monde. Ce qui est proposé ici c'est d'abord de réhabiliter une inspiration géopolitique d'une APD qui n'est pas pensée ainsi au niveau mondial, afin de gérer dans un monde désormais ouvert les solidarités territoriales de l'Europe en Méditerranée et en Afrique.

Par ailleurs, la politique européenne doit aussi être conçue comme une contribution à la problématique mondiale du développement. Qu'il s'agisse de la production des biens publics mondiaux, du développement des autres régions du monde qui sans être un enjeu régional pour l'Europe sont des éléments importants de l'équilibre global de la planète, ou encore du traitement des risques globaux de type sanitaire, énergétique, climatique.

Pour ce faire, il n'est ni nécessaire ni opportun de faire de la politique de coopération au développement une politique supra nationale dotée d'une unique et très grande agence de développement censée faire pièce à la Banque Mondiale. Au contraire, l'histoire comme la géographie donnent à l'Europe une précieuse variété de voies d'approche avec les pays de la Méditerranée et de l'Afrique, variété qui est son meilleur atout.

L'approche en réseau et l'intégration de tous les savoirs et expériences des 25 membres, dont les anciens pays de l'Europe de l'Est, sont, répétons-le, la meilleure formule : en faisant ensemble le choix du Sud, on évite la mise en concurrence du Sud et de l'Europe. Et puis l'histoire et la configuration de l'Europe justifient une telle approche partenariale plutôt que des systèmes de monopole. Ce qui suggère d'emblée que l'Europe négocie avec ses partenaires les formes et les contenus même de la politique de développement, et que d'un point de vue opérationnel, elle sache mettre en réseau tous les acteurs de l'Union et des États membres.

En forçant le trait, on pourrait considérer que ceci revient en pratique :

- à s'écarter du concept, du nom et de la manière de mesurer l'APD. Car c'est une politique et non pas une « aide », parce qu'elle concerne toute la société civile et non pas seulement les États, parce qu'elle vise le développement de tous et non pas seulement celui du Sud et enfin parce qu'elle ne s'apprécie pas à l'aune d'un agrégat statistique de montant de transfert;
- à recréer une politique publique fondée sur la méthode européenne qui vise à construire patiemment une économie appuyée sur un espace.

L'Europe a aujourd'hui besoin d'un projet qui la grandisse. Repenser sa relation à l'Afrique et au monde pour mieux se construire est une très belle opportunité.